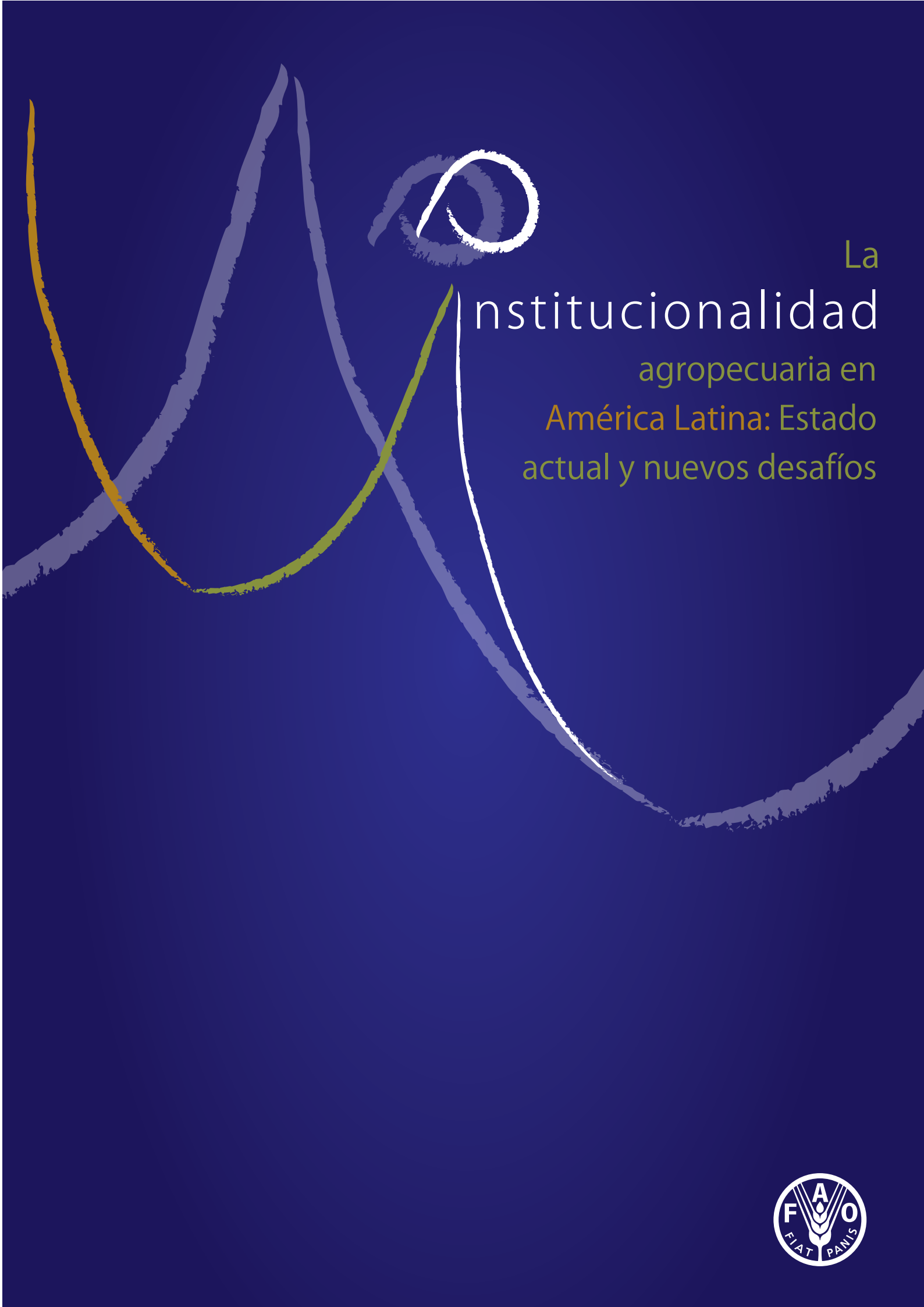


La institucionalidad agropecuaria en América Latina: Estado actual y nuevos desafíos

La institucionalidad agropecuaria en América Latina: estado actual y nuevos desafíos

Editor: Martin Piñeiro

Oficina Regional para América Latina y el Caribe
Santiago - Chile

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

ISBN 978-92--5-3062822-9

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deben dirigirse al
Jefe de la Subdivisión de Políticas y Apoyo en Materia de Publicación Electrónica de la División de Comunicación de la FAO
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia
o por correo electrónico a:
copyright@fao.org

©FAO 2009

PRÓLOGO

"Con la institucionalidad del siglo XX no podemos enfrentar los retos del siglo XXI" (Presidente Lula Da Silva 2009)

En los últimos 50 años, el mundo rural latinoamericano ha sufrido grandes transformaciones económicas, sociales, políticas, culturales y ambientales originadas, en buena parte, por la aplicación de los diferentes modelos de desarrollo.

Inicialmente, la prevalencia del modelo de desarrollo "hacia adentro",con una fuerte intervención del Estado después del modelo neoliberal -reactivo hacia cualquier intervención del Estado- se plantea la necesidad de buscar un modelo más armónico, donde se busque un equilibrio entre la iniciativa privada y la regulación necesaria del Estado.

Para cada uno de estos modelos es posible reconocer distintas formas de implementar sus enfoques, a través de procesos de institucionalidad, mejor o peor logrados. Èstos han ido moldeando la manera en que el sector rural es considerado en cada uno de estos escenarios: sus efectos en términos de la producción, el empleo rural, los recursos naturales, la pobreza, los ingresos, y la tenencia de la tierra, entre otros aspectos.

En este sentido, la actual crisis global que afecta al planeta está generando cambios importantes en el modelo en curso, agregando o revalorizando nuevos aspectos o roles de la institucionalidad existente, por ejemplo el rol del Estado. Para los que observamos esta crisis como una oportunidad, en especial para el sector agropecuario de América Latina, el tema de la reconstrucción de una nueva institucionalidad es vital para un sector que durante mucho tiempo ha estado olvidado dentro del debate público y político. La discusión se centra no sólo en los temas de esta nueva plataforma institucional, sino también en cuáles son las mejores formas para aplicarla.

Hoy esta actividad está de vuelta en la agenda de los países y de los organismos de cooperación internacional y de financiamiento. Todos concuerdan en que las políticas que subvaloraron la importancia del sector agrícola y llevaron al desmantelamiento de muchas instituciones, como la de investigación agropecuaria y del crédito rural, estaban equivocadas. Las reformas estructurales de los años 80 y 90, tendientes a una mayor liberalización económica y política, que involucraron desregularización, privatizaciones de empresas estatales, reformas fiscales y monetarias, y apertura comercial,

generaron una profunda crisis institucional y una pérdida de la competitividad y del bienestar para los pequeños productores.

Lo anterior quedó de manifiesto en el reciente período de alza de precios, en el que a pesar que los alimentos básicos llegaron a precios nunca antes visto, no fueron los productores, y menos los pequeños agricultores pobres, quienes obtuvieron las ganancias de este "*boom*". La velocidad del cambio no permitió responder a los requerimientos del mercado y tampoco hubo una institucionalidad preparada para apoyar en la respuesta.

A nuestro juicio, esta crisis debería crear espacios para repensar un nuevo proceso de la institucionalidad global pertinente a nuestra época, sobre todo apostando a dar respuesta a la velocidad y profundidad de los impactos que tendrán los nuevos escenarios del agro, a diferencia de crisis anteriores (como la de los años 30 por ejemplo).

El modelo agrícola llevado a la práctica a través de las reformas estructurales de fines de los 80 y los 90 se desarrolló en medio de un conjunto de tendencias presentes que se suponía tendrían un potencial para transformar la geografía del mundo rural y sobre todo de la agricultura. Los hechos sugieren la prevalencia de una modalidad de desarrollo modernizante, pero con exclusión. Este proceso mostró la transformación de muchas regiones, bajo criterios económicos simplistas de "viables" y "no viables", lo que provocó inequidades sociales, formas de dominación política y explotación laboral, todo ello profundizado por la falta de una institucionalidad agropecuaria y rural de bases fuertes.

Hoy en día nos encontramos con una institucionalidad pública que ha cambiado radicalmente y las políticas públicas hacia el mundo rural se han vuelto menos activas, si es que no se han desmantelado las agendas gubernamentales destinadas al desarrollo rural.

La necesidad de apoyar en la búsqueda de respuesta para una nueva agenda fue compartida por los ministros de agricultura de América Latina y el Caribe, en la reunión del Diálogo Rural Iberoamericano realizada en El Salvador en el marco de la Cumbre Iberoamericana de países, donde el tema fue la urgencia de apoyar el desarrollo rural en los países en la Región que están en procesos de reformas de su institucionalidad frente al agro.

En este sentido, repensar la nueva función del Estado frente al agro a nivel nacional debería evitar caer en los excesos de la década de los 70, aprovechando la experiencia ganada en los años 80 y 90 e incorporando los cambios en los escenarios presentes y futuros del sector. Es clave, sobre todo, saber cómo se incorpora en esta nueva institucionalidad a la dimensión

internacional, ya que nos enfrentamos a una agricultura con fuertes mercados globalizados para los principales *commodities* alimentarios.

Una **nueva institucionalidad** para el agro, además de incorporar arreglos públicos y privados de empresas de economía mixta o instituciones estatales ya existentes en la Región, deberá cubrir por lo menos cuatro campos:

a) La asistencia financiera (especialmente de micro finanzas): deberá proporcionar acceso a recursos a predios rurales (no sólo agrícolas), asegurando también la posibilidad de financiación de actividades no agrícolas (incluso la habitacional), que marcan hoy la emergencia de una nueva ruralidad en el campo latinoamericano. Además deberá asentarse en mecanismos de corresponsabilidad, que caracterizan los innumerables programas exitosos de microcréditos existentes en la Región, muchos de ellos de forma cooperativa. Se puede citar entre los casos exitosos de la política de microcrédito, el Programa de Agricultura Familiar PRONAF de Brasil.

b) La promoción del desarrollo territorial: deberá reemplazar las antiguas y tradicionales estructuras de asistencia técnica al sector y de extensión rural, y deberá estar marcada por arreglos institucionales flexibles que permitan reunir las “mejores prácticas” existentes en cada país.

c) La investigación agropecuaria y asistencia técnica: además de recuperar la capacidad nacional previamente existente (centros regionales/ nacionales y campos de experimentación) necesita de un profundo rediseño para incorporar las nuevas tecnologías disponibles en el siglo XXI. En la mayoría de los países de la Región el sistema de investigación pública deberá ocuparse también de la asistencia técnica a los segmentos del agro que no tienen medios propios para contratar este tipo de servicio. La modalidad de la investigación -participación en sus diversas variantes metodológicas- deberán ser estimuladas. Reconstruir un puente que facilite el flujo de conocimiento a partir de las universidades es un prerrequisito fundamental para la nueva institucionalidad de la investigación agropecuaria que cada vez más deberá apoyarse en las ciencias básicas.

d) La seguridad alimentaria: la nueva institucionalidad de la política de seguridad alimentaria requiere un amparo jurídico que garantice el derecho humano a la alimentación a todos los ciudadanos, como lo que existe hoy en países como Argentina, Guatemala y Brasil en América Latina. Además, hay que crear toda una institucionalidad que permita la justiciabilidad del derecho a la alimentación de modo de permitir que quienquiera pueda demandar al Estado para garantizar su cumplimiento.

La nueva institucionalidad que se ocupará del manejo de esta política necesitará apoyarse en una empresa pública o mixta que opere un programa de abastecimiento social, que incluya por lo menos un sistema de existencias de emergencia de los principales productos de la canasta básica y el levantamiento de disponibilidad de informaciones y estrategias elementales para propiciar un mecanismo de comunicación de precios y mercados, adecuados a los productos y también a los consumidores, además de programas de educación alimentaria y nutricional. Finalmente son necesarios cambios legales para "descriminalizar los donantes de buena fe", de modo de estimular la creación de bancos de alimentos públicos a nivel local, articulados a los segmentos mayoristas y minoristas (especialmente supermercados), lo que permitirá también reducir significativamente el despilfarro de alimentos.

La crisis en el contexto latinoamericano refuerza la idea que el sector agrícola continúa siendo una actividad relevante como impulsora del crecimiento interno de los países en la Región y el rol que le cabe en una nueva concepción de la interacción que existe entre los mercados, el Estado y la sociedad civil, más aún en países con niveles importantes de territorios rurales, aún en desarrollo y que han logrado avanzar en la consolidación de cadenas de valor agrícolas.

Frente a este escenario, que parece limitar cada día más el diseño de las políticas públicas dirigidas a la agricultura familiar, la Oficina Regional de la FAO convocó a reconocidos investigadores para discutir y analizar el nuevo escenario del sector agropecuario y su respectiva institucionalidad. La idea fue generar una reflexión intensa, como punto de partida para la discusión de la institucionalidad agropecuaria y rural.

El objetivo de poner esta tema en la agenda es discutir no sólo las políticas agropecuarias o rurales, sino centrarse en cómo se hacen y regulan las intervenciones de las políticas públicas, es decir: lo que de verdad se quiere analizar son esas instituciones.

Por lo tanto, creemos que esta publicación constituye una contribución fundamental para promover la discusión sobre el papel del Estado en la política pública y su capacidad de garantizar los derechos de todos los involucrados en el agro del siglo XXI.

José Graziano Da Silva
Representante Regional de la FAO
para América Latina y el Caribe.

ÍNDICE

Capítulo I
Evolución de la institucionalidad agropecuaria y rural en América Latina y el nuevo contexto internacional: temas de reflexión

1. Introducción..... 7
2. Evolución de la institucionalidad agropecuaria en América Latina: algunos rasgos dominantes 9
3. El nuevo contexto internacional
   - 3.1. De la crisis alimentaria a la recesión global..... 18
   - El precio internacional de los alimentos..... 19
   - Tendencias estructurales de la oferta y la demanda..... 24
   - Los elementos coyunturales y la crisis alimentaria 25
   - Algunas conclusiones y proyecciones..... 27
   - 3.2. Flujos comerciales, nuevos actores y el papel de América Latina..... 29
   - 3.3. Agotamiento y revalorización de los recursos naturales agrícolas..... 30
   - 3.4. Expansión de formas capitalistas de producción y fortalecimiento del agro-negocio: efectos sobre la estructura agraria y los actores sociales 31
   - 3.5. Concentración económica y tras-nacionalización de la agroindustria 31
   - 3.6. Globalización y apropiación privada del conocimiento y la tecnología 33
   - 3.7. Creciente interrelación en los efectos ambientales - El calentamiento global 34
   - 3.8. La emergencia de la seguridad alimentaria como un objetivo global 35
4. Algunas consecuencias para las políticas públicas y la institucionalidad agropecuaria y rural
   - 4.1. La creciente importancia de lo global 36
   - Volatilidad e incertidumbre de los mercados internacionales: la importancia de las políticas públicas 36
   - Flujos comerciales y contexto para las negociaciones comerciales: el papel del Estado 37
   - 4.2. Nuevas oportunidades para la producción agropecuaria frente a la revalorización de los recursos naturales agrícolas y la importancia de la innovación 39

4.3. Los desafíos para la agricultura familiar 40
4.4. El equilibrio entre Estado y mercado: a creciente importancia de la función reguladora 40
4.5. Pérdida de especificidad, creciente complejidad y dilución de lo rural 41
4.6. La necesidad de integrar las políticas sectoriales en el espacio territorial 42
4.7. Los ámbitos de acción y las incumbencias de la institucionalidad agropecuaria 44
5. Políticas públicas y la institucionalidad necesaria en un contexto de crisis y transformaciones mundiales 45
Bibliografía. 48

Capítulo II

Algunos elementos conceptuales para la construcción de la institucionalidad agropecuaria y rural

Funciones de la institucionalidad agropecuaria

1. Introducción .....
2. Los bienes públicos, la regulación y la intervención del Estado 53
2.1 Los bienes públicos como razón de la intervención estatal.....
2.2 Los bienes públicos y los servicios de apoyo en la agricultura y el medio rural 54
2.3 La regulación y los servicios públicos de apoyo..... 55
2.4 Estrategias de desarrollo y políticas públicas..... 57
3. Los roles del Estado y de los actores privados..... 57
3.1 Rasgos generales de la evolución reciente..... 58
3.2 Los problemas de la privatización de los servicios de apoyo... 59
3.3 La gestión privada de las políticas públicas 63
4. Tendencias conceptuales sobre los bienes públicos y sus implicaciones 64
4.1 Consideraciones generales..... 66
4.2 Tendencias conceptuales..... 71
4.3 Consideraciones sobre la regulación 74
Desregulación y simplificación de trámites..... 75
Regulación 77
La reglamentación técnica para la defensa de objetivos legítimos
La regulación y el medio ambiente dentro de enfoque de 77
desarrollo sostenible..... 78
*Estructura*s de mercado y la política de competencia..... 79

5. Conclusiones..... 80
Bibliografía..... 81

La institucionalidad de la agricultura y el desarrollo rural: consideraciones para su análisis
1. Introducción..... 83
2. Aspectos conceptuales
2.1 El escenario..... 85
2.2 Las instituciones..... 87
2.3 El Estado y la gobernanza..... 89
2.4 Las reformas institucionales..... 91
3. Las bases para el diseño institucional.....
3.1 Las relaciones de determinación de la agricultura y el desarrollo rural..... 95
3.2 Problemáticas..... 95
3.3 Políticas..... 97
3.4 Actores 97
3.5 Capacidades gubernamentales 98
4. El Estado y la institucionalidad
4.1 La construcción de la institucionalidad y las capacidades estatales 99
4.2 Los ministerios de agricultura en el Estado estratégico y relacional 103
5. Conclusiones..... 105
Bibliografía 107
Anexo 110

Relaciones público-privadas en la agricultura: razones, modalidades y resultados
1. Introducción..... 113
2. Tipología de instituciones públicas y organizaciones del sector privado 116
2.1 Las entidades públicas 116
2.2 Las organizaciones del sector privado..... 118
3. La justificación de la interacción público-privada..... 119
3.1 Las fallas de mercado y los bienes públicos..... 119
3.2 La situación en el sector público agropecuario (SPA) 122
3.3 La capacidad de respuesta en las organizaciones del sector privado 123
3.4 La sinergia de las alianzas..... 125

4. Experiencias de interacción positiva público-privada..... 126
4.1 Información..... 126
4.2 Servicios de sanidad agropecuaria..... 127
4.3 Apoyo a la innovación agropecuaria 127
4.4 Administración del agua de riego..... 128
4.5 Negociaciones comerciales..... 129
4.6 Atracción de inversiones..... 129
4.7 Adaptación de las organizaciones..... 130
5. Nuevos requerimientos en la actividad privada 130
5.1 Incorporación de nuevos rubros..... 131
5.2 Innovación tecnológica 133
5.3 La agroindustrialización..... 134
5.4 Capacidad empresarial y formalización 135
5.5 Implicaciones para las organizaciones e instituciones públicas 136
6. Consideraciones para mejorar la efectividad de las relaciones público-privadas
6.1 Eliminar el paternalismo que justifica la burocracia..... 136
6.2 Relacionamiento en base a capacidades y representatividad 137
6.3 Captación y uso efectivo de recursos 138
6.4 Jerarquías y diferenciación de funciones..... 138
7. Comentarios Finales..... 139

La institucionalidad de los países pequeños 140
Bibliografía..... 146

Capítulo III
La provisión de bienes públicos y los marcos regulatorios

La innovación en la zona rural y los nuevos paradigmas del desarrollo sostenible
1. El conjunto de los desafíos para un nuevo siglo 149
2. Debates sobre nuevas perspectivas para la innovación..... 151
3. Las sociedades modernas ante los desafíos de la globalización... 152
4. Nuevas perspectivas ante la crisis socioecológica: la noción del ecodesarrollo 154
5. La ecología política, la autonomía y la participación social para el desarrollo 162
6. Lo interdisciplinario y lo transdisciplinario como elementos fundamentales para la innovación contemporánea 163

7. Comentarios finales. La situación actual de las organizaciones de investigación y extensión agrícola 166
Bibliografía..... 168

El marco institucional para la innovación tecnológica en la agricultura y la alimentación

1. Introducción 170
2. El legado institucional del período de posguerra 170
3. Los cambios en los escenarios y demandas para la innovación y el cambio tecnológico 172
3.1 De los “commodities” al valor agregado 173
3.2 La pobreza y la agenda tecnológica 175
3.3 Los recursos naturales y el medio ambiente 177
3.4 La biotecnología y las tecnologías de información y comunicaciones como base de un nuevo paradigma tecnológico 179
4. Las dimensiones de una nueva institucionalidad..... 182
4.1 La orientación de la investigación y el desarrollo tecnológico.. 183
4.2 Diversidad y descentralización 184
4.3 Una creciente complejidad institucional 185
5. Algunos comentarios finales acerca de por dónde empezar..... 187
5.1 El papel del sector público y la gestión de la diversidad..... 187
5.2 Las nuevas demandas disciplinarias y el trabajo con los sectores de menores recursos..... 190
5.3 Reconocer el papel de los marcos regulatorios 192
5.4 Aprovechar el financiamiento como un mecanismo proactivo. 194
Bibliografía..... 195

Calidad e inocuidad de los alimentos en América Latina: diagnóstico y directrices para la construcción y perfeccionamiento de los sistemas de control

1. Introducción 199
2. Calidad y seguridad de los alimentos: diagnóstico actual, retos y directrices para América Latina 200
2.1 Evaluación de riesgos..... 203
2.2 Sistemas nacionales de control de calidad y seguridad de los alimentos 205
2.3 Capacidad de laboratorio 211
2.4 Entrenamiento, capacitación y reconocimiento profesional 211
2.5 Alianzas, iniciativas y certificación voluntaria 212
2.6 Educación para el consumo 215

2.7 Red de informaciones..... 215
3. Enfermedades Transfronterizas..... 216
4. Conclusiones y Recomendaciones..... 222
Bibliografía..... 225

Políticas e institucionalidad necesarias para la gestión sostenible de los recursos naturales en América Latina
1. Introducción..... 228
2. El contexto para las políticas e instituciones..... 230
2.1 La degradación de los recursos naturales y sus servicios ecosistémicos..... 230
Situación en la Región..... 230
La desvalorización de los recursos naturales..... 232
2.2 Cambio y variabilidad climática como factor determinante de un nuevo modelo de desarrollo 232
La adaptación para manejar los cambios inevitables..... 233
La mitigación para evitar cambios inmanejables..... 234
3. Los recursos naturales y su potencial para la contribución al desarrollo rural
3.1 Los recursos naturales como cimiento de la sociedad..... 236
De la agricultura y los medios de vida..... 237
Del desarrollo urbano y los medios de vida..... 238
Inventario del potencial de los recursos naturales..... 239
3.2 Un nuevo concepto de capacidad de carga..... 240
Determinación de la capacidad de carga con base en los medios de vida (capitales) 241
De la capacidad de carga al desarrollo sostenible..... 242
3.3 Elementos basados en los recursos naturales para un desarrollo rural sostenible..... 246
El territorio..... 246
El agua..... 247
Regulación del clima..... 247
La biodiversidad 248
Los productos maderables y no maderables..... 249
4. La orientación de la reforma de políticas 249
4.1 Hacia la certidumbre de las políticas y las instituciones: creando un ambiente habilitador 249
Ordenamiento territorial 250
Reducción de los costos de transacción 251
Internalización de costos y beneficios de la sostenibilidad..... 253

4.2 Profundizando la democracia: visión a lo interno
Participación..... 253
Empoderamiento y colonización del Estado 254
Desconcentración y descentralización reales..... 255
4.3 Profundizando la democracia: la responsabilidad internacional
Bienes pùblicos globales..... 256
Compromisos de financiamiento: de la ayuda para el desarrollo a la responsabilidad internacional..... 257
5. La reforma del marco institucional.....
5.1 Hacia una cogestión adaptativa de los recursos naturales..... 258
5.2 El enfoque territorial como base para la cogestión adaptativa. 258
El territorio como una construcción social..... 259
5.3 Elementos de un modelo exitoso..... 259
Mecanismos de concertación y construcción dinámica de escenarios futuros..... 260
Instituciones que aprenden..... 261
5.4 Modelos de gobernanza y extensión.....
Los bosques modelo..... 261
La cogestión adaptativa de cuencas hidrográficas: el caso Focuencas..... 264
Liderazgo local: una condición necesaria..... 267
5.5 Localización del monitoreo y la rendición de cuentas..... 268
Papel de la información para la toma de decisiones..... 269
6. Conclusiones..... 269
Bibliografía..... 273

Capítulo IV
La provisión de servicios y programas de apoyo

Políticas comerciales e inserción internacional

1. La nueva dimensión de las políticas comerciales..... 279
2. El alza de precios internacionales y las políticas comerciales..... 280
3. El tratamiento del sector agropecuario en el comercio mundial..... 284
4. Hacia una nueva institucionalidad agropecuaria con una estrategia de inserción internacional..... 289
Bibliografía..... 296

Políticas, programas e instituciones en los agroalimentos: ¿asincronía o co-evolución de las instituciones?
1. Introducción 298
2. Nuevas formas de organización de la producción y el intercambio de agroalimentos
2.1 Las cadenas globales de valor (o ¿cómo aproximar el análisis del tema?). 301
2.2 Los ámbitos de coordinación y los nodos críticos. 303
2.3 Localización 306
2.4 Situación actual (impresiones generales) 307
3. Las respuestas de las políticas públicas frente a las nuevas formas de organización de la producción
3.1 La institucionalidad previa 310
3.2 Repensando la agenda de políticas e instituciones para CGV. Políticas públicas e institucionalidad
Restricciones y punto de partida 314
Estrategias..... 319
Planes estratégicos..... 320
Los desafíos institucionales..... 321
Hacia nuevos perfiles institucionales 321
Esquemas de coordinación en base a instituciones preexistentes 322
Bibliografía..... 325

Crisis financiera y financiamiento agropecuario en América Latina: más allá del corto plazo
1. Introducción 330
2. Financiamiento agropecuario en América Latina
2.1 Financiamiento y dinámica de la agricultura..... 331
2.2 Poca profundidad y limitada cobertura del sistema financiero en las áreas rurales 335
2.3 Institucionalidad financiera emergente..... 337
3. Crisis financiera y financiamiento agropecuario 340
3.1 Contracción del crédito bancario y el crédito comercial privado..... 341
3.2 Desaceleración en el crecimiento de las instituciones microfinancieras..... 344
3.3 Una menor demanda de créditos agropecuarios 345
3.4 Impactos regresivos en la distribución del ingreso 347
4. Las medidas de política que aplican los países 348
4.1 Medidas para aumentar la liquidez en el sistema financiero.... 349

4.2 Medidas de política para el fomento productivo..... 350
4.3 Medidas de política para reforzar las instituciones financieras públicas..... 352
5. Prioridades en la política pública
5.1 Papel del Estado en el sistema financiero..... 353
5.2 Objetivos, plazos e institucionalidad para la implementación de la política pública para el financiamiento agropecuario y rural.. 355
5.3 Medidas de corto plazo: mitigación de riesgos y dinamización de mercados 357
5.4 Medidas de medio y largo plazo: expansión de los servicios financieros en las áreas rurales 363
Bibliografía 366

Capítulo V
Institucionalidad para el desarrollo de la agricultura familiar campesina

1. Introducción..... 373
2. Instituciones e institucionalidad..... 374
3. Contexto del desarrollo..... 376
4. Objeto o sujeto de trabajo de las organizaciones de desarrollo de la agricultura familiar campesina..... 377
5. El propósito productivo..... 378
6. El Estado y el mercado para pequeños productores..... 379
7. Categorías del desarrollo..... 381
8. Territorios e institucionalidad 383
9. Propuesta de modelo para la institucionalidad de desarrollo productivo de agricultores familiares campesinos..... 384
10. Las instituciones para estos programas.....
10.1 El organismo central de desarrollo campesino y la red territorial..... 386
10.2 El organismo central de desarrollo campesino..... 387
10.3 Las redes institucionales de apoyo a los ingresos..... 387
10.4 El organismo central de desarrollo campesino, las oficinas de información y las empresas comercializadoras..... 387
11. Conclusión..... 388
Bibliografía..... 389

Capitulo VI
Áreas que exceden los ámbitos de acción de la institucionalidad agropecuaria: la necesidad de articular y coordinar las políticas para los territorios rurales

El enfoque territorial redefine el desarrollo rural

1. Introducción..... 393
2. Territorio se toma las políticas públicas..... 396
   2.1 Una ley sectorial que rompe el orden institucional en México.. 396
   2.2 Identidad y ciudadanía constituyen territorios en Brasil..... 398
   2.3 El territorio como eje de gestión del medio rural en España.... 399
   2.4 Del desarrollo rural al desarrollo territorial en Panamá..... 401
   2.5 Un modelo integral de desarrollo urbano y rural: ordenamiento territorial en Guatemala..... 402
3. Rasgos de política que se imponen..... 403
   3.1 Objeto de política..... 404
   3.2 Visión..... 404
   3.3 Definición de ruralidad..... 406
   3.4 Énfasis de economía..... 407
   3.5 Tipo de política..... 408
   3.6 Instituciones públicas..... 409
   3.7 El papel de los actores sociales..... 411
   3.8 Objetivo de desarrollo..... 412
   3.9 Énfasis de inversión..... 415
   3.10 Modelos de planeación..... 416
   Bibliografía..... 418

Estrategias y programas de reducción de la pobreza rural

1. Introducción..... 420
2. La pobreza rural en América Latina, 1981 - 2007..... 421
3. Estrategias diferenciadas..... 430
4. Estrategias integrales para la reducción de la pobreza rural..... 433
   4.1 Garantizar mínimos de bienestar..... 434
   4.2 Reducir vulnerabilidad..... 436
   4.3 Mejorar el contexto en que los pobres toman decisiones..... 438
   4.4 Mejorar los activos de los hogares rurales pobres..... 440
5. Implicaciones institucionales..... 440
   Bibliografía..... 444

Instituciones y organizaciones para la soberanía y la seguridad alimentaria

1. Introducción....447
2. Conceptos emergentes: derecho a la alimentacion y soberanía alimentaria....450
3. Nuevas vertientes constitucioneales y legales....453
3.1 Países que enfatizan el enfoque de soberanía alimentaria....455
3.2 Países que enfatizan el concepto de derecho a la alimentación.... 458
4. Los sistemas institucionales para la seguridad y la soberanía alimentaria....460
5. La necesidad de nuevos arreglos institucionales para lo alimentario en el medio rural....462
6. La ausencia de consideraciones institucionales con relación al consumo alimentario....466
7. Conclusiones....469
Bibliografía.... 473
Anexo 1
Lo alimentario en las Constituciones América latina y el Caribe....476
Anexo 2
Leyes marco sobre derecho a la alimentacion o soberanía alimentaria....477
Anexo 3
Estructura institucional....480

Seguridad alimentaria y nutricional, agricultura y medio rural: enfoques, institucionalidad y políticas

1. Introducción....485
2. Cuestión alimentaria, equidad y políticas públicas....487
3. Componentes de una agenda pública de seguridad alimentaria y nutricional.... 495
4. Un sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional....502
5. Agricultura familiar, funciones y desarrollo territorial....507
6. Observaciones finales....510
Bibliografía....516

Capítulo VII
Construyendo una nueva institucionalidad agropecuaria: algunos temas no resueltos

1. Introducción.....521
2. El marco analítico.....522
3. Las principales áreas de trabajo para el desarrollo institucional....527
3.1 Ajustes y coordinación institucional dentro de la institucionalidad agropecuaria vigente
Coordinación inter-institucional en las políticas comerciales y la institucionalidad para las negociaciones internacionales.....529
Sanidad e inocuidad de los alimentos.....530
Políticas y programas para la agricultura familiar.....531
3.2 Reforma y fortalecimiento de la institucionalidad para la innovación tecnológica en el sector agropecuario..... 533
3.3 Ampliación de los mandatos de los Ministerios de Agricultura y articulación con otros ámbitos institucionales.....537
La agroindustria 537
La utilización sustentable de los recursos naturales agrícolas.....539
La seguridad alimentaria 540
3.4 Articulación intersectorial e implementación de políticas y programas en el espacio territorial rural.....543
Los programas para la mitigación de la pobreza en los territorios rurales..... 544

PRESENTACIÓN

El mundo está en un profundo y rápido proceso de transformaciones estructurales. Las tendencias financieras económicas y tecnológicas que venían desarrollándose en las últimas décadas han generado oportunidades, pero también desequilibrios importantes a nivel global, que finalmente desencadenaron una situación de crisis internacional. Las manifestaciones más inmediatas e impactantes de esta crisis sobre la vida y el bienestar de las personas se refieren al ámbito de las finanzas y la economía, sin embargo hay un reconocimiento cada vez mayor de que el mundo enfrenta, además, una crisis alimentaria, energética, ambiental y social vinculada, esta última, a la seguridad alimentaria y a la pobreza. El contexto de crisis se ha expandido a todos los países, ricos y pobres, impulsado por la globalización.

No obstante, la crisis no debe distraer la atención sobre los cambios estructurales de largo plazo que afectan las relaciones económicas y sociales de manera más permanente y que, si bien son generales y están estrechamente vinculados a la globalización de la economía en un sentido muy general, también han afectado, de manera profunda a la producción agropecuaria y a la vida rural, creando nuevos desafíos pero también nuevas oportunidades.

Lo anterior es particularmente notable en algunos países y regiones de América Latina, como por ejemplo el Cono Sur, la Costa Peruana, o alguna producción de Centroamérica, donde se han integrado a los mercados internacionales y han adoptado patrones de producción y una organización empresaria moderna y compleja. Esta agricultura convive, comparte recursos naturales, y compite en los mercados con otras formas de producción de carácter familiar y aun de subsistencia que todavía persisten, que representan un porcentaje importante de la producción total, y que continúan teniendo altos niveles de pobreza.

Frente a los nuevos desafíos y oportunidades, la Región ha comenzado a repensar el papel del sector agropecuario en la economía global y las políticas agropecuarias más adecuadas para enfrentar las nuevas condiciones del contexto internacional, como parte de una discusión aun mayor que surge como consecuencia del abandono de las estrategias y políticas identificadas con el Consenso de Washington, las que comenzaron a ser cuestionadas con el comienzo del siglo XXI, y que fueron definitivamente abandonadas a raíz de la crisis reciente.

Un elemento central de la discusión se refiere al papel del Estado en el

funcionamiento y regulación de los procesos económicos. Si bien la discusión un tanto estéril centrada en la disputa entre el Estado y el mercado parece haber sido superada, quedan todavía muchos temas que necesitan una consideración especial. Uno de ellos es el diseño de las nuevas estrategias y políticas públicas necesarias para un desarrollo armónico de la producción agropecuaria y de los territorios rurales, y la nueva institucionalidad necesaria para que sea posible implementarlas de manera eficaz.

Este documento presenta una reflexión sobre los procesos económicos y sociales que caracterizan a las principales transformaciones mundiales, las nuevas interrelaciones que existen en el medio rural entre distintos actores sociales, y sobre las nuevas condiciones y necesidades que están asociadas al desarrollo y funcionamiento de las organizaciones, públicas y no públicas, que integran la institucionalidad agropecuaria.

La reflexión está guiada por una intencionalidad propositiva. Es decir, si bien se intenta analizar y comprender la dinámica que llevó a la construcción de la institucionalidad actual y sus virtudes y defectos, la intención final es contribuir, a través de propuestas concretas, al desarrollo de una institucionalidad adecuada a las circunstancias y necesidades actuales.

El análisis se apoya en seis observaciones o premisas principales:

1. La institucionalidad agropecuaria actual fue construida en sus rasgos esenciales entre fines de la década del 50 y mediados de la década del 70, como respuesta a una visión particular sobre el papel del Estado, el contexto internacional, y las condiciones, las potencialidades y el papel de la agricultura en el desarrollo. Si bien durante la década del 90 las visiones cambiaron sustancialmente y se instrumentaron acciones dirigidas a reformas del Estado de considerable importancia, la estructura y la concepción central de las organizaciones del Estado no han cambiado en forma significativa. En cierta forma la estructura actual es un modelo en transición. Por otra parte, las condiciones de contexto han variado sustancialmente tanto con respecto a la década del 70 como respecto a la del 90, y por lo tanto las necesidades en cuanto a intervención del Estado, provisión de bienes públicos y participación de otros actores sociales también han variado. La institucionalidad debe ser adaptada a estas nuevas condiciones.

2. En sus rasgos constitutivos esenciales la institucionalidad agropecuaria de

la mayoría de los países de América Latina es bastante homogénea. Esto contrasta con la creciente heterogeneidad de los países en términos de estructuras productivas, inserción internacional, papel y potencialidades de la agricultura en el desarrollo nacional, etc.

3. La institucionalidad agropecuaria fue creada con una concepción sectorial y centralizada, características que han sido preservadas en lo formal, aunque en la implementación de las políticas públicas estos atributos se han diluido significativamente, restándole capacidad de acción, y creando superposiciones y permanentes conflictos de competencia entre distintas organizaciones.

4. La institucionalidad tiene un exagerado predominio de lo público y no ha desarrollado la necesaria integración y capacidad de movilización y cooperación con las organizaciones no públicas y la sociedad civil. Esto incluye los mecanismos necesarios para el diálogo, la articulación y la mediación de los diferentes intereses económicos y políticos de los actores vinculados a la vida rural y a la sociedad civil en su conjunto.

5. El funcionamiento, en términos de eficiencia y eficacia del componente público de la institucionalidad agropecuaria, no es en general el adecuado. Hay una significativa debilidad en los procedimientos administrativos, gerenciales y de evaluación que pueden ser mejorados.

6. Como consecuencia de la globalización, la innovación tecnológica y la agroindustrialización, la producción agropecuaria ha perdido especificidad. Más aún, el bienestar rural depende de políticas públicas que exceden a la institucionalidad agropecuaria, haciendo cada vez más necesaria la articulación de las distintas políticas que se implementan en los territorios rurales.

Debido a que el principal objetivo del documento es contribuir en forma propositiva al desarrollo institucional agropecuario y rural, un apartado importante del documento focaliza su atención en entender las debilidades y limitaciones de la institucionalidad actual, y en enunciar criterios, principios y posibles cursos de acción. No obstante esta focalización, el documento no tiene, o por lo menos intenta no tener, una visión tecnocrática sobre el desarrollo institucional y el funcionamiento de las organizaciones. Hay un reconocimiento pleno del hecho que el desarrollo institucional es el resultado de procesos políticos, generalmente complejos y desordenados, en los cuales

los intereses, visiones y necesidades de diversos actores sociales son las fuerzas determinantes del resultado final. Sin embargo, también hay un convencimiento y una esperanza de que las propuestas técnicas pueden influir sobre estos procesos políticos en un sentido positivo, y contribuir a la propia dinámica social de alianzas e iniciativas que hagan posible la construcción de una mejor institucionalidad.

El trabajo está organizado en siete capítulos. El primero de ellos describe la evolución de la institucionalidad agropecuaria y los nuevos desafíos que se presentan a partir del nuevo contexto internacional y regional. El segundo capítulo presenta cuatro trabajos que describen y analizan las funciones y los atributos que deben estar presentes en la institucionalidad agropecuaria, y los actores sociales que participan de ella. El tercer capítulo incluye cuatro trabajos que analizan la provisión de los principales bienes públicos y de la aplicación de las funciones de regulación más importantes, mientras que el cuarto capítulo presenta tres trabajos que analizan la provisión de funciones de apoyo a la producción y al desarrollo rural. El quinto capítulo se refiere a las políticas públicas y a la institucionalidad necesaria para atender la agricultura familiar. El sexto capítulo incluye trabajos que analizan las políticas públicas y los programas que están vinculados con el bienestar de la población en los territorios rurales y que por su naturaleza exceden las capacidades y los mandatos específicos de la institucionalidad agropecuaria, es decir acciones que requieren una articulación de la institucionalidad agropecuaria con otros ámbitos del Estado. Finalmente en el capítulo séptimo se identifican -a partir de los trabajos presentados en los capítulos anteriores- los problemas no resueltos, y se adelantan algunas ideas y propuestas que se consideran útiles para progresar en la construcción de una nueva institucionalidad agropecuaria y rural.

Capítulo I

Evolución de la institucionalidad agropecuaria y rural en América Latina y el nuevo contexto internacional: temas de reflexión

Evolución de la institucionalidad agropecuaria y rural en América Latina y el nuevo contexto internacional: temas de reflexión[1]

Martín Piñeiro

1. Introducción

Durante las ultimas dos décadas tanto el contexto internacional como las condiciones económicas y comerciales dentro de las cuales se desarrolla la producción agropecuaria en América Latina han estado cambiando rápidamente. Por un lado, el comercio mundial ha aumentado significativamente, hay nuevas reglas comerciales y está cambiando la importancia relativa de aquellos países que son los principales actores en el comercio internacional. Por otro lado, importantes procesos de innovación tecnológica, modernización e inserción en los mercados internacionales han dado una nueva dinámica a amplios sectores de la producción agropecuaria. Estos procesos también han generado transformaciones económicas y sociales de considerable magnitud, incluyendo la emergencia de nuevos actores sociales, nuevas formas de producción en el sector primario con crecientes grados de integración vertical, desarrollo de redes productivas, concentración económica y transnacionalización en segmentos de la agroindustria. Si bien por el momento estos cambios están concentrados en algunas regiones y productos, comienzan a difundirse más

[1] Este Capítulo utiliza extensamente trabajos previos del autor, especialmente: a) Piñeiro, M., "La situación global de los alimentos: algunas consecuencias para la Argentina", Revista del CEI Nº 13, Diciembre de 2008, Ministerio de Relaciones Exteriores, Argentina; b) Piñeiro, M. (2008), "Los nuevos desafíos para la agricultura de América Latina", IICA, San José de Costa Rica; y c) Piñeiro, M., Martínez Nogueira, R. y Trigo, E. (1999), "La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina", BID, Washington DC. Esta versión incorpora ideas y comentarios que surgen tanto de los trabajos como de las ponencias y discusiones mantenidas en el Seminario organizado por la FAO en Santiago de Chile los días 15-17 de abril de 2009.

ampliamente generando nuevas necesidades y condiciones para la aplicación de las políticas públicas y la organización y gestión de la institucionalidad agropecuaria. Por otra parte, estos procesos de modernización y aumento de la productividad de los factores han tenido un efecto menor sobre la disminución de la pobreza rural y la seguridad alimentaria de los sectores más pobres de la población, tanto urbana como rural. Adicionalmente, a partir de mediados del 2008, la crisis internacional ha provocado una recesión mundial que afecta en formas diversas tanto al sector agropecuario como a la seguridad alimentaria de los sectores urbanos más vulnerables de América Latina**.**

Las secciones siguientes están dirigidas a analizar algunas de estas tendencias, en especial el reciente aumento de los precios internacionales de los alimentos, y a desarrollar algunas reflexiones, conclusiones y propuestas sobre las acciones necesarias para reposicionar a la agricultura frente a la crisis mundial y al papel de la institucionalidad agropecuaria en este proceso. Sin embargo, también es importante resaltar que cualquier reflexión sobre la institucionalidad agropecuaria debe partir de la realidad presente. La institucionalidad actual es el resultado de largos y complejos procesos políticos y sociales. Estos procesos, que son propios y particulares de cada uno de los países de la Región han generado, sin embargo, una institucionalidad agropecuaria y rural con muchos rasgos comunes tanto en su arquitectura institucional como en los rasgos organizativos y de funcionamiento.

En este sentido América Latina ha tenido una considerable creatividad y energía en la construcción de su institucionalidad agropecuaria. Esto es particularmente cierto en momentos de crisis como la década del 30 o en momentos de procesos políticos potentes como puede haber sido la etapa de la estrategia de sustitución de importaciones (1950-1970). No obstante ello, la situación actual presenta debilidades importantes como consecuencia tanto de las políticas instrumentadas durante la década del 90 como por la falta de procesos de adecuación y modernización institucional acordes con las nuevas realidades económicas y políticas del mundo de hoy. Construir una nueva institucionalidad con un balance adecuado entre las funciones del mercado y del Estado y que integre a todos los actores sociales en formas constructivas es uno de los grandes desafíos de hoy.

2. Evolución de la institucionalidad agropecuaria en América Latina: algunos rasgos dominantes

Un análisis histórico sobre cómo se fue construyendo el sector público en América Latina sugiere cinco etapas principales con características bastante diferentes. Una primera etapa, **del Estado constructor**, durante la cual la principal actividad del Estado es sentar las bases institucionales y legales que permitan la apropiación de la tierra y la consolidación de la producción. Una segunda etapa de fuerte complejización del aparato público, **el Estado regulador**, que interviene en los mercados e intenta organizar la inserción en el comercio mundial y controlar los impactos de los ciclos económicos. Una tercera etapa en la cual el Estado asume una enorme variedad de funciones en la economía real**, el Estado desarrollista**, caracterizada por la estrategia de sustitución de importaciones de origen industrial. Una cuarta etapa durante la cual se implementa la primera reforma del Estado, que tuvo lugar durante las décadas del 80 y 90, en la cual la privatización de los servicios públicos y el "achicamiento del Estado" fueron el rasgo dominante, **el Estado remanente,** y la segunda reforma del Estado dirigida a dotar al Estado de una mayor eficiencia en la gestión. Finalmente la quinta etapa, aún en sus inicios, dirigida a dotar al Estado de capacidades para asumir un rol de articulador y ordenador de las actividades de un amplio espectro de actores sociales públicos y privados, el **Estado estratégico-relacional**, cuyas características dominantes se desarrollan con más detalle en el capítulo de R. Martínez Nogueira. Esta etapa apenas ha comenzado y será truncada o transformada como consecuencia de la crisis mundial que ha generado nuevas demandas de regulación e intervención del Estado y tendrá consecuencias sobre las nuevas concepciones que se desarrollen en relación a la institucionalidad.

La construcción de la institucionalidad (el Estado constructor) se inicia alrededor de mediados del siglo XIX hasta la década del 30. En esta fase la principal intervención del Estado se concentra en la apropiación y utilización de la tierra para fines productivos y en el arbitraje de conflictos que se plantean entre distintos actores sociales en el agro. La legislación básica en materia civil y comercial, las políticas de infraestructura y de servicios públicos y el régimen fiscal y monetario, sirvieron para brindar el marco institucional básico y para promover el desarrollo económico que se convirtió en la principal fuente de recursos fiscales a través de las rentas aduaneras.

La crisis económica mundial de la década del 30 tuvo graves efectos sobre las exportaciones agropecuarias de América Latina y, consecuentemente, sobre el

conjunto de la economía. En respuesta a esta situación se comienzan a crear mecanismos institucionales que permiten al Estado intervenir activamente en la vida económica. Esta es una fase de complejización de la actividad del Estado (el Estado regulador).

Va surgiendo así un sector público que no sólo contribuye a establecer el marco para el desarrollo de las actividades productivas, sino que procura atenuar los efectos negativos de ciclos económicos, regular el funcionamiento de los mercados o generar alternativas a la producción agropecuaria tradicional. Al mismo tiempo, y como consecuencia de las nuevas condiciones internacionales, comienza a revalorizarse el papel de los mercados internos en las estrategias de desarrollo.

No obstante este papel subordinado asignado a la agricultura, la política sectorial de la época de sustitución tuvo una alta complejidad e incluyó una amplia gama de instrumentos: protección arancelaria; control de precios, precios sostén y mínimos; intervención en la comercialización interna y externa; crédito dirigido y subsidiado; proyectos de colonización y, en pocos casos, de reforma agraria; subsidios a la innovación tecnológica; y otros. La aplicación de esta compleja política agropecuaria requirió para su instrumentación el desarrollo simultáneo de un poderoso aparato institucional capaz de llevar adelante las acciones de promoción y de control implícitas en la política adoptada.

A partir de mediados de la década del cuarenta la intervención del Estado se fundamentó en la necesidad de realizar inversiones estratégicas para romper los "cuellos de botella" existentes, especialmente en infraestructura y recursos humanos; fomentar producciones o actividad específica; regular y/o proteger ciertos mercados; o bien solucionar problemas sociales o territoriales determinados. Ésta constituye la fase de substitución de importaciones o del Estado desarrollista. En las décadas siguientes, a esos argumentos se fueron agregando otros, como los referidos a la seguridad nacional, a la justicia redistributiva y, en particular durante los setenta, a la seguridad alimentaria. Así, durante más de treinta años el Estado fue adquiriendo un rol cada vez más relevante, tanto en la provisión de infraestructura física y social y en la provisión de servicios básicos para la población como en la regulación de los mercados. Como resultado directo, el sector público en general, y el agropecuario en particular, fue aumentando su tamaño y la complejidad de sus funciones y demandando progresivamente mayores recursos. Como resultado indirecto, también fue generando problemas de ineficiencia, improductividad, burocratismo, centralismo, rigidez y politización en las decisiones técnicas.

En síntesis, durante los años previos a la crisis de la década del 80 y el inevitable ajuste del gasto público, el Estado en América Latina regulaba lo que se producía (precios relativos, financiamiento, inversiones, etc.); el nivel tecnológico con el cual se producía (investigación, asistencia técnica y extensión); y en cierta forma, para quién se producía (intervenciones en el comercio exterior e interior, precios controlados, monopolios de importación, políticas salariales, etc.). Era un sector público grande que administraba un número importante de instrumentos de política sectorial que afectaban la producción y el comercio y también la distribución del ingreso entre la ciudad y el campo y entre distintos grupos económicos dentro de la sociedad agraria. Pero todo esto cambió de manera sustantiva a partir de la crisis que se desencadenó en 1982.

A fines de la década de los setenta era común a casi todos los países de la Región una situación sin solución dentro del marco vigente. Cuando se requería una acción del Estado para afrontar una crisis que se agravaba, las medidas adoptadas no podían más que ahondar la ineficiencia generalizada. Las crisis fiscales provocaron una reducción global de los créditos presupuestarios y de los salarios efectivos y el dictado de normas que introdujeron rigideces en el funcionamiento organizacional. Se limitaron actividades, se minimizaron inversiones y se afectó la disponibilidad de tecnologías, equipos y materiales, impactando negativamente sobre la ejecución de proyectos y la operación de los servicios. Como consecuencia de un violento proceso de debilitamiento de su capacidad para promover el desarrollo, el Estado resultó progresivamente incapacitado para desempeñar sus funciones básicas. Era un Estado disperso, fracturado, poco inteligente, que había abandonado la noción de lo “público” y que había sido privatizado de hecho, sometido a la apropiación de grupos cuya lógica de comportamiento era la de *rent-seekers*. Su conducción política se reducía a la administración de la crisis, desbordada por la atención del corto plazo.

Esta situación generó la necesidad de una reforma de la institucionalidad que permitiera enfrentar los nuevos desafíos que surgían de un conjunto de factores externos e internos, vinculados entre sí. Las transformaciones del contexto internacional impusieron desafíos inéditos que implicaron nuevos riesgos que agudizaban incertidumbres. La tensión entre globalización y fragmentación, junto a la alternativa de integración o exclusión, plantearon a los países de la Región el imperativo de avanzar hacia la modernización de sus estructuras, proceder a la apertura de sus sociedades y de sus economías, estimular el adecuado funcionamiento de sus mercados y acrecentar su competitividad.

El principal desencadenante interno de la reforma económica fue la crisis fiscal. Ella alcanzó su punto máximo cuando se agotó la posibilidad de seguir financiando el déficit recurrente mediante el recurso inflacionario o por vía del endeudamiento externo, lo que puso de manifiesto la falta de solvencia y la escasa credibilidad de los gobiernos. El ajuste resultante de la crisis fiscal difirió significativamente de otros intentos anteriores centrados en la manipulación del tipo de cambio y en la reducción del déficit a través de reformas tributarias y administrativas. Si bien fue el fruto de circunstancias críticas, estuvo inspirado en nuevas concepciones sobre el modelo de desarrollo y sobre la relación entre el Estado, la sociedad y el mercado. Partió de un diagnóstico que adjudicaba las causas del deterioro al proteccionismo, a excesos en la intervención, dimensionamiento y regulación estatal, y a la escasa decisión política por mantener la disciplina fiscal. Además, este ajuste fue fundamentado como condición previa y como componente central de las políticas de reforma económica tendientes a la reestructuración y transformación productiva centradas en el papel del mercado.

Si bien existen algunas diferencias en cuanto a la secuencia de las reformas, su radicalidad y las condiciones políticas en que se dieron, la reforma económica adoptó un patrón semejante en casi todos los países de América Latina. En todos los casos se pretendió corregir desequilibrios de la balanza de pagos, lograr estabilizar los precios, eliminar distorsiones y promover la eficiencia microeconómica. Sus componentes básicos han sido: a) la disciplina fiscal que procuró eliminar los déficit de los gobiernos central y provinciales, de las empresas públicas y de los bancos centrales, mediante una severa contención del gasto público, la reducción significativa de su dimensión a través del abandono de funciones asociadas al Estado interventor y promotor, la privatización y la transferencia de servicios a niveles subordinados de gobierno, la eliminación de subsidios, y la desregulación; b) el redireccionamiento del gasto público, atendiendo a criterios de rentabilidad económica y a la construcción de capital humano; c) la reforma fiscal dirigida a ampliar la base tributaria y facilitar la administración impositiva; d) la liberalización financiera, con tasas de interés fijadas por el mercado; e) tipos de cambio unificados en el marco de una cierta libertad en la circulación de capitales, estímulo a la inversión externa, y liberalización del comercio, con la eliminación de restricciones y reducción y homogeneización de tarifas; y f) reformas en el marco normativo de manera de asegurar los derechos de propiedad, reducir los costos de transacción y proveer seguridad jurídica.

La primera generación de reformas tuvo importantes consecuencias sobre el

sector y su institucionalidad. El perfil actual no obedece a un diseño acabado, definido en función de una nueva realidad social y productiva ni a la adopción explícita de un nuevo modelo de gestión: es un Estado remanente, conformado en mayor medida por "lo que quedó", con esfuerzos para adaptarlo a los nuevos requerimientos. Esta readecuación institucional atraviesa claramente un momento de transición, sin que estén definidos los objetivos a los que se tiende ni los procedimientos para continuar avanzando. No obstante, los cambios han sido profundos y sus consecuencias serán, sin duda, duraderas. Las decisiones adoptadas fueron conformando una realidad que constituye el punto de partida para una reflexión largamente demorada sobre la construcción de un nuevo Estado que sirva de mejor manera a satisfacer las necesidades de la sociedad, de manera responsable y transparente.

Sin embargo, la reforma del SPA[2] no puede limitarse a una reducción del número de las entidades que lo conforman o de su dotación de recursos humanos a través de un simple ajuste numérico. Tampoco basta una reestructuración de sus funciones. Ambos aspectos pueden ser condiciones necesarias, pero no son suficientes para una efectiva transformación de la significación social de las organizaciones públicas, de su capacidad para orientar y alentar procesos de desarrollo ni para alcanzar una mayor efectividad en sus acciones. Esa transformación demanda una alteración significativa en la concepción que guió el diseño de las organizaciones públicas y de sus servicios, atendiendo a las nuevas realidades del sector agropecuario, así como una radical reorientación de la gestión. No sólo debe asegurar efectividad, sino legitimidad social y capacidad para actuar en forma activa, promoviendo cambios, generando procesos y contando con atributos para la innovación permanente. Desde mediados de la década de 1980 hasta mediados de la de 1990, durante la llamada reforma estructural, se redujo el SPA en muchos casos a algo ni operativo ni normativo.

Por otra parte, como resultado de la primera generación de reformas, las instituciones resultantes del SPA tienen una considerable similitud en casi todos los países de América Latina. Esto es el resultado de una serie de características políticas e institucionales de raíces comunes y de la considerable influencia que tuvieron los programas de organismos internacionales que recomendaban soluciones similares a todos los países. Sin embargo, dentro de esta similitud, es posible identificar algunas diferencias tanto en la estructura organizacional como en el estilo de gerencia. Estas diferencias responden, en cierta forma, al grado de avance que cada país ha logrado en la implementación de las

[2] SPA: sector público agropecuario.

reformas institucionales asociadas al período de reformas instrumentadas en años recientes. Las principales similitudes y diferencias que se describen a continuación surgen del análisis comparativo realizado en cinco países seleccionados (Argentina, Colombia, Ecuador, Perú y República Bolivariana de Venezuela).

En cuanto a dependencia institucional, solamente Argentina tiene una Secretaría de Agricultura que depende de un Ministerio (Ministerio de Economía cuando se realiza la reforma, y de Producción, en la actualidad). En los otros cuatro países la estructura institucional se basa en un Ministerio de Agricultura que depende directamente del Presidente de la República. En el Perú esta relación está mediatizada por la existencia de un Primer Ministro y de un asesor presidencial que se ocupa explícitamente de problemas vinculados al desarrollo rural. En los cinco países los Ministerios de Agricultura (Secretaría, en el caso argentino), tienen bajo su responsabilidad temática la producción agrícola y ganadera. Argentina, Colombia y Perú tienen responsabilidad por la agroindustria y la silvicultura. Argentina y Colombia incluyen en sus mandatos a la pesca, y Ecuador y Perú tienen jurisdicción en los recursos naturales. Las responsabilidades temáticas son bastante variables y la estructura específica existente en cada país no parecería responder a ninguna lógica especial que vincule, por ejemplo, el mandato ministerial con la importancia relativa del sector.

La comparación de las áreas funcionales en las cuales intervienen los Ministerios y sus organismos descentralizados no indica ninguna tendencia sistemática. En los cinco países mencionados casi todas las funciones son cumplidas ya sea por el Ministerio o por un organismo descentralizado. Las únicas funciones realizadas solamente en un número limitado de países son las relacionadas a la reforma agraria y a la provisión de insumos. Similarmente, la comparación de los niveles de intervención utilizados no permite identificar tendencias o características de funcionamiento consistentemente distintas entre los organismos de los países analizados. Una excepción a esta generalización se observa en el área de regulación, en la cual Argentina, Colombia y Ecuador -hasta muy recientemente- tendrían un menor nivel de intervención.

La estructura institucional presenta un fuerte grado de descentralización de carácter regional en Ecuador y Perú, bastante menor en Colombia y fuertemente centralizada en los casos de Argentina y República Bolivariana de Venezuela. Por el contrario, los cinco países analizados incluyen organismos descentralizados o desconcentrados, los que tienen un considerable nivel

de autonomía operacional y descentralización en su infraestructura física y operacional. Los cinco países cuentan con organismos descentralizados encargados de la investigación agropecuaria. En las otras áreas solamente Colombia cuenta con un número importante de organismos descentralizados que cubren casi todas las áreas funcionales identificadas. Asimismo, casi todos estos organismos descentralizados cuentan con órganos colegiados de dirección en los cuales hay algún grado de participación del sector privado o de las organizaciones que representan a la sociedad civil.

El contexto de la segunda generación de reformas institucionales fue determinado por la evidencia de que las reformas instrumentadas habían quitado capacidad y efectividad al Estado. Esto fue consecuencia del hecho de que la reformulación del papel y los modos de operar del Estado, y las reformas del SPA, formaron parte del desmantelamiento del Estado intervencionista. Este desmantelamiento fue una consecuencia de las nuevas circunstancias enfrentadas por los países y de un conjunto de ideas y convicciones que se consolidaron durante la última década en torno al papel, significación y tamaño del Estado y a los modos de estructuración de sus relaciones con el mercado y la sociedad civil. Estas ideas tuvieron y tienen consecuencias importantes sobre las modalidades de provisión, producción y financiamiento de sus servicios y por lo tanto indujeron cambios en la estructura del sector público.

En primer lugar, la crisis precipitó el abandono de las concepciones normativas y voluntaristas que le asignaban al Estado un papel de agente activo y único del desarrollo, optimizador de una función de bienestar social, lo que llevó a asumir posiciones favorables a una mayor descentralización en las decisiones sociales. Por otra parte, las distancias entre las intenciones estatales y los resultados obtenidos hicieron que se pusieran en cuestión los modos tradicionales de organización y gestión pública, experimentándose con modelos de vigencia probada en otros contextos y situaciones organizacionales. Por consiguiente, si bien las acciones de reforma estatal han sido inspiradas, en primer lugar, por las urgencias derivadas de los apremios fiscales y por estrangulamientos que impedían el crecimiento, ellas fueron progresivamente respaldadas por marcos normativos y enfoques teóricos que les dieron legitimidad y orientación. La breve referencia a estos enfoques se justifica para reconstruir los senderos recorridos con el fin de pensar alternativas hacia el futuro.

La primera reforma del Estado tuvo resultados insuficientes y, en algunos casos, claramente negativos. Resultaron de respuestas a apremios, se inspiraron en

experiencias extrarregionales y fueron incorporados como condicionalidades en las operaciones de crédito que facilitaron las reformas políticas. Sus sustentos teóricos fueron en general construidos *a posteriori*, debiendo recurrirse a ellos en el presente cuando la tarea de consolidación de una nueva institucionalidad es impostergable. Se supuso que las organizaciones tenían plasticidad para absorber los cambios de orientación, que la decisión política era suficiente para precipitar nuevos comportamientos y que la modificación de normas y procedimientos propios del sector público y el rediseño formal bastaban para alterar los estilos de gestión. Se apostó a la capacidad de respuesta a las oportunidades abiertas por un sector público que dejaba campos de actividad a niveles subordinados de gobierno, al sector privado y a las organizaciones sociales. La premisa fue la existencia de recursos sociales disponibles cuya activación sólo requería una convocatoria explícita. La consecuencia neta fue, en cambio, que no hubo un impacto significativo sobre la habilidad para promover acciones colectivas en forma eficiente ni sobre la satisfacción de la demanda de la sociedad por los resultados de esas acciones.

Quedaron así varias cuestiones pendientes que debían ser resueltas para el desarrollo de capacidades y el perfeccionamiento de la efectividad del Estado, de manera que éste pudiese desempeñar su papel en la redefinición institucional. Ése fue el foco de la segunda reforma y las cuestiones se refieren a atributos que, en general, deben reunir la gestión del SPA aunque su aplicación a distintas organizaciones con mandatos y responsabilidades específicas debe analizarse en cada caso particular.

En resumen, la primera generación de reformas restituyó el papel de los mercados como mecanismos para la asignación de recursos y la segunda atendió, aunque en forma insuficiente, a los marcos institucionales necesarios para que estos mercados pudieran responder a los atributos de competencia y calidad. Ahora se inicia un nuevo proceso (quinta etapa) centrado en la construcción del Estado estratégico- relacional que deberá enfatizar el desarrollo institucional y los asuntos cuya resolución excede a los mecanismos de mercado. Aún resta un gran esfuerzo para concretar el conjunto de reformas institucionales y organizacionales en marcha e incluso de aquellas aún no iniciadas y que es necesario iniciar en respuesta a las nuevas condiciones del contexto. Sus contenidos serán más complejos y su ejecución más difícil ya que consisten en la construcción de capacidades, en la creación de nuevas redes de colaboración, en la explotación de complementariedades y en el estímulo a la participación y la iniciativa social. Sus objetivos no se alcanzan por la sola disponibilidad de mayores recursos o mejores insumos que

agreguen eficiencia, sino por la calidad de los procesos organizacionales y por los impactos que se alcancen.

Lo anterior explica que las acciones que deben emprenderse tendrán que conceptualizarse como contribuyentes a ese desarrollo institucional, superando la perspectiva del perfeccionamiento organizacional, centrada en ámbitos particulares de la acción pública o privada. La visión del desarrollo institucional debe atender a las especificidades nacionales y regionales, a la trayectoria y capacidades de los actores, a los desafíos particulares a responder y a las orientaciones estratégicas que se adopten. Asimismo, la agenda de esta quinta etapa incluye asuntos como la igualdad de oportunidades, la mejor distribución de las capacidades para articular las necesidades y demandas sociales de los distintos grupos vinculados a la ruralidad, el desarrollo de nuevas formas de "delegación" y "devolución" a la sociedad civil que reafirmen su autonomía a la vez que construyan nuevos modos de gestión social y el suministro de los llamados "nuevos bienes públicos", como la preservación de los recursos naturales. Estas acciones directas configuran una etapa diferenciada, pues en ella el objetivo de desarrollo institucional demandará nuevos comportamientos del Estado por los que promueve capacidades sociales o afirma lo público a través de mecanismos con los que está comprometido pero que le son ajenos. Es una etapa en la cual los marcos jurídicos y normativos que establecen las reglas de juego adquieren mayor importancia y la legitimidad del Estado frente a la sociedad es un atributo indispensable para cumplir su función.

Fundamentalmente, son los cambios en el contexto los que promoverán esta quinta etapa en el desarrollo del SPA. Durante la última década han ocurrido importantes transformaciones en la estructura y el funcionamiento del sector agropecuario, de especial relevancia en Argentina, Brasil, Chile y México, pero también en forma más acotada en otros países de la Región, como Costa Rica y Perú, en los cuales activos procesos de modernización productiva, agroindustrialización y expansión de las exportaciones de algunos rubros han significado una verdadera revolución productiva y comercial. Simultáneamente a esta modernización productiva, un número importante de países se encuentra en las etapas iniciales de un proceso de reforma del Estado en el que las nuevas ideas sobre la función del Estado y las características que la gestión de lo público debe adquirir para ganar efectividad y legitimidad social han comenzado a ser aceptadas aunque no han logrado aún una consolidación homogénea. Es por ello que la reflexión sobre cuál debe ser el ámbito, la naturaleza y la intensidad de la intervención del Estado en la actividad rural se debe basar en los cambios del contexto que tuvieron lugar durante las ultimas

dos décadas (apertura comercial, desregulación económica, nuevo escenario científico-tecnológico, y descentralización política y económica), que tienen un impacto central en el sector y ahora en los impactos de la crisis financiera y la recesión económica mundial.

El análisis realizado sugiere que las reformas del Estado en el sector han sido importantes, heterogéneas y poco consistentes, y en general han sido procesos residuales de reformas de la economía y de las instituciones de carácter global más que el resultado de políticas específicas para el sector. Las nuevas condiciones de contexto y las propias transformaciones estructurales del ámbito rural de la Región definen ahora necesidades más específicas de políticas públicas. Aunque los objetivos de dichas políticas en la mayoría de los países de la Región (mayor productividad, conservar los recursos naturales y promover el bienestar rural) no han variado a lo largo de los años, los énfasis relativos y sus elementos centrales necesitan adecuarse a las nuevas condiciones. En el diseño de esas políticas y en la construcción de la nueva institucionalidad necesaria es imprescindible entender los escenarios futuros y las nuevas necesidades y contribuciones del sector agropecuario y rural.

3. El nuevo contexto internacional

3.1. De la crisis alimentaria a la recesión global

Durante los últimos dos años la economía mundial ha experimentado cambios rápidos y profundos. A partir de fines del 2006 el precio del petróleo y de otros *commodities*, incluyendo los agrícolas, comenzó a aumentar en forma sostenida llegando a un máximo a mediados del 2008. En julio de ese año el precio de la soja llegó a 600 USD la tonelada, casi un 200% superior al existente previo a la suba. Este incremento del precio internacional de los *commodities* fue una manifestación indirecta de la crisis inmobiliaria y financiera que se venía gestando en la economía de Estados Unidos de América y que hizo eclosión en el segundo semestre del 2008. Finalmente, hacia fines del 2008, la economía mundial entra en un período de estancamiento y potencial recesión cuya profundidad y duración es difícil de prever.

Este contexto internacional marca la creciente volatilidad en el mercado de los *commodities* agrícolas determinado, en gran medida, por la creciente participación e influencia del capital financiero en dichos mercados. Sin embargo, la evolución de los precios tiene también causas estructurales

vinculadas a las condiciones de largo plazo de la oferta y demanda de alimentos a nivel mundial

Estas nuevas condiciones estructurales de largo plazo, la creciente volatilidad de los mercados y las nuevas reglas del comercio internacional, incluyendo el papel de las empresas trasnacionales en la agroindustria y el comercio, definen un nuevo contexto internacional para la producción agropecuaria de América Latina.

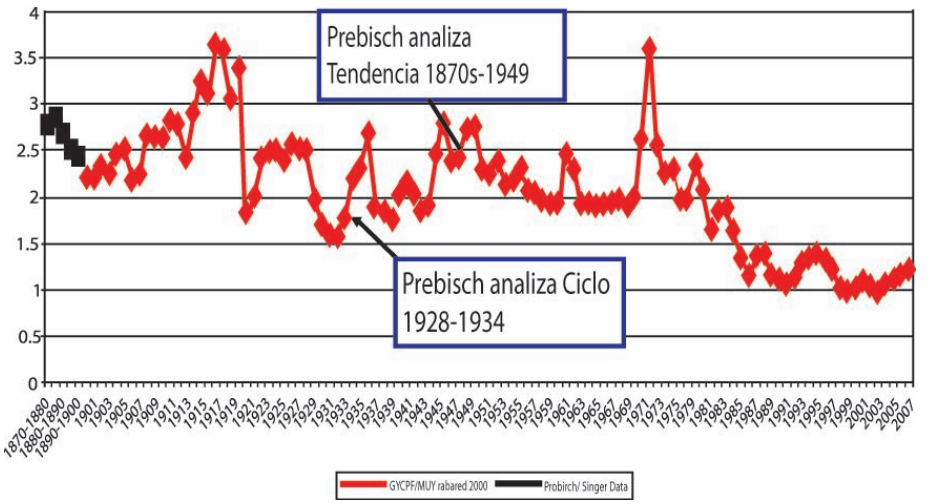
El precio internacional de los alimentos

Las estrategias y políticas públicas para el sector agropecuario han estado fuertemente influidas por el papel que se asignó a la agricultura en los modelos económicos adoptados por los países de América Latina y la inserción internacional que se buscaba o se creía posible de lograr. Un elemento central que influyó en estas apreciaciones fue la situación de los mercados internacionales para los productos agrícolas y, en particular, los precios internacionales y las percepciones que se tenía sobre la posible evolución de los términos del intercambio comercial.

Fue éste un elemento central en las concepciones impulsadas por la CEPAL en la década de los 50 y 60 que tanto influyeron en la implementación de las políticas de sustitución de importaciones de origen industrial que dominaron tanto el pensamiento económico como las políticas instrumentadas en América Latina hasta la década del 90.

El Gráfico 1 muestra la evolución del precio internacional de los alimentos en términos reales. Puede verse que este precio muestra una tendencia levemente declinante durante todo el siglo XX y muy pronunciada a partir de la década del 70. Esta tendencia declinante sólo fue alterada en forma significativa durante el período de la primera guerra mundial y durante la crisis del petróleo en la década del 70.

Gráfico 1: Índice de precios reales agropecuarios
Base 2000=1



Fuente: Díaz Bonilla, E. 2008

Es a partir de esta observación sobre la tendencia declinante de los precios y el consecuente deterioro de los términos de intercambio para América Latina que Prebisch y la CEPAL enuncian, a principios de la década del 50, sus conocidas e influyentes propuestas que permearon en el pensamiento económico social latinoamericano y que fueron duramente cuestionadas en los años 90 cuando se dio preeminencia a las políticas de liberalización comercial y apertura del mercado impulsadas por el Consenso de Washington.

A pesar de que la política económica predominante en América Latina durante todo el Siglo XX no le daba una importancia central a la producción agropecuaria, hacia fines de la década del 70 comienzan a verse en América Latina transformaciones importantes similares a las que ocurren en otras partes del mundo. Las innovaciones genéticas en los principales cultivos alimenticios como el trigo, el maíz y el arroz y la mayor utilización de agroquímicos, tecnologías vinculadas a la revolución verde, aumentan significativamente la tasa de crecimiento de la producción mundial de cereales y menos espectacularmente de algunos otros productos como el azúcar. El incremento de la oferta a nivel mundial que resulta de la incorporación de estas tecnologías impulsa una mayor declinación de los precios. Como puede verse en el Gráfico 1, los precios caen a la mitad durante el período 1980 al 2000.

Esta disminución de los precios internacionales está acompañada, sin embargo, por un importante proceso de modernización, incorporación de tecnología y cambios en la estructura agraria. En 2005, la CEPAL afirmaba: "…a principios del siglo XXI se aprecia que una parte de la agricultura ha experimentado un proceso de modernización que resultó en niveles de eficiencia situados en la frontera internacional, en algunos casos a partir de capacidades locales y, en gran medida, de la incorporación de tecnologías foráneas…" (CEPAL, 2005).

Este nuevo panorama indujo a visualizar al sector agropecuario como un conjunto de actividades económicas o "complejo agroindustrial" o "agricultura ampliada". Así surgieron documentos conceptuales de los organismos más importantes vinculados a esta problemática. El IICA, a principios de la década del 90, realiza una serie de propuestas sobre la importancia de la agricultura para el desarrollo, propuestas que son volcadas y consolidadas en el estudio realizado en el 2003 "Más que alimentos en la mesa: la real contribución de la agricultura a la economía", en el marco de los trabajos del Grupo Interagencial de Desarrollo Rural (CEPAL, Banco Mundial, BID, FAO, FIDA, IICA, GTZ y USAID). Este trabajo aplicó la metodología de las matrices de contabilidad social y estimación de multiplicadores de encadenamiento para evaluar la contribución de la agricultura ampliada, lo que permitió una medición integral de su participación como proveedor de insumos, generador de valor agregado y de divisas, así como importante factor de distribución de ingresos. Los resultados ayudaron a la comprensión de su importancia para el desarrollo, permitieron mejorar las decisiones en materia de inversión y dieron lugar a la formulación de políticas para la agricultura, de forma de contribuir más efectivamente al desarrollo y a la reducción de la pobreza.

En 2005, el Banco Mundial publicó el documento "*Beyond the City: the Rural Contribution to Development*" (Banco Mundial, 2005), en el cual se explican y documentan un conjunto de proposiciones que habían sido enunciadas por otras instituciones. El trabajo del Banco Mundial demostró que, si se miden adecuadamente, la contribución de la agricultura al producto bruto y el peso de la población rural en los países de Latinoamérica son casi el doble de lo que se estima habitualmente. Destaca que "la mayoría de los países de la Región no ha logrado ofrecer una combinación adecuada de políticas públicas en el campo como sería lo deseable tanto desde una perspectiva de reducción de la pobreza como de crecimiento". Más recientemente, el Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial de 2008 llevó como título: "Agricultura para el Desarrollo". En dicho estudio se señala que la agricultura es un instrumento de desarrollo fundamental para alcanzar el objetivo del milenio de

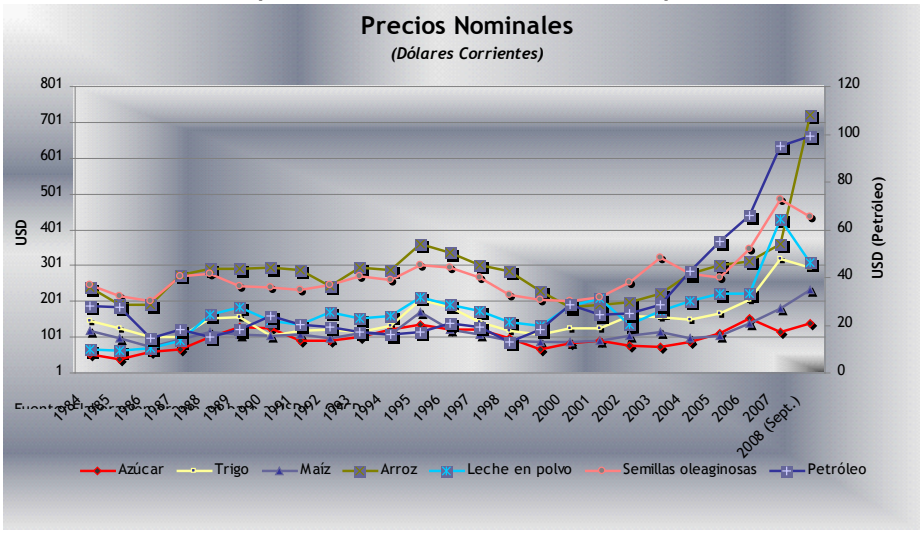
reducir a la mitad para 2015 la proporción de personas que padecen hambre y viven en la extrema pobreza.

Es en este contexto de una revalorización de la agricultura como instrumento del desarrollo que deben ahora analizarse el reciente incremento de los precios internacionales de los alimentos y su posible evolución. Es necesario entender con precisión las causas, las consecuencias sobre la producción y el bienestar de la población en general y cuáles serían las políticas más adecuadas para que, con una visión de largo plazo, cada país en forma individual y la Región en su conjunto se adecuen al escenario futuro.

El Gráfico 2 muestra el comportamiento de los precios, en USD corrientes, del petróleo y de seis de las principales materias primas agrícolas desde el punto de vista alimentario: arroz, azúcar, trigo, maíz, leche en polvo y soja (importante como fuente de aceite vegetal). Puede verse que el precio del petróleo comienza a aumentar a partir del año 2004 y muy rápidamente a partir del 2007. Por el contrario, los precios de las materias primas agrícolas, con excepción del azúcar, sólo comienzan a aumentar a partir del 2006 y desde allí también lo hacen muy rápidamente.

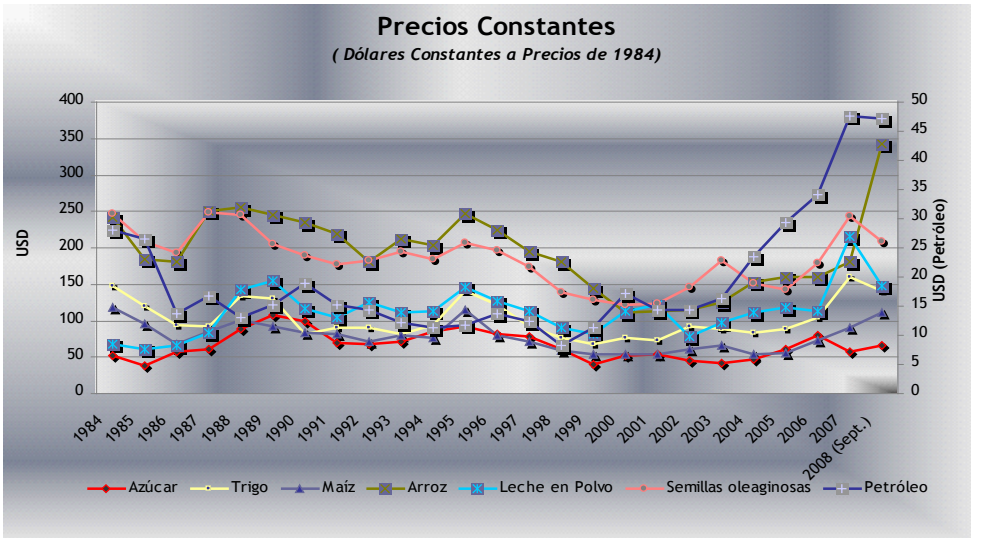
Un análisis comparativo de los dos cuadros permite las siguientes observaciones: a) el precio de las materias primas agrícolas en el año 2008, expresado en dólares EE.UU. constantes, es similar al que regía en la década del 90; b) el elemento más importante de la suba de precios es la rapidez del incremento, medido en dólares EE.UU. corrientes, lo cual dificultó los necesarios ajustes económicos por el lado de la demanda, generando un conjunto de efectos negativos sobre los consumidores, especialmente en los países que son importadores netos de alimentos; y, c) el incremento de los precios está concentrado en cuatro productos de gran importancia para el consumo humano: trigo, arroz, leche en polvo y soja (aceites comestibles). El precio del maíz aumenta en forma más atenuada. Por otra parte, también es importante notar lo siguiente: que el precio de otros productos agrícolas como por ejemplo el azúcar, no experimentan esta importante suba, y que durante los últimos dos meses (agosto-octubre) los precios del petróleo y de los alimentos han caído en más del 40%.

Gráfico 2:
Precio internacional de alimentos seleccionados y del petróleo.
(Dólares EE.UU. nominales)



Los mismos datos son presentados en dólares EE.UU. constantes en el Gráfico 3. El deflactor utilizado fue el Índice de Precios al Consumidor (CPI) del *Bureau of Labor Statistics* (BLS)

Gráfico 3:
Precio internacional de alimentos seleccionados y del petróleo
(dólares EE.UU. constantes)



La evolución de precios descripta, si bien no implica cambios significativos en términos reales, ha tenido una serie de efectos negativos sobre el bienestar de los sectores más pobres de la sociedad y ha creado desequilibrios macroeconómicos en los países importadores netos de alimentos. El problema principal está dado por la velocidad de los incrementos medidos en moneda corriente que dificulta el proceso de ajuste. El comportamiento reciente de los precios de los alimentos puede ser explicado a través de un análisis del conjunto de factores que afectaron al mercado.

Tendencias estructurales de la oferta y la demanda

El primer conjunto de factores está integrado por fenómenos estructurales de largo plazo que afectan el equilibrio entre la oferta y la demanda de alimentos. Las más importantes son las siguientes:

- El incremento de la demanda de países en desarrollo, especialmente del Asia, como consecuencia de: a) incremento poblacional; b) del ingreso per cápita; c) la urbanización; y, d) el éxito en las políticas instrumentadas en algunos de dichos países dirigidas a reducir los índices de pobreza. China y parcialmente la India, por su dimensión y por la velocidad del crecimiento económico experimentado durante la última década, son los principales actores de este proceso. En estos casos aumenta el consumo per cápita y se modifica la composición de dicho consumo. El mayor consumo de carne y lácteos significa una demanda derivada para cereales y subproductos de las oleaginosas, haciendo que la cantidad de recursos naturales, tierra y agua, necesarios para alimentar a una persona, sea significativamente mayor. Diversas estimaciones sugieren que los aumentos de la demanda mundial para el año 2020 serán consecuencia del consumo adicional de los países en desarrollo, en porcentajes que van entre el 80% y el 90% en carnes, cereales, oleaginosas, frutas de pepita y frutas cítricas (Llach y Harriague, 2008).

- El creciente uso de biocombustibles impulsado por las normativas que establecen la obligatoriedad de su uso en un número de países como Estados Unidos de América, la Unión Europea y Brasil. La demanda de maíz para biocombustibles en Estados Unidos de América significa ya el 30% de la producción de dicho cereal. En la UE el consumo de varios cultivos alimenticios, incluyendo el trigo, es ya significativo en términos del mercado de alimentos. Estimaciones del IFPRI (citado por Banse *et*

al., 2008) sugieren que 30% del incremento del precio de los cereales está explicado por la producción de biocombustibles especialmente en Estados Unidos de América. Este factor puede sufrir modificaciones de entrarse en una etapa recesiva en la economía internacional y disminuir el precio del petróleo, hecho que reduciría la competitividad de los biocombustibles.

- La menor respuesta de la producción de cereales y oleaginosas en el mundo como consecuencia del menor aumento de los rendimientos. La tasa de crecimiento de los rendimientos por hectárea en los cereales y las oleaginosas disminuyó del 2% por año durante el período 1970-1990 al 1,1% durante el período 1990-2007, y las proyecciones hechas por el USDA son de un descenso a sólo el 0,8% para el período 2009-2017 (Banse *et al.*, 2008) Este hecho es consecuencia de dos fenómenos principales: a) el agotamiento del impacto de la revolución verde; y, b) el progresivo agotamiento de la tierras agrícolas más fértiles y la expansión de la frontera agropecuaria a sistemas ecológicos menos favorecidos.

- Las restricciones a la producción en algunos países desarrollados, que surgen como respuesta a preocupaciones sobre el medio ambiente y la conservación de los recursos naturales y en algunos casos, como por ejemplo la Unión Europea, por cambios en las políticas de subsidios y apoyos a la producción.

El resultado de estas tendencias estructurales ha sido un progresivo cambio en el equilibrio que existía entre la oferta y la demanda mundial de alimentos. Estos cambios también han significado modificaciones importantes en la presencia de distintos países en el mercado internacional de los alimentos y, consecuentemente, en los flujos comerciales y la participación en el comercio mundial de alimentos.

Los elementos coyunturales y la crisis alimentaria

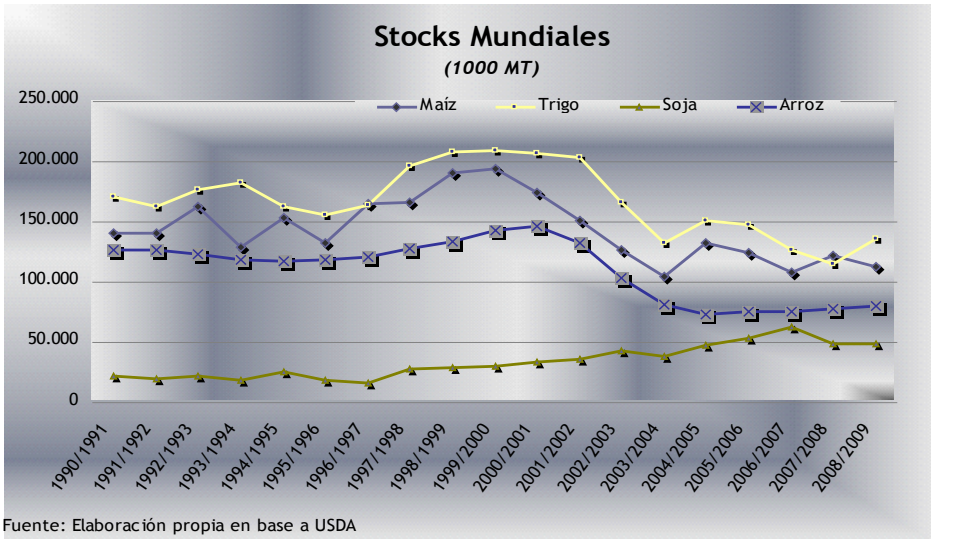
El segundo conjunto de factores está integrado por una serie de elementos que son independientes o externos a la producción y el consumo de alimentos y que tienen un considerable valor explicativo especialmente en relación a la velocidad del incremento de los precios en el corto plazo (a partir del 2006).

Primero, el incremento del precio del petróleo que tiene un efecto "demostración" sobre el resto de las materias primas y que, en el caso específico de los

alimentos, incide en forma significativa en los costos de producción y más aún del transporte.

Segundo, la creciente debilidad del dólar frente a otras monedas –tendencia que se ha frenado en las últimas semanas– y la baja de la tasa de interés a nivel internacional que hizo perder atractivo a las inversiones monetarias.
Tercero, la creciente disminución de las reservas mundiales de los tres cereales, a partir del año 2000, como consecuencia de políticas explícitas en ese sentido, lo cual introduce una mayor sensibilidad y volatilidad de los precios (Gráfico 4).

Gráfico 4:
***Stocks* mundiales de arroz, trigo, maíz y soja (en miles de toneladas)**



Fuente: Elaboración propia en base a USDA

Cuarto, la extraordinaria sequía en Australia a partir del 2004, que disminuyó en forma significativa su presencia en el mercado internacional del trigo, y ciertos excesos de lluvias en Asia y Estados Unidos de América, que afectaron la producción de arroz y maíz a partir del 2006.

La conjunción de una creciente evidencia sobre el desequilibrio entre oferta y demanda a nivel mundial y los efectos de este conjunto de factores de corto plazo generan inestabilidad y perspectivas de aumento de precios. Es frente a esta situación que los *traders* tradicionales y, en menor medida, los fondos financieros, vuelcan una cantidad importante de recursos en el mercado de las materias primas, confirmando y magnificando el efecto de las variables

estructurales de largo plazo.

En las presentes circunstancias de crisis financiera, la acción de los *traders* y fondos financieros puede exagerar la baja de precios ocultando, a través de la modificación de las posiciones a futuro, cuál es la evolución real de oferta y demanda.

Algunas conclusiones y proyecciones

¿Qué se pude concluir a partir del análisis desarrollado en las secciones anteriores?

En primer lugar es evidente que hay un efecto importante de las variables monetarias y financieras que introducen volatilidad en los mercados de las materias primas y una acción conjunta por parte de los inversores que apostaron a mayores aumentos de precios. Esta burbuja económica comenzó a disolverse a mediados de este año, afectando la perspectiva colectiva de los principales actores en dichos mercados. Una consecuencia de esta nueva perspectiva es que las posiciones largas en el mercado de Chicago disminuyen significativamente a partir de agosto del 2008 y son un factor importante en la caída de precios de los *commodities* en el segundo semestre del 2008.

En segundo lugar, las condiciones de la demanda estarán condicionadas por la recesión de la economía mundial. Es difícil prever la profundidad y extensión de la misma, y estará vinculada al éxito de las políticas macroeconómicas que sigan las grandes economías, incluyendo los grandes países emergentes como Brasil, China, India y otros. La mayoría de estos países están actuando con energía para fortalecer el sistema financiero y reactivar la economía mundial. Un ejemplo de esto, además de los paquetes de rescate implementados por Estados Unidos de América y algunos países de la Unión Europea, son las políticas macroeconómicas de China, que en base a las enormes reservas monetarias de que dispone, intentan atenuar los efectos de la crisis económica mundial manteniendo una tasa de crecimiento razonable y por lo tanto su capacidad importadora. Sin embargo, el éxito de las políticas macroeconómicas, incluyendo los planes de rescate implementados por las principales potencias, es aún incierto.

En tercer lugar, la suba de precios del 2008 y los impactos de la recesión mundial desencadenada a principios del 2009 han puesto en marcha una serie de mecanismos de ajuste, tanto del lado de la oferta como de la demanda de

alimentos. La efectividad de estos mecanismos de ajuste es difícil de prever al estar fuertemente determinados por los elementos centrales de las políticas macroeconómicas instrumentadas por los principales actores en el comercio mundial de alimentos. Por otra parte, las políticas sectoriales y comerciales implementadas por la mayoría de los países son, en muchos casos, no muy sólidas e inconsistentes entre sí. Un ejemplo de esto son las nuevas tendencias proteccionistas que comienzan a manifestarse en algunas de las medidas instrumentadas y que comienzan a expresarse en ámbitos de negociación. En el mediano plazo, si las medidas que los países implementen para aumentar la producción de alimentos y disminuir la volatilidad de los precios son exitosas, los precios internacionales de los alimentos tenderán a estabilizarse.

En cuarto lugar es razonable suponer que una vez superada la crisis internacional, las fuerzas estructurales que comenzaron a manifestarse durante la ultima década, es decir el aumento del consumo en los países en desarrollo y las dificultades de aumentos similares de la oferta, vuelvan a alterar el equilibrio histórico entre la oferta y la demanda de alimentos empujando los precios a la suba. En este análisis de largo plazo dos fuerzas principales estarán en juego. Por el lado negativo, la creciente dificultad de incorporar tierras adicionales a la producción agrícola y el progresivo agotamiento del agua potable para riego. Por el lado positivo, los posibles avances de la biotecnología y su impacto sobre los rendimientos y la adaptabilidad de la plantas a condiciones ecológicas más adversas. El efecto final de largo plazo de estos procesos es difícil de prever.

Finalmente, lo acontecido durante los últimos dos años en los mercados internacionales de alimentos nos permite extraer algunas conclusiones. La lección más importante es que los precios de los alimentos ya no estarán definidos únicamente por la oferta y la demanda, o en un sentido más general por los *fundamentals* del mercado. Las condiciones de los mercados financieros internacionales y el consiguiente comportamiento de los actores en dichos mercados tendrán una influencia significativa. La segunda lección es que la inestabilidad del mercado internacional de los alimentos tiene consecuencias negativas de carácter sistémico a nivel mundial y que los principales perjudicados son los sectores sociales más desprotegidos. Por lo tanto controlar la inestabilidad y dar certidumbre a los mercados debería ser un objetivo compartido por todos los países. Una tercera lección es que lograr este objetivo requiere la acción concertada de muchos actores, públicos y privados, y que por lo tanto ciertas políticas globales dirigidas a regular la participación del capital financiero y reconstruir los stocks mundiales son

necesarias. Finalmente, es importante resaltar la situación de desequilibrio estructural del mercado de alimentos y la importancia de prestar atención a la agricultura realizando las inversiones necesarias en infraestructura, tecnología, etc., que aseguren aumentos sostenidos y sustentables de la producción agropecuaria.

3.2 Flujos comerciales, nuevos actores y el papel de América Latina

Durante los últimos 15 años el mundo experimentó un crecimiento agregado extraordinariamente alto en relación a épocas pasadas. Más aún, el crecimiento económico estuvo concentrado en los países en desarrollo de una forma bastante extendida e incluyendo a algunas de las grandes economías emergentes como Brasil, China e India, que tuvieron tasas de crecimiento muy altas. Ahora ha quedado claro que estas tasas de crecimiento fueron posibles, al menos en parte, por los impactos indirectos de la burbuja financiera que estalló a mediados del año pasado, y por lo tanto será necesario transcurrir un período de ajustes y correcciones tanto en el sistema financiero mundial como en las tasas de crecimiento económico y en el comercio internacional. Sin embargo, es importante resaltar que lo acontecido durante los últimos 15 años afectó en forma significativa, y seguramente perdurable, la dimensión y estructura del comercio internacional de alimentos. Los principales efectos son los siguientes: a) tal como se argumentó más arriba hubo una expansión de la demanda de alimentos que superó el incremento de la oferta; b) tanto el incremento de la demanda como el de la oferta estuvo concentrado en unos pocos países que se han convertido en los principales demandantes netos y oferentes netos de productos alimentarios. Japón, China, la República Popular Democrática de Corea, la Federación de Rusia y Hong Kong representan más del 80% de las importaciones netas del mundo y cuatro países (Argentina, Australia, Brasil y Nueva Zelandia) contribuyen con más del 80% de las exportaciones netas a nivel mundial. Por otra parte, es importante notar que Estados Unidos de América disminuye dramáticamente su presencia como exportador neto y la Unión Europea disminuye significativamente su presencia como importador neto.

Esta concentración de la oferta y la demanda alimentaria en unos pocos países y la disminución de la presencia de las dos grandes economías mundiales (Estados Unidos de América y la Unión Europea) significan un cambio importante en los flujos comerciales y en la importancia relativa de los distintos países en el comercio mundial y consecuentemente en las

negociaciones internacionales. En este sentido es importante resaltar la importancia de Argentina y Brasil como oferentes de productos alimentarios y por consiguiente la relevancia del MERCOSUR si éste participara en la negociaciones internacionales como un bloque.

3.3 Agotamiento y revalorización de los recursos naturales agrícolas

El muy importante crecimiento de la producción mundial de alimentos durante el período 1970-2000 se apoyó en un intenso proceso de innovación tecnológica centrada en los cereales y las oleaginosas y en la expansión de la frontera agrícola en países que aún contaban con áreas agrícolas que podían ser incorporadas a la producción agrícola a costos razonables. La evidencia empírica sugiere que este último proceso comienza a ser progresivamente más difícil y está acotado a un número limitado de países como Angola, Argentina, Brasil, el Congo, Paraguay y algunos otros del África. Otros países, incluyendo China, Estados Unidos de América, India y la Unión Europea, que son los principales consumidores de alimentos, están llegando a un límite en cuanto al uso posible de agua y tierra para fines de la producción agrícola. Esto significa que tendrán crecientes dificultades para aumentar la producción a partir de un mayor uso de recursos naturales y estarán más dependientes de la innovación tecnológica como el factor dinámico del aumento de la producción.

Estas tendencias estructurales deben ser analizadas en el contexto del cambio climático que agrega un factor adicional a la limitada disponibilidad de recursos naturales agrícolas y a la incertidumbre de su capacidad productiva. El impacto que el calentamiento global tendrá sobre la disponibilidad de agua y tierra agrícola es aún incierto en cuanto a su posible magnitud y la forma que afectará a las distintas zonas geográficas. Sin embargo, la evidencia disponible indica que la mayor variabilidad climática asociada al calentamiento global impactará negativamente la capacidad de producción mundial. Asimismo, introduce un elemento adicional de volatilidad e incertidumbre generado por las inundaciones y sequías que se acentuarían a escala global.

La escasez relativa de los recursos naturales también redefinirá las variables económicas de la producción de alimentos. El precio de la tierra también aumentará y es razonable suponer que habrá un mayor interés mundial por la apropiación y el acceso a los recursos naturales agrícolas. Estas tendencias ya han comenzado a manifestarse en algunos países a través de la compra de tierras por parte de personas y empresas no nacionales.

3.4. Expansión de formas capitalistas de producción y fortalecimiento del agronegocio: efectos sobre la estructura agraria y los actores sociales

En algunas regiones de América Latina, como el Cono Sur, y en algunos productos como, por ejemplo, las oleaginosas, las frutas tropicales, las flores y ornamentales, la ganadería bovina de engorde, la producción de aves y cerdos, y la producción láctea, la producción agropecuaria se está transformando rápidamente adoptando formas complejas, más concentradas, y muy dependientes de la utilización de capital y tecnología sofisticada. Un ejemplo de ello está dado por el hecho de que en Argentina alrededor del 60% de la producción de cereales y oleaginosas se hace en tierras arrendadas por empresas de dimensión mediana a grande. Estas nuevas empresas tienen una organización de agronegocios en las cuales el objetivo principal es la búsqueda de rentabilidad, y las decisiones de producción, retribución al trabajo, y distribución de los excedentes económicos no difieren sustancialmente de las grandes empresas corporativas de otros sectores de la economía.

Estas empresas, por su mayor dimensión económica, acceso al capital y a la tecnología, y mejor capacidad de negociación en los mercados de insumos y productos, tienen la posibilidad de lograr mayor eficiencia, competitividad y rentabilidad que las empresas tradicionales con una estructura familiar. El crecimiento de estas empresas con estructura de agronegocios tiene consecuencias importantes sobre la composición de la oferta de productos alimentarios, el empleo, la estructura poblacional en las áreas rurales, etc., que es necesario evaluar. Al mismo tiempo es importante implementar marcos normativos y políticas públicas que, sin coartar el desarrollo de nuevas formas de organización de la producción, promuevan y apoyen la agricultura familiar y aseguren la transparencia de los mercados y la igualdad de oportunidades de las distintas formas de producción.

3.5. Concentración económica y transnacionalización de la agroindustria

Durante las últimas dos décadas América Latina ha experimentado un activo proceso de concentración y transnacionalización de su sector agroindustrial. Un estudio reciente (Petrecolla y Bidart, 2008) identifica un número muy significativo de sectores agroindustriales en los cuales las cuatro empresas de mayor tamaño controlan alrededor del 50% de la producción total. Ejemplos importantes que pueden señalarse son: en Argentina, en maquinaria agrícola

y fertilizantes dos empresas tienen el 80% de la producción; en Brasil, en café y lácteos cuatro empresas controlan más del 70% de la producción; y en Colombia, en fabricación de aceites y grasas, lácteos y molinería de arroz cuatro empresas controlan más del 60 % de la producción. Esta situación se repite en otros sectores y otros países en un número significativo de casos.

Este grado de concentración en la fase agroindustrial afecta la competitividad y transparencia de los mercados al interior de la cadena productiva y sugiere una defectuosa formación de precios y una distribución inequitativa de los excedentes económicos entre los distintos agentes que intervienen en la cadena productiva. Hay una extensa literatura económica que analiza los efectos distorsivos potenciales de una alta concentración económica en algún segmento de la cadena productiva y sugiere una batería de acciones posibles, principalmente de carácter regulatorio para evitar una creciente concentración y para promover la libre competencia. El trabajo de Petrecolla y Bidart ya mencionado presenta un buen resumen de las posibles acciones.

Por otra parte la concentración de las empresas agroindustriales de comercialización y distribución al sector consumidor es un fenómeno mundial. Esto sugiere que para intervenir exitosamente en el mercado internacional de productos alimentarios es necesaria una cierta dimensión económica que hace inevitable un cierto grado de concentración, especialmente en los países de menor dimensión económica. Más aún, las tendencias recientes sugieren la necesidad de integrarse en las cadenas mundiales de producción y comercio como un medio necesario para participar equitativamente en la distribución internacional del excedente económico. Esta observación sugiere dos áreas de políticas públicas. Por un lado, la acción reguladora del Estado debería estar concentrada en aumentar la capacidad de negociación de los segmentos más débiles de la cadena productiva nacional y no en debilitar los segmentos concentrados de la misma. Por otro, es necesario desarrollar una activa política de promoción y apoyo para que las empresas agroindustriales locales puedan transnacionalizarse e integrarse en las cadenas globales en una posición dominante. Este objetivo, relativamente inalcanzable en el sector industrial, sería posible para algunos países de América Latina en la producción agroalimentaria. Un ejemplo de esto lo ha dado Brasil durante la última década.

Éste es un dilema importante para los países de América Latina, especialmente para los exportadores de alimentos, y hace necesarias una política expresa y una institucionalidad adecuada para administrar el problema.

3.6. Globalización y apropiación privada del conocimiento y la tecnología

La innovación tecnológica se ha convertido en el principal elemento transformador de la producción y las relaciones económicas y sociales. Es tanto causa como consecuencia de los aumentos de producción y productividad, de la creciente participación en el comercio internacional de la producción agropecuaria, de la concentración económica de la agroindustria, etc. El Estado ha jugado un papel importante en estos procesos financiando y organizando, en forma directa, las actividades de investigación y transferencia de tecnología. Este papel del Estado y especialmente el financiamiento público han sido defendidos en base al argumento de que la tecnología agropecuaria es un "bien público". Este argumento es aún cierto para algunos tipos de conocimiento y tecnologías como las agronómicas o las vinculadas a la conservación de los recursos naturales. Sin embargo, la mayoría de las tecnologías utilizadas en la producción agropecuaria, y más aún en la agroindustria, están incorporadas en bienes que se comercializan o están protegidas por patentes u otros mecanismos que permiten excluir de su utilización a quienes no paguen un precio por dicho uso. Las semillas, los agroquímicos y la maquinaria agrícola son los ejemplos más claros de esta situación.

El desarrollo de estas tecnologías ha estado asociado al crecimiento y consolidación de un sector privado dedicado al desarrollo y venta de tecnología agropecuaria. La complejidad de las ciencias biológicas y la creciente homogeneización de los procesos productivos a escala mundial han generado importantes economías de escala que han permitido e impulsado el crecimiento de grandes empresas trasnacionales que dominan buena parte de los mercados de tecnología agropecuaria.

La importancia de estas empresas trasnacionales tiene una serie de efectos sobre los sistemas nacionales de innovación: a) fortalece y acentúa la mayor innovación tecnológica experimentada en los cultivos alimentarios con difusión mundial que son los que representan grandes mercados de mayor interés para la investigación y el desarrollo tecnológico de estas empresas; b) enfatiza la creciente importancia al marco legal de cada país en el área de protección de la propiedad intelectual, patentes y otros mecanismos jurídicos; c) fortalece la necesidad e importancia de los sistemas de regulación pública en cuanto a la liberación y uso de tecnologías generadas fuera del país; d) delimita las áreas en las cuales el sector público nacional debe focalizar sus esfuerzos en investigación y desarrollo tecnológico; y e) hace necesario que el sistema

de investigación y desarrollo de cada país adopte una visión de gestión del conocimiento que utilice e incorpore la tecnología desarrollada en el mundo.

Cumplir con estas funciones requiere un sector público con atributos y capacidades especiales y distintas a las que se intentaron desarrollar en el pasado. Éstas deben incluir una visión estratégica, flexibilidad y efectividad, capacidad para articular a los distintos actores sociales, y una inserción y apertura internacional que dé acceso al conocimiento disponible y fortalezca las actividades de colaboración a nivel internacional.

3.7 Creciente interrelación en los efectos ambientales – El calentamiento global

Los efectos del calentamiento global sobre el cambio climático se han hecho más visibles y notables en los últimos años y se han convertido en un hecho poco controvertido. Tanto en medios académicos como progresivamente en medios políticos hay un reconocimiento de los riesgos que esto representa desde el punto de vista sanitario, de catástrofes humanitarias y de la producción de alimentos. Un hecho que ilustra la creciente aceptación de este fenómeno y que además tiene un gran significado político es el cambio en la postura del gobierno de los Estados Unidos de América después de la asunción del Presidente Obama.

En este tema la producción agropecuaria es simultáneamente víctima y victimaria. Por un lado es victimaria porque la producción agropecuaria, especialmente la ganadería y más aún cuando se realiza en condiciones de confinamiento, contribuye de forma significativa al calentamiento global. Adicionalmente, tanto la ganadería de confinamiento y la agricultura intensiva son fuentes importantes de contaminación del suelo y del agua subterránea y, en algunos casos, de ríos y lagunas.

Por otra parte la producción agropecuaria sufre el impacto negativo de la creciente inestabilidad y volatilidad de las condiciones climáticas como consecuencia del calentamiento global. Estos efectos negativos son consecuencia de la acción de todos los países del mundo. Por lo tanto, todos los países tienen una responsabilidad en la generación de las externalidades negativas y consecuentemente comparten la responsabilidad. Sin embargo, dicha responsabilidad les corresponde en proporciones desiguales. Asimismo, los efectos negativos se distribuyen de manera heterogénea entre países y

regiones y en forma no proporcional a la forma en que cada país contribuye al calentamiento global a través de las emisiones y otros efectos negativos. Esta asimetría entre contribución y consecuencias negativas hace que este fenómeno sea un caso especial en el cual la acción conjunta, los acuerdos de cooperación y la regulación deban ser hechos a nivel global.

Los países de América Latina han estado relativamente ausentes de esta discusión y la institucionalidad existente no está bien equipada para asumir las responsabilidades y acciones necesarias tanto a nivel nacional como en el ámbito internacional.

3.8. La emergencia de la seguridad alimentaria como un objetivo global

A lo largo de los años el concepto de seguridad alimentaria ha ido afianzándose en la terminología, tanto académica como política. Sin embargo, el significado del término también ha ido variando a lo largo del tiempo, creando una cierta confusión sobre los objetivos buscados y consecuentemente sobre las políticas y la institucionalidad necesarias para aplicar dichas políticas. Un ejemplo de ello son las recientes discusiones y propuestas políticas que se están considerando en algunos países de la Región. El trabajo de M. Chiriboga, en este volumen, trata principalmente sobre Ecuador, mientras que el trabajo de R. Maluf se refiere a las políticas y programas en proceso de instrumentalización en Brasil.

A pesar de estas ambigüedades y diferencias de perspectiva, se puede afirmar que a partir de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, convocada por la FAO hace ya una década, la acepción del término, o al menos la que tiene un mayor grado de aceptación, se ha ido definiendo alrededor del objetivo de que todas las personas puedan lograr una alimentación suficiente en términos de calidad y cantidad. Asimismo esta capacidad está definida como un derecho que debe ser protegido tanto por los gobiernos como por la comunidad internacional.

El afianzamiento de esta concepción tiene una enorme trascendencia tanto en términos políticos, éticos y de las políticas públicas como en la definición de los escenarios de la producción agropecuaria a nivel mundial. Por un lado, sugiere la necesidad de incorporar plenamente, a nivel nacional, tanto en las políticas públicas como en el diseño de la institucionalidad agropecuaria, la capacidad para implementar los programas de apoyo a la seguridad alimentaria. Por otro, también pone de manifiesto la creciente responsabilidad

de los países que tienen una buena dotación de recursos naturales agrícolas y, consecuentemente, de potencial productivo, de utilizarlo en la producción y el abastecimiento de alimentos en un mundo con crecientes dificultades para lograr la erradicación del hambre.

4. Algunas consecuencias para las políticas públicas y la institucionalidad agropecuaria y rural

4.1. La creciente importancia de lo global

Volatilidad e incertidumbre de los mercados internacionales: la importancia de las políticas públicas

La crisis internacional ha magnificado y puesto de manifiesto la creciente vulnerabilidad de los mercados internacionales de los commodities agrícolas que son una de las principales fuentes de la alimentación mundial, especialmente de los hogares pobres. Esta vulnerabilidad tiene tres fuentes principales:

a) La variabilidad climática, lluvias, heladas, granizo, etc., que ha aumentado sustancialmente como consecuencia del calentamiento global. El impacto se manifiesta a través de inundaciones y sequías que afectan en forma dramática los niveles de producción en las regiones que las sufren.

b) La disminución de los *stocks* internacionales que actuaban como mecanismos de reserva y por lo tanto de equilibrio entre oferta y demanda.

c) La creciente intervención del capital financiero que utiliza los *commodities* como reserva de valor. La intervención del capital financiero acentúa el impacto de los otros dos componentes, actuando como una fuerza procíclica sobre los precios internacionales.

Como ha quedado claro durante la presente crisis, los precios internacionales se transmiten bastante rápidamente a los mercados locales de los países en desarrollo, creando tensiones inflacionarias y agravando la pobreza urbana, especialmente en los países que son importadores netos. Es evidente que la situación debe ser incorporada como una realidad nueva que hace necesario implementar acciones dirigidas a disminuir las grandes oscilaciones de los precios. La regulación de la participación del capital financiero en la bolsa

de Chicago y la reconstrucción de los *stocks* mundiales, son instrumentos a considerar.

Por otra parte la crisis alimentaria también ha generado un redescubrimiento, a nivel nacional, de las políticas sectoriales que afectan en forma directa a la producción agropecuaria y al consumo de alimentos. La FAO ha publicado recientemente un documento en el cual se construye un inventario de las políticas que han sido utilizadas en el mundo en esta materia y donde se analizan sus posibles impactos.

Es evidente que, ante la magnitud de la crisis, éste es un tema de especial importancia y urgencia y que el país debe definir las políticas más adecuadas a sus condiciones particulares. Sin embargo, la determinación de dichas políticas debería tomar en cuenta dos elementos que tienen una amplia generalidad. Primero, las políticas que se instrumenten deben mantener un adecuado equilibrio entre sus impactos en el corto y el largo plazo. Una política demasiado agresiva o mal diseñada dirigida a controlar los precios al consumidor podría desalentar la producción en el mediano y largo plazo y consecuentemente agravar el problema. Segundo, el diseño y la selección de las políticas deben ser consistentes con las capacidades institucionales existentes. Por ejemplo, tanto la aplicación de subsidios a la producción que intentan discriminar por tipos de productores o regiones geográficas, como los subsidios directos al consumo, requieren de un nivel de información sobre los beneficiarios y de capacidades operativas por parte de los organismos públicos encargados de su aplicación que no están disponibles en la actualidad en la mayoría de los países de la Región.

Flujos comerciales y contexto para las negociaciones comerciales: el papel del Estado

La creciente concentración o polarización del comercio internacional de alimentos en unos pocos grandes jugadores (Argentina, Australia, Brasil y Nueva Zelandia en las exportaciones, y China, la República Popular Democrática de Corea, Hong Kong, Japón y la Federación de Rusia, en las importaciones) podría afectar los flujos comerciales y determinar nuevas condiciones del comercio internacional. Una consecuencia posible es que frente a una creciente escasez mundial de los principales productos alimentarios y una concentración de la oferta surjan nuevas tendencias hacia: a) la recreación de acuerdos comerciales bilaterales de largo plazo entre estados soberanos; b) políticas proteccionistas de la producción nacional y el autoabastecimiento;

y c) la cartelización de la oferta. La reciente propuesta hecha por un país asiático (que finalmente no prosperó) de crear un acuerdo para el arroz similar a la OPEP, es un ejemplo de las fuerzas económicas y las respuestas políticas que se podrían considerar en el futuro en este último tema.

Es evidente que la situación de los mercados internacionales ha generado tendencias de este tipo que se han manifestado en las posiciones de negociación que algunos países mostraron en las últimas reuniones de la OMC y que tuvieron una incidencia importante en el resultado de las negociaciones multilaterales. Los países exportadores recibían, al momento de la reunión ministerial de la OMC de julio de 2008, altos precios para sus productos agrícolas y por lo tanto algunos de ellos, como Argentina, estuvieron menos dispuestos a hacer concesiones arancelarias vinculadas a sus mercados de productos industriales. Algunos países importadores se sumaron a esta posición, como por ejemplo la India, considerando que era posible proteger las ventajas ya obtenidas por sus productores agropecuarios, que son en su mayoría pequeños y relativamente pobres, sin tener que hacer concesiones en el sector industrial. Adicionalmente, un número importante de países pequeños prefirieron no perder instrumentos de protección, como las salvaguardias, en un momento de alta inestabilidad e incertidumbre de los precios internacionales de los alimentos.

La crisis financiera internacional ha creado, de manera súbita y un poco sorprendente, una nueva realidad con precios en baja y pronósticos poco alentadores en relación al crecimiento de la economía mundial y consecuentemente, a la demanda y los precios de los alimentos. En este contexto es difícil esperar que las negociaciones multilaterales puedan concluirse en un futuro cercano, lo cual hace que los acuerdos subregionales y bilaterales adquieran una mayor importancia.

El corolario de esta discusión es que muestra la creciente dificultad de implementar una política comercial de exportaciones e importaciones alimentarias y la necesidad que los países tienen de contar con cuadros técnicos e instituciones que les permitan participar en forma inteligente y efectiva en las negociaciones internacionales.

4.2. Nuevas oportunidades para la producción agropecuaria frente a la revalorización de los recursos naturales agrícolas y la importancia de la innovación

Altos precios de los alimentos y más aún las expectativas favorables a futuro, que surgen de la creciente dificultad para aumentar la producción, crean nuevas oportunidades especialmente en los países con ventajas comparativas naturales para la producción agropecuaria. Pero es importante resaltar que las oportunidades no sólo se manifiestan para los países exportadores netos. Otros países que son importadores netos y que tenían pocas posibilidades de competir con importaciones provenientes de otros países podrían hacerlo ahora con este nuevo vector de precios internacionales. Esta alternativa es particularmente posible en forma articulada con el consumo derivado del turismo y en nichos de mercado asociados a cultivos locales. Consecuentemente, mercados que existían antes de la crisis podrían comenzar a desaparecer, o por lo menos a perder importancia relativa.

Una consecuencia de estas nuevas condiciones de producción es la revalorización de los recursos naturales agrícolas como fuente de producción y crecimiento económico.

Un tema de particular importancia es el creciente interés que podría desarrollarse en la adquisición de tierras agrícolas por capitales no agrarios e inclusive trasnacionales. Estas corrientes de inversión acentuarían las tendencias hacia la concentración de la estructura agraria y, potencialmente, a un crecimiento de la propiedad extranjera de las tierras agrícolas. Estas tendencias son temas con consecuencias económicas y políticas importantes que sugieren la importancia de definir objetivos claros en esta materia e instrumentar las políticas públicas y la legislación necesarias y consistentes con dichos objetivos.

Las posibilidades de aumentar la producción agroalimentaria a nivel mundial para satisfacer la creciente demanda internacional se ven limitadas por dos hechos que fueron las principales fuentes de crecimiento de la producción y la productividad durante los últimos 50 años. Por un lado está el agotamiento de las posibilidades de incorporar nuevas tierras agrícolas a costos marginales. Sólo unos pocos países en el mundo tienen aún tierras disponibles para ser incorporadas a la agricultura. Y por otro, están las limitaciones crecientes que existen, por razones ambientales, para progresar en una intensificación de la producción agropecuaria con los patrones tecnológicos basados en el uso de

agroquímicos y en la concentración de animales (*feedlots*, etc.). Frente a esta situación la innovación (especialmente en las áreas de la biotecnología y TIC) y el afinamiento de las prácticas agronómicas a las condiciones del medio ambiente cobran una importancia crucial y deben ser un elemento central de las políticas públicas.

4.3. Los desafíos para la agricultura familiar

La agricultura familiar ha jugado un papel central en la producción de alimentos en América Latina, tanto para el consumo local como en el abastecimiento de los mercados nacionales. En muchos países las políticas dirigidas a apoyar y fortalecer la agricultura familiar son el elemento central de la política sectorial agropecuaria y rural. A pesar de ello la agricultura familiar ha estado en retroceso y la disminución de unidades productivas que muestran los censos son una indicación de esto. Otra indicación es la lenta disminución de la pobreza rural que surge de las estadísticas nacionales y la evidencia aportada por diversos autores que sugieren que las vías de escape más efectivas a la pobreza rural han estado asociadas al empleo no rural y a la migración hacia zonas urbanas.

Este contexto histórico no favorable parecería estar agravándose como consecuencia de las tendencias dominantes en el contexto nacional e internacional. La creciente volatilidad de los precios en el mercado internacional, la concentración económica de la producción primaria y en la agroindustria, y la globalización de la tecnología con apropiación privada, son todos elementos que crean crecientes dificultades a la competitividad y por lo tanto a la supervivencia de la agricultura familiar. Este análisis pone de manifiesto las dificultades que se enfrentan en este tema, ya que si en un contexto histórico más favorable y con una atención significativa del Estado la agricultura familiar no pudo progresar, menos lo hará ahora en un contexto más adverso. Es necesario repensar tanto el papel de la agricultura familiar, como la naturaleza de las intervenciones y las instituciones necesarias.

4.4. El equilibrio entre Estado y mercado: la creciente importancia de la función reguladora

Durante los últimos treinta o cuarenta años la visión sobre el papel e importancia relativa de la acción del Estado y las políticas públicas en relación al mercado

han oscilado sustancialmente de un extremo al otro. Mirando al futuro parecería haber ahora una visión más equilibrada tanto sobre la importancia de ambas, como de lograr equilibrio y articulación entre ellas. Esta nueva visión, fruto en cierta medida de la actual crisis financiera internacional, lleva al redescubrimiento de la importancia de las funciones regulatorias especialmente en mercados con una considerable concentración económica y falta de transparencia e información sobre los productos que se comercializan y las transacciones que se realizan. En este nuevo marco económico y conceptual se hace más evidente la necesidad de construir marcos jurídicos y capacidades institucionales para desarrollar funciones reguladoras en respuesta a una serie de situaciones en el sector agropecuario. Algunas de estas áreas son: a) la creciente concentración económica de la producción agropecuaria en general, pero especialmente en los segmentos de la agroindustria, la cual está acompañada por altos índices de transnacionalización; b) la potencial disociación entre el interés privado del propietario y el interés social en relación a la utilización y conservación de los recursos naturales; y, c) las externalidades negativas de la agricultura con respecto al medio ambiente y en particular el calentamiento global.

Las acciones de regulación requieren de un adecuado marco legal y de capacidades institucionales específicas para su aplicación. Pero además, y tal como se discute y argumenta en los capítulos III y IV, el fortalecimiento de las funciones reguladoras tiene consecuencias amplias y profundas sobre la naturaleza del Estado que, para poder cumplir con estas funciones, no sólo requiere la legalidad dada por los procesos eleccionarios, sino también una alta legitimidad frente a la sociedad civil que necesita verlo como un árbitro inteligente e imparcial, comprometido en articular y congeniar los intereses contrapuestos del conjunto de los actores sociales que integran la sociedad.

4.5. Pérdida de especificidad, creciente complejidad y dilución de lo rural

Durante las últimas dos décadas sectores importantes de la producción agropecuaria de América Latina han experimentado profundos procesos de modernización y transformación en los patrones productivos y tecnológicos y en las formas organizacionales de la producción. Ejemplos de estos procesos son la producción de cereales y oleaginosas en los países del MERCOSUR, la producción de espárragos y otros productos hortícolas en la Costa Peruana, la producción de piña y ornamentales en Costa Rica, la producción de flores y palma africana en Colombia, la producción vitivinícola en Chile y Argentina, y

muchos otros. Estos procesos no son iguales entre sí pero comparten algunas características centrales: gran innovación tecnológica; eficaz inserción en los mercados internacionales; concentración económica; construcción de redes de organizaciones empresarias que proveen servicios; y diversos grados de integración vertical. Todas ellas son formas de producción claramente capitalistas donde la lógica del agronegocio organiza las inversiones y las pautas de producción.

En estas nuevas estructuras productivas las reglas económicas se modifican en varias dimensiones: a) la renta de la tierra tiene una menor importancia en la asignación de recursos y en la distribución del ingreso que la que tiene en las formas tradicionales de producción; b) los comportamientos característicos de las empresas familiares, y más específicamente las de subsistencia, con respecto a la composición del producto, la actitud hacia el riesgo, etc., se modifican sustancialmente; y c) el empleo asalariado y las relaciones de cooperación y asociación entre distintas empresas que contribuyen en distintas fases del proceso productivo se amplían en gran escala.

Tales cambios en el comportamiento económico y en la forma de asignación de recursos significan que estas formas de producción agropecuaria son más complejas y heterogéneas y se asemejan en sus comportamientos económicos a las empresas en otros sectores de la economía. La especificidad agropecuaria se diluye y, consecuentemente, las necesidades en términos de bienes públicos y regulaciones, y más en general, la naturaleza de las políticas públicas y las formas de relación con el Estado, también se asemejan progresivamente a las de otros sectores de la economía.

4.6. La necesidad de integrar las políticas sectoriales en el espacio territorial

Frente a esta nueva situación que es una realidad en buena parte del sector agropecuario y rural de la Región y que seguramente se extenderá paulatinamente a otras regiones y productos, la organización de las instituciones del Estado nacional responde a un espacio rural con otras necesidades y características de organización social. En la descripción sobre la evolución del sector público agropecuario presentada más arriba surge con claridad que el sector público agropecuario, en la mayoría de los países de la Región, tiene tres características que necesitan ser analizadas con detenimiento:

1) una visión fuertemente sectorial que dificulta entender y atender la creciente complejidad y heterogeneidad del sector y su interdependencia con el resto de la economía;

2) una alta concentración de recursos, capacidad de decisión, etc. a nivel nacional en desmedro de otros niveles de la administración pública en los estados o provincias, municipios, etc.;

3) una enorme debilidad en la ejecución a nivel local y territorial tanto por parte de las organizaciones que pertenecen al Estado nacional como de las organizaciones, provinciales, municipales, etc., que son sus contrapartes naturales en la ejecución de los programas nacionales.

Es una organización institucional que, como sugiere Martínez Nogueira, podría representarse por un cono invertido. Ancho arriba (el Estado nacional), angosta y débil la base (las organizaciones provinciales y municipales), y paredes gruesas y poco porosas que impiden el intercambio y la cooperación con las organizaciones que están fuera del cono agropecuario.

Estas características organizativas son, en el nuevo contexto productivo y organizativo de la actividad agropecuaria y del espacio rural, debilidades que deben ser superadas en varias dimensiones. Es necesario construir un nuevo diseño institucional que pueda ser representado por un cilindro con una base ancha. Es decir una buena capacidad en el Estado nacional para hacer proyecciones y diseñar las políticas públicas y una gran capacidad de ejecución en los territorios rurales. Además el cilindro debe tener paredes delgadas y porosas, o inexistentes si fuera posible, de tal manera que todas las organizaciones del Estado nacional funcionen articuladamente en asociación y cooperación en todas las dimensiones necesarias, integrando lo agropecuario con otras actividades económicas como el turismo, el transporte, la agroindustria, etc., con una visión de espacio territorial. Adicionalmente una base ancha integrada por organizaciones provinciales, departamentales y de la sociedad civil con capacidad para identificar y formular las necesidades y prioridades territoriales, interactuar inteligentemente en la formulación de las políticas públicas, interpretar fielmente sus necesidades operacionales y sus posibles impactos, e implementarlas eficazmente.

Pomareda (2008) hace un argumento similar al proponer que es importante diferenciar entre las políticas agropecuarias, que son una incumbencia específica de la institucionalidad agropecuaria, y las políticas para la agricultura

y el medio rural que son una responsabilidad más difusa que incluye a, y es responsabilidad de, todo el Estado nacional. El argumento aquí es enfatizar que la institucionalidad agropecuaria debe ser capaz de tener el liderazgo y el papel principal en el diseño y la implementación de las políticas agropecuarias, pero también de participar activamente e influir en el diseño de las políticas para la agricultura en un sentido general y amplio.

4.7. Los ámbitos de acción y las incumbencias de la institucionalidad agropecuaria

El diseño de una institucionalidad agropecuaria como la descripta en la sección anterior, capaz de integrar las distintas dimensiones de las actividades agropecuarias y rurales, conlleva también la necesidad de definir con mayor precisión las incumbencias específicas y los ámbitos de acción en los cuales la institucionalidad agropecuaria tiene una responsabilidad primaria y dominante. Es decir cuáles son las áreas de acción que pertenecen claramente al ámbito de las políticas agropecuarias.

En este sentido hay seis áreas de las políticas públicas que surgen como ámbitos centrales de las políticas agropecuarias en las cuales la institucionalidad agropecuaria debe concentrar su accionar:

a) la provisión de bienes públicos necesarios para la producción agropecuaria, tales como la tecnología y la sanidad agropecuaria;

b) mecanismos de regulación que protegen el bien común frente al interés privado, tales como la sostenibilidad de los recursos naturales y la inocuidad de los alimentos;

c) políticas públicas específicas dirigidas a facilitar la producción y asegurar la transparencia de los mercados, tales como crédito, políticas comerciales y de promoción de exportaciones, y programas de agroindustrialización;

d) políticas públicas dirigidas a proteger y apoyar sectores económicos más débiles de la actividad agropecuaria, como los programas de apoyo a la agricultura familiar; y finalmente,

e) los programas dirigidos a fortalecer la propia institucionalidad agropecuaria.

Adicionalmente, la institucionalidad agropecuaria debe estar preparada para colaborar y articularse en acciones que, si bien exceden sus competencias principales, requieren su participación. Las dos principales son: a) participar en los programas de apoyo a los pobres rurales que requieren soluciones que exceden a la actividad agrícola, y b) los programas dirigidos a canalizar alimentos a los sectores más pobres de la sociedad, como los programas de seguridad alimentaria y nutrición.

Esta enunciación, aunque no pretende ser exclusiva o taxativa, intenta delimitar las áreas principales de acción de la institucionalidad agropecuaria. Excluye explícitamente, como áreas centrales de competencia o incumbencia, la regulación del uso y conservación de los recursos naturales, excepto en cuanto a su uso agrícola, el medio ambiente y el calentamiento global, y la pesca en áreas que en algunos países han integrado las competencias de algunas de las instituciones que integran la institucionalidad agropecuaria.

Esta delimitación de incumbencias, si bien limita los ámbitos de acción en los cuales la institucionalidad agropecuaria tiene la autoridad principal, resalta la importancia de lograr mecanismos de articulación y colaboración con las áreas institucionales del gobierno nacional que tienen la responsabilidad principal de llevar adelante las políticas públicas para la agricultura, y que exceden las áreas mencionadas como incumbencias propias de la institucionalidad agropecuaria.

5. Políticas públicas y la institucionalidad necesaria en un contexto de crisis y transformaciones mundiales

Las secciones precedentes analizan dos ejes principales: a) los principales rasgos de la evolución de la institucionalidad agropecuaria en la Región; y b) los profundos cambios y transformaciones mundiales y regionales que plantean nuevos problemas, desafíos y oportunidades. Estos dos elementos son los ejes centrales que guían la reflexión sobre una nueva institucionalidad agropecuaria. El análisis de las políticas públicas y la institucionalidad agropecuaria necesarias para enfrentar los nuevos desafíos debe ser hecho, también, en un contexto dinámico, en el que -si bien se reconocen las necesidades y urgencias del corto plazo- se hace un esfuerzo para imaginar los escenarios posibles y las fuerzas dominantes que irán modelando el futuro, es decir, el largo plazo.

En este sentido y a modo de resumen, parece importante enfatizar los cuatro ejes principales que serán los elementos más importantes en la definición de los escenarios futuros. El primero tiene que ver con la profunda crisis económica mundial que domina el escenario actual y cuya duración y profundidad es aún imposible de predecir. Sin embargo, tal como se argumenta en las secciones anteriores, es razonable hipotetizar que el equilibrio económico entre países y regiones sufrirá alteraciones, que los flujos comerciales variarán, y que la posesión de recursos agrícolas y la capacidad de producción de alimentos y energía serán una ventaja económica importante para los países que los poseen.

El segundo eje se refiere a la creciente importancia de la innovación tecnológica, especialmente de la biotecnología y las TIC, que profundizan un contexto de globalización y creciente interdependencia económica y política de todos los países del mundo. Estas tecnologías están redefiniendo las formas de producir, competir en los mercados y comerciar. Son fuerzas transformadoras que están en la base de la competitividad y, por lo tanto, de la consecuente viabilidad económica de cada uno de los países que no podrán sustraerse a una integración económica mundial. Un corolario inmediato de esta nueva situación es que se limitan los grados de libertad para las políticas económicas nacionales y, en particular, de la capacidad que los países tendrán para mantener, subsidiar y proteger estructuras productivas o industrias particulares que sean ineficientes en el contexto global.

El tercer eje se refiere a la creciente importancia de las externalidades globales creadas por la globalización del comercio, la tecnología, los mercados financieros, las corrientes migratorias, la presión y competencia sobre la utilización de los recursos naturales, y los efectos compartidos sobre el medio ambiente y el cambio climático. La evidencia y magnitud de estas externalidades negativas, por ejemplo el calentamiento global y la actual crisis económica mundial generada por políticas económicas equivocadas en los países más desarrollados, ponen en evidencia y son ejemplos dolorosos de la creciente e inevitable interdependencia global. Ésta, a su vez, genera la necesidad de una arquitectura institucional distinta tanto a nivel global como nacional.

Finalmente el cuarto eje se refiere a las transformaciones específicas en la agricultura internacional y regional, descriptas en secciones anteriores. Estos tres ejes sugieren la emergencia de nuevos desafíos, necesidades y oportunidades en términos de políticas públicas y organización social que

se traducen en demandas específicas para la construcción de una nueva institucionalidad que haga posible el diseño e implementación de nuevas intervenciones públicas y privadas dirigidas a lograr una mayor eficiencia y equidad en el funcionamiento del sector agropecuario y en la organización de la vida rural.

Es en este nuevo contexto internacional y regional, que los viejos problemas de la agricultura de América Latina, tales como pobreza rural, baja productividad en muchos subsectores, marcos jurídicos inadecuados, problemas vinculados a la sanidad vegetal y animal, problemas sanitarios transfronterizos, y débil acceso al mercado, requieren ser reanalizados y colocados en el contexto adecuado. En todos estos temas, si bien hay antecedentes y una larga construcción de pensamiento y desarrollo institucional, es necesario mejorarlo y perfeccionarlo a partir de las nuevas condiciones del contexto internacional y nacional. Además de ello, y éste es el énfasis del análisis aquí presentado, surgen nuevos temas y nuevas condiciones que deben ser internalizados en la reflexión sobre las políticas públicas y la institucionalidad necesaria.

Los trabajos que se presentan en este volumen desarrollan estos temas, tanto en un sentido analítico como propositivo, en las principales áreas de la actividad agropecuaria y rural en las cuales las políticas públicas tienen una significativa importancia.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo, "La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina". Informe 2006.

Banse, M.; Nowicki, P.; Mejil van Hans. "*Why are current World food prices so high?*" LEI Wasgeningen UR. May 2008.

Boris, Oli; Crawford A. y Gibson J. "Boom or Bust: How commodity price volatility impedes poverty reduction". Enero 2008.

Cap, Eugenio. "La Productividad del sector agropecuario argentino en el mediano plazo; potencial y restricciones". INTA. La Falda, Córdoba, 2008.

CEPAL. "El nuevo patrón de desarrollo de la agricultura en América Latina y el Caribe". Documento de proyecto, N° 30 (LC/W.30). Santiago de Chile. Panorama 2005.

Díaz Bonilla, Eugenio. Presentación en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, Buenos Aires, Argentina, 2008.

FAO. Iniciativa de la FAO relativa al aumento de los precios de los alimentos. "Guía para medidas inmediatas a nivel nacional". Roma, FAO, 2008.

Ferranti de, D., Perry G., Lederman D.; Foster, W., Valdés, A. *"Beyond the City. The Rural Contribution to Development"*. Advance Conference Edition. World Bank Latin American and Caribbean Studies. 2004.

Llach, J.J. y Harriague M.M. "La demanda mundial de alimentos 2005-2020: Una oportunidad sin precedentes para Argentina". Fundación Producir Conservando. Septiembre, 2008.

Nores G.; Piñeiro, M.; Trigo, E.; Martínez Nogueira, R. "El sector público agropecuario en la Argentina. Reflexiones para su fortalecimiento". IICA. Buenos Aires, Argentina. 1996.

Piñeiro, M.; Martínez Nogueira, R.; Trigo, E.; Torres, F.; Manciana, E. y Echeverría, R. "La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina. Evaluación y propuestas para una reforma institucional". Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

Trejos, Rafael; Joaquín Arias, Oswaldo Segura y Eliécer Vargas. “Más que alimentos en la mesa; la real contribución de la agricultura a la economía”. San José (Costa Rica). IICA, 2004.

World Bank “Rising Food Prices. The World Bank’s Latin America and Caribbean Region Position Paper” Draft not for Quotation. Washington. May 05, 2008.

World Bank; Group of Eight Meeting of Finance Ministers; Osaka, June 13-14, 2008. “Addressing the Food Crisis: The Need for Rapid and Coordinated Action”. June 5, 2008.

World Bank “World Development Report 2008. Agriculture for Development” Washington.

Capítulo II

Algunos elementos conceptuales para la construcción de la institucionalidad agropecuaria y rural

Funciones de la institucionalidad agropecuaria

Rafael Trejos y Tania López

1. Introducción

Los límites entre el Estado y el mercado han sido un tema de discusión de larga data, probablemente desde que Adam Smith propuso la existencia de una "mano invisible" para rebatir las creencias mercantilistas de que los gobiernos desempeñaban un importante papel en la generación de la riqueza en las naciones.

La existencia de bienes considerados "públicos" en contraposición a los "privados" ha sido tradicionalmente aceptada por las diferentes corrientes de pensamiento en la economía, inclusive por la liberal, pero generalmente se asociaba a la provisión por parte del Estado.[1]

La idea de bienes públicos como respuesta a una falla del mercado se encuentra abundantemente en la literatura económica, así como también la de externalidades, pero fue Paul Samuelson[2] quien logró una sistematización de la idea de bienes de consumo colectivo y las externalidades.

La agricultura ha sido tradicionalmente un sector sobre el cual ha existido una gran intervención por parte de los gobiernos sobre la base de argumentos de diversa índole, no sólo económicos, sino también sociales y hasta de

[1] Adam Smith, representante del pensamiento de la escuela clásica, aceptaba que el sistema de mercado tenía "fallas" y sostenía que el papel del Estado debe limitarse a: 1) mantener el orden público; 2) la defensa nacional; y 3) suministrar ciertos bienes públicos que las empresas no realizarán.

[2] Samuelson, Paul (1954). The pure theory of public expenditures. Review of Economics and Statistics, 36.

seguridad nacional. Ello ha conducido en muchas oportunidades a exceder el ámbito de la producción de bienes públicos o a atacar fallas de mercado, otorgando subsidios, estableciendo controles al comercio exterior e interno, fijando precios y hasta actuando como productor directo de bienes y servicios que en otras economías son tradicionalmente del ámbito privado. El exceso de intervención pública sobre el funcionamiento de los mercados ha llevado a generar lo que algunos economistas califican como "fallas de gobierno".

Sin embargo, cuando se discute el tema de la "institucionalidad de la agricultura y rural", no puede soslayarse la definición de cuál es el papel del Estado en garantizar un desarrollo sostenible de la agricultura y de los territorios rurales y la definición sobre las funciones de los gobiernos y de los actores privados (empresas y sociedad civil) no es un tema suficientemente discutido[3] y es uno de los principales desafíos por encarar.

El presente documento pretende aportar elementos para esa discusión. Para ello, se hará un breve repaso de la naturaleza de los bienes públicos y las razones de la intervención estatal en la agricultura, la evolución de los conceptos y las políticas asociadas, así como de las tendencias que se observan en los roles públicos y privados en campos seleccionados de la agricultura, para finalizar con unas consideraciones sobre el tema de la regulación.

2. Los bienes públicos, la regulación y la intervención del Estado

2.1. Los bienes públicos como razón de la intervención estatal

Generalmente se ha aceptado que el Estado intervenga en los mercados, cuando estos presentan fallas, dentro de las cuales se citan cinco relevantes: 1) la provisión de bienes públicos; 2) la presencia de externalidades; 3) los problemas de riesgo moral; 4) las situaciones de industria infantil; y 5) la existencia de monopolios.

La provisión de bienes públicos[4] siempre se ha atribuido a la responsabilidad

[3] Y ha adquirido relevancia a la luz del análisis de las causas de la crisis financiera y la actual recesión mundial.

[4] Se definen bienes públicos como aquellos de cuyo disfrute no puede excluirse a ninguna persona, independientemente de quién pague por ellos, y cuyo consumo por un individuo no reduce la cantidad de ese bien disponible para otro individuo. Son bienes o servicios (también llamados sociales) que brindan beneficios colectivos a los miembros de la sociedad; en cierto sentido, son consumidos en forma colectiva. La provisión de bienes públicos puede realizarla directamente el gobierno o financiar su prestación.

indelegable del Estado, debido a que la naturaleza misma de esos bienes[5] hace difícil la oferta por parte del sector privado, especialmente debido a la dificultad de restringir su uso a quien no ha pagado por ellos, y a que el consumo por parte de una persona no reduce, ni excluye del consumo de otros. Ello los convierte en poco atractivos para la empresa privada, ya que no pueden lucrar con la producción de esos bienes y servicios.

Pueden existir varios caminos para determinar la existencia de un bien público: según su naturaleza, de acuerdo a la definición incluida en la nota 4 al pie, según su caracterización económica o política, según las fallas de mercado que se puedan presentar y que se intentarían corregir con la intervención pública; o por cómo son los procesos de determinación de los precios y las formas cómo se ejecuta la provisión del bien o servicio. En la última sección (Cuadro 1), se propone un esquema de criterios para clasificación de los bienes públicos en la agricultura y la vida rural.

2.2. Los bienes públicos y los servicios de apoyo en la agricultura y el medio rural

En la justificación de la provisión de servicios de apoyo en la agricultura y el medio rural no sólo aplica el principio de los bienes públicos, sino también los problemas de calidad e información (riesgo moral), la presencia de externalidades y, en menor medida, de monopolios y de argumentos de protección a la industria infantil, aunque estos dos últimos temas no son menos importantes en el contexto actual.

Cuando se habla de bienes públicos en la agricultura y en el medio rural se hace normalmente referencia a la provisión de infraestructura, la investigación básica, la educación y la información pública, pero también se incluyen servicios como los de vacunación, y el control de plagas y enfermedades. Algunos ejemplos de bienes públicos en la agricultura y lo rural son: gastos en derechos de propiedad, protección del medio ambiente, salud pública, inversión en investigación y desarrollo y difusión de tecnologías, conocimiento e información. Hay ejemplos de altas rentabilidades en *I-D* en agricultura, educación e infraestructura rural.

[5] Los principios que caracterizan a un bien público son la no exclusividad (no se puede negar el acceso a quienes no han pagado por el producto, lo que da pie al problema del free rider) y la no substracción (no se reduce el valor del bien o servicio cuando una persona lo consume o utiliza). En oposición, los bienes privados se caracterizan por una alta exclusividad y sustracción.

Se ejemplifican los problemas de calidad e información insuficiente, a través de la certificación que realizan los organismos públicos mediante sus registros sanitarios que, con su aprobación, dan "garantías" sobre las propiedades, calidad, vigencia o caducidad de los principios activos de las vacunas, ya que de otra manera, el público consumidor no tendría manera de evaluar las calidades del producto comprado.

Las externalidades, que pueden ser positivas o negativas, se producen cuando al desarrollarse una producción o entregar un servicio, se reciben beneficios o perjuicios que no están contemplados en los costos (o en el precio) y que afectan a terceros. El afectado no puede cobrar a los beneficiarios o pedir compensaciones. La utilización de agroquímicos en una plantación o de un proceso de fumigación aérea que contamina una fuente de agua y afecta a usuarios "aguas abajo", es un caso ilustrativo de una externalidad negativa; un beneficio recibido por un cultivo de una acción polinizadora en una producción vecina, que se traduce en mayores rendimientos por esa acción externa, sobre la cual no se incurrió en ningún pago, es un ejemplo de externalidad positiva. En algunos países, como en Francia, se han desarrollado impuestos denominados "ecotasas", para gravar a quienes contaminan y desincentivar sus actividades. También se interviene otorgando subsidios para incentivar la producción o el consumo que se considera por debajo de los niveles socialmente deseables.

El monopolio puede tener varios orígenes que generan barreras de entrada que impiden la competencia, tales como la producción con economías de escala que derivan en costos decrecientes cuando aumentan los niveles de producción; el dominio exclusivo de una tecnología o de una fuente de recursos; o una concesión estatal. El Estado establece medidas (como fijación de tarifas o regulación de precios) para asegurar que los precios y los niveles de producción se mantengan a niveles socialmente deseables. Con la reducción en América Latina de las inversiones estatales en producción de bienes públicos tecnológicos y el desarrollo de tecnologías que son apropiables y excluyentes de uso, el poseedor de una determinada tecnología puede constituirse en un proveedor monopólico y que, por ello, se justifique la intervención estatal.

El caso de la promoción de la industria bajo el argumento de "industria infantil", se produce cuando algunos bienes o servicios requieren de tiempo para lograr economías en su actividad, porque se requiere tiempo para acumular experiencia y conocimientos, que se vean traducidos en reducciones de costo para poder competir. La existencia de "economías de tiempo" en una

determinada actividad ha motivado la justificación de intervenciones estatales otorgando subsidios o poniendo restricciones a la competencia (por ejemplo vía protección en frontera), durante las fases iniciales de las operaciones de una industria o un servicio.

2.3. La regulación y los servicios públicos de apoyo

En el caso de presentarse cualquiera de las fallas de mercado descritas anteriormente, se considera justificada la intervención del Estado, produciendo directamente los bienes públicos o bien proveyendo o regulando los servicios públicos de apoyo para la producción agropecuaria o para que promuevan el bienestar de las poblaciones rurales.

En el caso de los bienes públicos, las restricciones que impone su naturaleza que los torna sin atractivo para la provisión por parte del sector privado, hace que el gobierno deba ocuparse de su suministro, o de su producción directa, o bien financiando su prestación por parte de agentes privados.

Sin embargo, la ineficiencia, la baja calidad en los servicios, los problemas de cobertura e inclusive la corrupción en los servicios públicos por parte del gobierno[6] se constituyó en un argumento importante para justificar las propuestas de privatización de servicios que se instrumentaron a partir de las reformas económicas pro-mercado en el marco del Consenso de Washington.

La privatización de la ejecución de funciones públicas por agentes privados y la prestación de servicios privatizados y otrora suministrados por el sector público, demandó de mayor capacidad de regulación por parte del Estado, la cual no siempre estuvo desarrollada según lo demandaban las circunstancias.

2.4. Estrategias de desarrollo y políticas públicas

Las reformas en las políticas, principalmente durante los 80 y 90, que buscaron cambiar la estrategia de desarrollo hacia adentro por una hacia afuera, y las reformas del Estado que fueron su correlativo, modificaron sustancialmente la forma de hacer políticas públicas para la agricultura y el medio rural. El

[6] Algunos actores las califican como “fallas de gobierno”, en oposición al concepto de fallas de mercado.

Estado fue limitando su nivel de intervención en los mercados conforme se instrumentaban las medidas de liberalización comercial, se privatizaban funciones y se achicaba el sector público.

Los cambios en el entorno internacional, cada vez más globalizado y con una institucionalidad supranacional en el marco de los Acuerdos de la OMC, también modificaron los grados de libertad para hacer políticas públicas y dejaron obsoletos muchos de los instrumentos tradicionales para hacer políticas. Las restricciones de recursos fiscales contribuyeron a reducir las inversiones públicas[7] en infraestructura, investigación, y servicios de extensión, que eran los medios tradicionales para generar la producción de bienes públicos en la agricultura y el medio rural.

Los cambios de concepciones (como el de la agricultura ampliada o los enfoques de cadenas agroalimentarias o el enfoque territorial del desarrollo rural) y la ascensión de nuevos temas críticos (como emergencias sanitarias, las preocupaciones ambientales, la restricción del recurso agua y ahora el cambio climático), le plantean nuevos desafíos a las políticas públicas para la agricultura y el medio rural, ya que deben contemplar no sólo objetivos productivistas, sino también ser incluyentes, y sustentables en el uso de los recursos naturales. Pero también deben contemplar una gama mayor de actores, más allá de los productores primarios (transformadores, prestadores de servicios, ambientalistas, redes sociales, etc.).

Lo anterior y la preeminencia de las políticas macro, supeditaron y restaron protagonismo a las políticas públicas sectoriales. Algunos países buscaron promover negociaciones, concertaciones y consensos más amplios involucrando a la gama ampliada de actores, buscando desarrollar políticas de Estado para la agricultura y políticas multisectoriales en el caso de las políticas para el desarrollo de los territorios rurales.

3. Los roles del Estado y de los actores privados

Las reformas políticas introdujeron cambios en los roles de los actores públicos y privados en la agricultura y el medio rural, en la forma de formular y ejecutar políticas públicas y en las relaciones de trabajo entre la esfera pública y la civil.

[7] Tradicionalmente a través de los Programas Sectoriales de Inversión Pública de los sistemas de planificación nacional.

Las realidades particulares de cada economía son determinantes para definir los límites entre lo público y lo privado y el papel adecuado del sector público y de las organizaciones privadas en los principales servicios de apoyo para la agricultura (investigación, extensión, servicios de sanidad vegetal y animal, inocuidad de los alimentos, crédito, comercialización, insumos, material genético, etc.). Conforme menor sea el grado de desarrollo de las economías, mayor es la demanda por intervención estatal en la provisión de servicios. *A contrario sensu*, a mayor nivel de desarrollo, más capacidades desarrolladas por el sector privado para asumir mayores roles y menor necesidad del Estado de intervenciones directas (no así de su responsabilidad como regulador).

3.1. Rasgos generales de la evolución reciente

La privatización de servicios de apoyo a la agricultura es uno de los rasgos más sobresalientes de las últimas dos décadas. El descuido de los gobiernos por asegurar una provisión adecuada de bienes públicos, ha sido también una situación casi generalizada.

Los bienes públicos regionales también han sufrido menoscabo en su producción, y la retirada de los gobiernos en la prestación de algunos servicios públicos ha generado vacíos institucionales al no ser cubiertos por las empresas u organizaciones de la sociedad civil.

Sin embargo hay evoluciones importantes en ciertas áreas, tales como la inocuidad de los alimentos,[8] porque las políticas alimentarias globales tienen como objetivo la protección de la salud pública y, por ende, los derechos de los consumidores y la protección económica de los productores.

El Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, en su Art. 13, establece: “Los Miembros se asegurarán de que sólo se recurra para la aplicación de las medidas sanitarias o fitosanitarias a los servicios de entidades no gubernamentales si éstas se atienen a las disposiciones del presente Acuerdo”, en respuesta a que el enfoque tradicional de producción varió. Antes, los productores eran los responsables de la calidad de los alimentos y los organismos reguladores estaban a cargo de garantizar la seguridad sanitaria de los alimentos. Hoy, existen sistemas sofisticados de producción en los que se transfiere al productor la responsabilidad, tanto de la calidad como de la

[8] Se agradece la colaboración en este punto de la Dra. Ligia Quirós, Profesora de Salud Pública Veterinaria, Universidad Nacional de Costa Rica, 2009.

seguridad sanitaria, de los alimentos que sacan al mercado. Así las cosas, al Estado le ha quedado la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la normativa que garantiza la calidad y la inocuidad de los productos.

Es claro que, siendo el productor el responsable de la garantía de la calidad y la inocuidad de los productos alimenticios, no podrá ejercer un papel de juez y parte siendo también responsable de demostrar el cumplimiento de la normativa.

Sin embargo hoy, a 14 años de haberse introducido las medidas sanitarias y fitosanitarias como medidas legítimas en el comercio de alimentos, y a pesar de que cada país trata de establecer la medida sanitaria más estricta para poder competir en el mercado, continuamos siendo testigos de gran cantidad de eventos sanitarios producidos por enfermedades transmitidas por alimentos (ETA). Cabe entonces preguntarnos: ¿por qué continúan los problemas de contaminación de los alimentos? ¿Se está fallando en el cumplimiento de la normativa establecida o, mejor aún, qué hace falta para que avancemos con mayor eficacia en controles tanto oficiales como los propios de las empresas productoras, de manera de tener la certeza de que se cumple con la normativa establecida por parte de los sectores involucrados?

La *salmonelosis* y la *campilobacteriosis* juntas causan una parte importante de las enfermedades de origen alimentario en el mundo. Encontrar una vía eficaz para solucionar este problema en todo el proceso que va desde la producción primaria al consumidor podría evitar cientos de miles de casos de enfermedades que se producen cada año (ONU, 2007). Sin embargo, el ritmo de progreso en el establecimiento de medidas sanitarias a lo largo de la cadena de producción –de la finca a la mesa- no ha dado los resultados esperados a nivel mundial.

Al respecto un tema emergente, principalmente en Europa, es el relacionado con el aseguramiento del cumplimiento de la legislación[9] y el establecimiento de responsabilidades en caso contrario. Este tema es muy claro en la nuevas directivas europeas (Comisión de las Comunidades Europeas, 2003 y Parlamento Europeo, 2004). La responsabilidad del Estado hoy día debe ir encaminada en este sentido: velar por el cumplimiento de la legislación y el establecimiento de responsabilidades en caso de incumplimiento. No es

[9] Comisión de las Comunidades Europeas (2 de febrero de 2003). PreLex (base de datos de los procedimientos interinstitucionales). Parlamento Europeo (29 de abril de 2004): Reglamento (CE) N° 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo

posible que nuestros países, que buscan el desarrollo económico, continúen perdiendo mercados sin que se sienten las responsabilidades del caso.

El sector privado debe asegurarse, en todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución, que tienen lugar en las empresas bajo su control, de que los productos y subproductos cumplen los requisitos de la legislación pertinentes a los efectos de sus actividades.

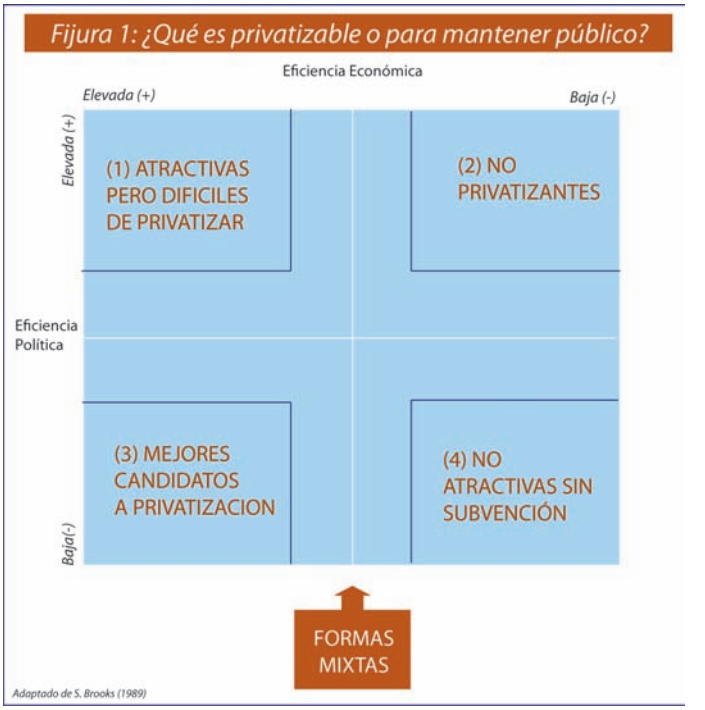
Los Estados deben velar por que se cumpla la legislación y la normativa sobre producción con calidad e inocuidad de alimentos, y vigilancia epidemiológica, hacer el correspondiente seguimiento y verificar que los responsables de la gestión de empresas cumplen los requisitos pertinentes de dichas normas en todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución. Para esto deben organizarse correctamente los controles oficiales.

En el medio rural, también hay evoluciones importantes. Se han ido desarrollando redes institucionales como forma innovadora para el desarrollo territorial, que están pasando a jugar un papel vital en la inclusión de la población rural, y han abierto espacios de interacción y articulación público-privado (sociedad civil) para la generación de diálogo y compromiso sobre las agendas territoriales, las demandas y la armonización de políticas de diversos sectores. Al mismo tiempo se han transformado en instancias para definir las estrategias de inversión pública y privada. En efecto, estas redes están contribuyendo a la formulación y ejecución de agendas territoriales sinérgicas que redundan en mejores servicios para la comunidad rural y permiten manejar eficientemente los intríngulis político-institucionales.

Este tercer sector aparece como uno de los componentes de la nueva institucionalidad que se viene estructurando como parte de las estrategias de desarrollo rural, adquirió mayor fuerza a partir de las políticas de ajuste estructural que en la década pasada impusieron la drástica reducción del aparato del Estado.

Este sector deriva su nombre por exclusión funcional, ya que no es el Estado (primer sector), ni el sector privado más referido al mundo empresarial (segundo sector). No es público ni privado, sino una conjunción de ambos, y tiene como finalidad mayor suplir las fallas del Estado y del sector privado en la oferta de determinados servicios. También es necesario reconocer la función fiscalizadora en función de los intereses colectivos que realizan las organizaciones del tercer sector.

Este sector[10] está compuesto por organizaciones sin fines de lucro fundadas y se mantiene gracias a la participación voluntaria de una parte de sus socios. Debido a su naturaleza (sin fines de lucro) estas organizaciones no están necesariamente sujetas al control directo del Estado. Su composición es heterogénea: entre las organizaciones que hacen parte del sector se pueden mencionar las ONG, entidades filantrópicas, Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP) y otras formas de asociaciones civiles sin fines de lucro. Además, este sector juega un papel determinante en la oferta de servicios de apoyo social y productivo, tanto en el ámbito nacional como local. En efecto, innumerables servicios que históricamente habían sido de dominio exclusivo del sector público fueron "transferidos" a organizaciones de este sector.



Sólo para citar ejemplos ilustrativos, en México se presenta una amplia gama de organizaciones sociales de productores, como: sociedades de solidaridad social, sociedades de producción rural, uniones regionales de ejidos y comunidades, cajas y fondos comunitarios de ahorro-crédito y de aseguramiento, organizaciones para la comercialización y el almacenamiento, organizaciones de usuarios de distritos de riego, consejos regionales de desarrollo sustentable, organizaciones de cuencas y organizaciones de

[10] Montoro, Juan de Dios. Cooperación Condicional. Tercer sector. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 36, diciembre 2000, pp. 79-96. CIRIEC-España.

las comunidades (Sepúlveda, 2009). Resulta necesario destacar desde el ámbito del desarrollo institucional, que muchas de estas organizaciones han evolucionado desde la informalidad hacia grados de organización más sofisticados.

3.2. Los problemas de la privatización de los servicios de apoyo

La transferencia de funciones de lo público a lo privado no ha estado exenta de problemas, más allá de los vacíos institucionales antes mencionados, como en el caso del crédito rural y agrícola, donde la retirada de los bancos de desarrollo agropecuario no fue eficientemente reemplazada por la banca comercial en casi ningún país y los desarrollos de microfinanciamiento (microbancos, cajas rurales, asociaciones de crédito, cooperativas) han sido limitadas y el resultado neto es una caída del financiamiento rural formal y una mayor dependencia del crédito de proveedores y del financiamiento informal.

La participación privada en la prestación de servicios públicos estará en función de si las inversiones que realicen tendrán los retornos adecuados. Si no hay rendimientos adecuados, el sector privado no realizará las inversiones adecuadas.

En investigación básica, por ejemplo, la dificultad de obtener retornos hace poco atractiva la actividad para los actores privados, a menos que el Estado coadyuve mediante financiamiento u otorgando subsidios a dicha labor. En el área de la comercialización, las características de los servicios la tornan más atractiva y rentable para la participación privada.

La cobertura de los servicios por parte de agentes privados es un problema no resuelto, ya que en zonas remotas o en el caso de usuarios dispersos, los altos costos de la entrega de servicios resultan una limitante importante, porque no pueden obtener la rentabilidad adecuada[11] y ello deja al Estado la necesidad de asumir dicha responsabilidad.

Tampoco hay que olvidarse de que hay funciones no privatizables o “indelegables”, como las de regulación, fiscalización o “policía”.

Una forma de valorar si un servicio que tradicionalmente ha estado en la órbita

[11] O tendrían que cobrarse tarifas muy altas y generalmente las áreas alejadas alojan a los agricultores más pobres.

de lo público es susceptible de ser trasladado al ámbito privado, consistirá en analizar su eficiencia económica (en términos de poder obtener retornos atractivos de su prestación o no) y su eficiencia política (en términos del costo político que tendría para el gobierno desprenderse de la prestación de dicho servicio). Como se puede apreciar en el Gráfico 1, las actividades que se encuentran en el primer cuadrante, que pueden ser muy atractivas para el sector privado (porque pueden tener una alta rentabilidad), pero que quitarle al Estado su prestación representa un alto costo político, serán difíciles de privatizar. Por su parte, los servicios ubicados en el segundo cuadrante (siguiendo el sentido de las manecillas del reloj), seguramente no serán objeto de privatización, debido a que presentan un alto costo político y no son atractivas para los prestadores privados. En cambio, las actividades o servicios localizados en el cuarto cuadrante, son los mejores candidatos a la privatización y los ubicados en el tercer cuadrante, sólo serán atractivos de ser asumidos por el sector privado, si existiera una subvención que compense su escasa rentabilidad.

Se puede suponer que en el espacio intermedio de los límites de los cuadrantes, puede identificarse un área gris de actividades que pueden ser atractivas para desarrollar fórmulas mixtas de prestación de servicios.

3.3. La gestión privada de las políticas públicas

La ejecución de funciones públicas por parte de actores privados es un fenómeno creciente por parte de las organizaciones del sector privado en la agricultura y de la sociedad civil en el medio rural.

Aunque aún no son muy extendidas las capacidades de las organizaciones para asumir tales funciones que el Estado delega o de las cuales se retira, se multiplican los ejemplos de casos exitosos especialmente en campos como el de la certificación de calidad, los servicios de laboratorio, la provisión de información, el desarrollo y la distribución de semillas certificadas, y la sanidad e inocuidad de los alimentos.[12]

[12] En el apartado siguiente se considerarán algunos casos específicos.

**RSE, una respuesta del sector privado a preocupaciones sociales y ambientales
más allá de la filantropía**

La RSE es una respuesta ante diferentes fenómenos globales tales como la creciente preocupación de la sociedad civil, entidades financieras y los gobiernos por aspectos ambientales y sociales, así como las demandas de un consumidor más exigente, que ve más allá de los productos y servicios finales.

Los recientes esfuerzos de la Fundación Bill y Melinda Gates por impulsar innovaciones tecnológicas en la agricultura africana como mecanismo para mejorar las condiciones de vida, reducir la pobreza y aumentar la producción, tienen expresiones similares de acciones de RSE en la agricultura de América Latina y el Caribe.

Las acciones de RSE son crecientes y abarcan desde lo micro, como el pequeño ejemplo "Manos de la tierra" que ofrece servicios de ventas de artesanía y de catering artesanal en el Barrio San Telmo-Buenos Aires, Argentina; y lo subregional, como los dirigidos a mejorar los ingresos de negocios, siendo un ejemplo los Cafés Sustentables en México; o Solidagro que es un proyecto de trabajo en red de seguridad alimentaria y desarrollo humano, que involucra a varias provincias en Argentina (Secilio, 2006); hasta acciones para promover negocios en sectores de bajos ingresos a nivel de Centroamérica en los casos de la Cadena de supermercados Wal Mart-Palí y Tierra Fértil (Flores 2007).

Una de las principales limitantes tiene que ver con el financiamiento de las organizaciones para asumir estas funciones públicas. El financiamiento tradicional mediante cuotas de membresía y las posibilidades de cobrar cánones por servicios resultan insuficientes para desarrollar capacidades en las organizaciones para la provisión de estos servicios. Las posibilidades de financiamiento por la vía de autogravámenes (o fondos parafiscales) han demostrado ser una vía más eficiente y viable. Sin embargo, no hay que olvidar el debido equilibrio, porque estas formas de financiamiento pueden llevar a favorecer el corporativismo de grupos de interés específico, a diferencia de los bienes públicos clásicos.

Una corriente moderna de gestión privada de políticas públicas puede

apreciarse en las llamadas acciones de Responsabilidad Social Empresarial (RSE), donde la acción privada influye sobre proveedores, consumidores y localidades, en temas como responsabilidad ambiental y laboral.

4. Tendencias conceptuales sobre los bienes públicos y sus implicaciones

4.1. Consideraciones generales

En especial, los avances tecnológicos han introducido cambios en los conceptos y han tornado menos clara la delimitación entre los bienes públicos y los bienes privados. También han influido los avances en las concepciones de derechos de propiedad, las posibilidades de apropiación de bienes o la protección de derechos (como en el caso de resultados de investigación) y hasta en limitaciones fiscales para que los gobiernos cumplan con la provisión de bienes o servicios públicos. En el pasado no muy lejano, las obras de infraestructura, como caminos y puentes, eran consideradas "públicas", pero los desarrollos en los controles de "uso" permitieron discriminar, y hacer posible las exclusiones por el no pago. Ello ha permitido al Estado delegar parte de las funciones tradicionales mediante sistemas tales como "concesión de obras" para que el sector privado desarrolle autopistas, puentes y otras obras sujetas al establecimiento de peajes.

La seguridad pública ha dado paso a la seguridad privada; algunos aspectos de la defensa nacional pueden delegarse en grupos privados; las prisiones pueden concesionarse a la administración privada y las iniciativas privadas otorgan "certificaciones de calidad" reconocidas internacionalmente, tales como las "Esos", y las "Eurogap", que avalan que son producciones libres de químicos (productos orgánicos), etc.

Los nuevos desarrollos tecnológicos, especialmente las denominadas tecnologías de punta y la internet, han modificado las concepciones tradicionales de los derechos de propiedad intelectual (DPI)[13] y los derechos a la información y sobre la información, lo que ha llevado a considerar también una nueva categoría de bienes entre los públicos y los privados: los bienes semipúblicos.

A diferencia de los bienes públicos caracterizados por su libre accesibilidad y no

[13] Para un mayor abundamiento sobre el tema, ver Delpiazzo, 2005.

exclusión, o de los bienes privados caracterizados por sus atributos contrarios (accesibilidad restricta y exclusión si no hay pago), la nueva categoría de bienes semipúblicos presenta la característica de libre accesibilidad, pero también puede generar beneficios concentrados en su uso, o ser ofertados por una limitada cantidad de oferentes y pueden ser identificados fácilmente, o "los costos de transacción asociados con su adecuación a las necesidades del usuario superan el costo marginal de su provisión por oferentes institucionales de servicios tecnológicos" (IICA-FONTAGRO, 2009).

Una forma de determinar si un bien es público o no, es mediante la caracterización del "dominio", o sea la pertenencia a una institución del Estado o del objetivo del bien, aunque esos criterios pueden ser insuficientes y deben complementarse con los criterios de la naturaleza de los mismos, antes referidos.

Otro criterio importante es considerar el destino del bien o servicio, según si el uso afecta a toda la población; si afecta a grupos amplios; si el bien o servicio responde a fines de utilidad pública; o si es producto de una función que cumple alguna entidad estatal.

En cuanto a la caracterización económica, se puede establecer una clasificación de los bienes públicos según su intervención se justifique o no, por la existencia o no de economías de escala, problemas de calidad, de información, por presencia de externalidades (positivas o negativas), o por problemas de exclusión.

La caracterización política, según una actividad sea considerada "estratégica" o no, puede ser un criterio adicional. Otro criterio a seguir es determinar cuál es la falla de mercado que la intervención pública está buscando corregir, y así definir cuál es la forma de determinar los precios o tarifas. Un resumen de lo anterior puede sintetizarse en el siguiente cuadro 1.

También la delimitación territorial de los bienes públicos ha cambiado y de un carácter estrictamente nacional o local, evolucionó incorporándose el concepto de bienes públicos regionales, e inclusive globales o de escala mundial.[14]

Una afirmación que frecuentemente se escucha es que el Estado debe fortalecer su capacidad y hay consenso en que esa capacidad debe estar orientada a: procurar condiciones favorables (macro y micro) para el buen

[14] Ver Anexo para definiciones.

desempeño de la economía; construir una infraestructura institucional (marco legal, seguridad jurídica, seguridad ciudadana); y prestar servicios básicos, tanto de carácter general, como aquellos específicos para la agricultura. La discusión en estos tiempos también aborda el tema de lo que no debe hacer el Estado, sobre todo cuando los recursos son escasos, y es el caso de políticas orientadas a brindar subsidios a determinados grupos para la creación de bienes privados.

De hecho, parte del debate en el ámbito del comercio internacional agropecuario que por años ha enfrentado al mundo desarrollado con el mundo en desarrollo, se ha centrado en las distorsiones que pueden generar los subsidios estatales aplicados a la producción agropecuaria, es decir a la producción de bienes privados. Los tipos de políticas que hoy se privilegian dentro del "compartimento verde" del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC,[15] son aquellas que generan mejores condiciones para el desarrollo de la actividad agropecuaria y de la vida rural en general, tales como los servicios generales en materia de:

- Investigación general, agropecuaria, ambiental
- Inspección a efectos de sanidad, seguridad, clasificación o normalización
- Lucha contra plagas y enfermedades
- Servicios de formación general y especializada
- Servicios de divulgación y asesoramiento, con inclusión del suministro de medios para facilitar la transferencia de información y los resultados de la investigación a productores y consumidores
- Servicios de comercialización y promoción, con inclusión de información de mercados
- Infraestructura con inclusión de redes de electricidad, transporte, carreteras, puertos, embalses, sistemas de riego y avenamiento, obras asociadas con programas ambientales, etc.
- Programas ambientales
- Programas de asistencia regional

[15] Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. Anexo 2 - Ayuda Interna: base para la exención de los compromisos de reducción. Texto Jurídicos, Ginebra, Suiza, 2003.

Cuadro 1.
Criterios para definir bienes públicos en la agricultura y la vida rural

Criterios	***Público***	***Semipúblico[16]***	***Privado***
Naturaleza del bien o servicio			
Caracterización Económica	***Justificación de la Intervención***		
	Fuerte	***Baja***	***No se justifica***
• Economías de escala			
• Problemas de calidad			
• Problemas de información			
• Externalidades positivas			
• Externalidades negativas			
• Problemas de exclusión			
Política	***Fuerte***	***Baja***	***No se justifica***
• Actividad estratégica			
Fallas que corregir	***Fuerte***	***Baja***	***No se justifica***
• Monopolios			
• Externalidades			
• Riesgo moral			
• Coberturas limitadas			
• Industria infantil			
¿Cómo se determinan los precios?	Fijación Gobierno	Se subsidia	Por mercado
Forma de ejecución	***Directa pública***	***Pública indirecta***	***Privada***
Indirecta	***Por concesión***	***Por contrato***	***Otra (especifique)***
• Privada			
• Mixta			
• Asociativa			

[16] Bien semipúblico: Un bien semipúblico es aquel que además de satisfacer el criterio de libre accesibilidad propio de un bien público, presenta por lo menos una de las siguientes tres características distintivas (Fontagro, 1997):
•Tipo I: El usufructo efectivo por el usuario directo genera flujos de beneficios fuertemente concentrados (en área geográfica o cantidad de actores).
•Tipo II: El número de usuarios directos es elevado y su impacto se manifiesta en forma difusa, pero puede anticiparse que su adopción por éstos inducirá un shock de demanda por bienes y servicios privados, ofertados por una cantidad reducida de actores fácilmente identificables.
•Tipo III: Los costos de transacción asociados con su adecuación a las necesidades del usuario directo superan el costo marginal de su provisión por ofertantes institucionales de servicios tecnológicos.

El suministro de estos servicios públicos genera efectos multiplicadores para el desarrollo de la actividad productiva (sin discriminar por tipo de usuario, actividad y producto, como sí sucede con los subsidios a bienes privados). Contribuye además al empoderamiento de los productores, sobre todo de aquellos más débiles, y consecuentemente, a mejorar las condiciones de vida de quienes son receptores de dichos bienes o servicios.

En todo caso, la capacidad del Estado para brindar este tipo de servicios pasa por su capacidad de invertir en bienes públicos, y también por fortalecer la institucionalidad vigente. Se esperaría que la inversión en bienes públicos esté sustentada en marcos normativos apropiados y en el replanteamiento o fortalecimiento de las organizaciones públicas responsables de su suministro, que en muchos países de América Latina perdieron espacio en la agenda política, así como desfinanciamiento y fuga de su recurso humano.

Se podría afirmar que el Estado desempeña una función estratégica en la provisión de bienes públicos, tanto en aquellos de carácter nacional, como los que benefician a una localidad o territorio. Sin embargo, lo que se observa en América Latina es que muchos países han privilegiado el gasto público rural a subsidiar la creación de bienes privados, o se encuentran muy cerca del equilibrio entre el gasto asignado a los subsidios al sector privado y los que se destinan a la generación de bienes públicos.

Un estudio realizado por López y Galinato[17] pone en evidencia esta realidad. Sin embargo, en la lectura de los resultados deben hacerse algunas observaciones en la clasificación de bien público y bien privado o aquellos que se ubican en una "zona gris". Por ejemplo, toman como bienes públicos incuestionables la generación y transferencia de tecnología; la conservación de suelos; la infraestructura pública rural de uso no restringido; la protección sanitaria vegetal y animal; los servicios generales de comunicación e información y los servicios sociales. Los subsidios a bienes privados son aquellos gastos focalizados o específicos a un producto; la promoción comercial doméstica o internacional; y los gastos de irrigación. A criterio de los autores, la irrigación, aunque suministrada por el Estado, generalmente favorece a un grupo restringido de productores, excluyendo a los demás.

[17] FAO citado por López y Galinato, ¿Deberían los gobiernos eliminar los subsidios a bienes privados? Evidencia del sector rural en América Latina, traducido con autorización de los autores por RUTA, junio 2008.

Cuadro 2:
Gastos gubernamentales en sector rural: Promedios anuales por país, 1985-2001 Millones de USD de 1995

Países	Subsidios	Subsidios como porcentaje del gasto toal (%)	Bienes públicos	Bienes públicos como porcentaje del gasto total (%)	Gasto Total
Argentina	294,78	59,02	204,65	40,98	499,43
Brasil	7237,38	87,16	1066,25	12,84	8303,64
Costa Rica	127,04	48,44	135,23	51,56	262,27
Ecuador	100,17	68,87	45,27	31,13	145,44
Guatemala	32,85	26,85	89,52	73,15	122,37
Honduras	4,29	8,61	45,56	91,39	49,85
Jamaica	17,67	57,61	13,00	4222,39	30,68
México	3076,27	66,16	1573,49	33,84	46649,77
Nicaragua	29,52	37,17	49,90	62,83	79,42
Panamá	50,18	51,35	47,55	488,65	97,73
Paraguay	20,09	31,89	4222,90	68,11	63,00
Perú	200,69	63,52	115,,27	36,,48	315,96
R. Dominicana	157,36	79,55	40,45	20,45	197,82
Uruguay	51,03	18,52	224,46	81,48	275,49
R.B. de Venezuela	174,45	53,77	150,00	46,23	324,45

Fuente: FAO,. Oficina regional para América Latina y el Caribe y Sede Central

Los que se ubican en una “zona gris” comprenden la promoción forestal, la acuicultura y pesquería, programas de desarrollo rural y programas de adquisición de tierras. Son precisamente estas definiciones las que hacen necesario avanzar en nuevos aportes conceptuales en relación a los bienes públicos.

4.2. Tendencias conceptuales

A pesar de que existe consenso en la definición de bien público, lo cierto es que el tema adquiere alta complejidad cuando se asocia a fenómenos contemporáneos como la globalización, la interdependencia, la apropiación del conocimiento y la tecnología, así como al usufructo y costos de oportunidad de un bien, que por su naturaleza puede ser público, pero que por su uso y capacidad de captación por los usuarios, lo convierten en un bien semipúblico (ver Cuadro 3).

Efectos de la subinversión en bienes públicos en el sector rural de la Región

- La selección entre subsidios a bienes privados y bienes públicos por parte de los gobiernos tiene expresión en el nivel de desarrollo económico de un país.

- Las razones que motivan a un país a subsidiar bienes privados tiene relación con la presión de los grupos de interés y son motivados por razones de índole político.

- La suboferta de bienes públicos en América Latina no sólo deteriora el ingreso rural per cápita, sino que contribuye a explicar lo que se ha venido observando en América Latina: el crecimiento agrícola es una respuesta más a la expansión del recurso tierra que a la intensificación de la agricultura.

- Los rendimientos en I-D, educación, salud, algunos tipos de infraestructura y ciertas inversiones en protección ambiental tiene altos rendimientos que no son decrecientes en el tiempo. Este tipo de bienes públicos no están siendo aprovechados en la Región.

- Por el contrario, las tasas de rentabilidad de los subsidios a bienes privados son muy bajas e incluso negativas y fallan frecuentemente en promover la inversión, el empleo y la productividad.

Fuente: López y Galinato, óp. cit.

El análisis de estos nuevos conceptos es fundamental para orientar no sólo a los países en desarrollo en su decisión de nuevas inversiones y en la gestión de políticas públicas, sino también para orientar de mejor forma la cooperación internacional. Parece que hay consenso en que la inversión en bienes públicos genera efectos multiplicadores en la inversión privada así como en el desarrollo de un país o región.

Dentro de estos nuevos aportes conceptuales llaman la atención dos temas de gran actualidad. El primero de ellos es lo concerniente a los bienes semipúblicos, definidos así no por su naturaleza, sino más bien por su uso y tipo de beneficiarios. Es especialmente relevante en la inversión en *I-D*, con altos niveles de conocimiento, lo cual pone en evidencia que se requieren

acciones complementarias para que nuevas tecnologías sean apropiadas

Cuadro 3.

Reseña de principales aportes conceptuales sobre bienes públicos

Categoría	Característica	Ejemplos
Bien público	Su uso no reduce la oferta disponible, de uso colectivo No hay incentivos para proveerlos por parte de los privados Mitigan en "fallas del mercado"	✓ Sistema judicial ✓ Protección del medio ambiente ✓ Salud pública ✓ Educación pública
Bien público nacional	Benefician a todo un país	✓ Investigación básica ✓ Infraestructura física o telemática ✓ Puertos y carreteras nacionales/internacionales
Bien público local	Benefician a una localidad y puede haber competencias entre jurisdicciones o territorios	✓ Caminos rurales ✓ Centro de acopio
Bien semipúblico[18]	Son de libre accesibilidad pero tienen particularidades cuando se analizan desde la perspectiva de quiénes se benefician (usufructo), el impacto que genera en la provisión de otros bienes y servicios complementarios o los costos de oportunidad en su uso (que se eleva conforme haya más conocimiento y reduzca el grupo de beneficiarios, por ejemplo en relación a la etapa de aprendizaje que no está al alcance de todos)	✓ Sistemas nacionales de riego y avenamiento ✓ Investigación para la erradicación de plagas que beneficia a determinados productores ✓ Sistemas satelitales de información agroecológica cuya adopción por el usuario requiere cierto nivel de conocimiento.
Bien público internacional	Responden a acciones colectivas de los Estados soberanos que optan por la cooperación internacional para: a) resolver "fallas" como las asimetrías entre sus miembros y garantizar un orden relativo mediante la adopción de principios, normas, reglas y procedimientos en temas específicos; b) para promover la acción colectiva internacional que dé respuesta a un problema particular.	✓ Sistema multilateral de comercio (reglas y normativa, que incluye mecanismo para la solución de controversias; transparencia en la información de políticas nacionales de todos los Miembros) ✓ Convención Marco de Cambio Climático ✓ Investigaciones promovidas por el Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales CGIAI
Bien privado	Disponibilidad finita, no son de uso colectivo y tienen precio de venta	✓ Semillas producidas por empresas comerciales. ✓ Producción de bienes y servicios por el sector privado.

[18] FONTAGRO. 1997 *óp.cit*

por una mayoría y, especialmente, por poblaciones de más baja escolaridad y nivel de pobreza.

El segundo tema relevante es la creciente importancia de los bienes públicos internacionales en las dos concepciones: el ámbito normativo internacional que tiene su anclaje y condicionamiento en la provisión de bienes públicos en el ámbito nacional, y aquellos que se derivan de la cooperación internacional para atender problemas propios del mundo en desarrollo.

En todo caso, lo anterior expuesto tiene implicaciones para redimensionar la función del Estado y definir el tipo de Estado que se requiere para la provisión de bienes públicos de apoyo a la agricultura y el medio rural.

4.3. Consideraciones sobre la regulación

La regulación es una función básica del Estado. El Estado regula a través de leyes, reglamentos, normas y procedimientos. Todo el conjunto de leyes y normas son parte de las reglas del juego legitimadas de una sociedad que deben ser adoptadas por públicos y por la sociedad. La regulación tiene también mecanismos de observancia para el cumplimiento de compromisos y derechos y se apoya en un sistema jurídico para solventar controversias en cuanto al cumplimiento de dicha regulación.

La función reguladora del Estado también ha evolucionado conforme a los roles que ha desempeñado el Estado. El grado de intervención del Estado ha definido el tipo de funciones y el nivel de intervención en su gestión. El Estado Empresario actuó como empresa, muchas veces con carácter monopólico; el Estado Interventor controló importaciones y exportaciones y estimuló a determinados sectores haciendo uso de control de precios, compra de cosechas, etc.; el Estado Promotor del corporativismo estimuló empresas dándoles una batería de incentivos y prerrogativas. En el presente, se observa un Estado[19] más orientado a la generación y fortalecimiento de bienes públicos y a su rol como regulador y fiscalizador.

[19] Cabe resaltar que la situación en América es diferente para países desarrollados y para países en desarrollo. De igual manera se observa que ante las crisis recientes que ha enfrentado el mundo, la Región y el sector agroalimentario en su contribución a la seguridad alimentaria, hay una creciente intervención del Estado en diferentes ámbitos (macroeconómica, comercio exterior, sectorial y social).

En esa transición del Estado, se han privatizado también funciones y se han adoptado esquemas de contratación de servicios por parte de entidades públicas, con el objetivo de reducir la burocracia, pero también de focalizar más la acción del Estado en funciones estratégicas.

Dentro de estas funciones estratégicas se ubica la regulación y la fiscalización. Las razones principales de su ejercicio tienen que ver no sólo con una responsabilidad pública indelegable, sino también con una función que no tendría legitimidad al ejecutarse desde el sector privado o la sociedad civil, y aunque hoy día haya una participación creciente de estos actores en la gestión privada de políticas públicas, la gestión reguladora y la observancia de compromisos, debe prevalecer el principio de que la norma o la ley deben favorecer la colectividad y estar por encima del bien particular.

La calidad de las instituciones juega un papel determinante en la regulación. Un marco regulatorio inadecuado, que no resuelva los problemas para los cuales fue creado, o una aplicación incorrecta de la normativa, puede generar un cuello de botella dentro del quehacer de un sector específico, incrementando la incertidumbre, los costos de transacción, el soborno y la corrupción. Es por esta razón que en las economías modernas se gestan en forma simultánea procesos de desregulación y simplificación de trámites, toda vez que hay una creciente y compleja regulación en ámbitos como la propiedad intelectual, la sanidad agropecuaria, los agroquímicos, el medio ambiente, la biotecnología, los monopolios e incluso, la gestión de políticas, que deben estar acordes con principios, directrices y normativa internacional, y ser notificados para la observancia interna e internacional.[20] Dado que la desregulación y la regulación parecen ser dos caras de una misma moneda, es importante clarificar los ámbitos de trabajo de cada una de estas funciones.

Desregulación y simplificación de trámites

En tiempos de apertura, alcanzar mayores niveles de competitividad –pública y privada- es uno de los desafíos más importantes para una empresa, para un Estado y para la sociedad en general. Hay índices internacionales de competitividad, de transparencia, de libertades económicas, de facilidad para hacer negocios, etc. que tienen como objetivo “ranquear” a los países en sus esfuerzos por mejorar la “competitividad país” para la atracción de nuevas inversiones, y mejorar el clima de negocios y la confiabilidad del mercado.

[20] Ver caso de OMC, OMPI, UPOV, Protocolo de Cartagena, etc.

En esta dirección se orienta la gestión para mejorar y simplificar los trámites, eliminando regulaciones obsoletas, trámites innecesarios e incorporando nuevas tecnologías de información para facilitar la gestión por parte de los usuarios, sean éstos empresarios o consumidores. Es decir, incorporando parámetros de calidad, eficiencia y eficacia tanto en lo que se refiere a la normativa como a la gestión reguladora.

La desregulación acompañó la transformación del Estado Interventor en el control del comercio y de los precios, en el fomento o la defensa de actividades productivas o en la participación del Estado en el mercado a través de empresas comerciales del Estado. Se trata de liberar al Estado de actividades que puede ser ejercidas con mayor eficiencia por el sector privado y focalizar su acción en funciones de carácter estratégico.

Por otro lado, los objetivos en materia de simplificación están orientados a facilitar la coordinación interinstitucional, reducir los costos de transacción (generados por trabas, duplicaciones y trámites excesivos), promover mayor transparencia, fomentar una cultura tecnológica (digital), y reducir la intermediación y los tiempos en determinados procesos, tanto en el ámbito nacional como en el regional, con el fortalecimiento de los gobiernos locales.

Lo anterior no escapa al sector agropecuario y son notables los esfuerzos observados en muchos ámbitos de la gestión sectorial y local. El cuadro siguiente tiene algunos ejemplos y ámbitos donde se han venido observando cambios.

Dentro de esta tendencia a la desregulación y simplificación de trámites se debe citar la prestación de servicios por empresas bajo esquemas de Acreditación por parte de la Autoridad Reguladora, para lo cual se requieren protocolos, un marco normativo, capacitación y la evaluación de la función privada por medio de auditorías. Se ha utilizado este mecanismo principalmente en el campo sanitario y fitosanitario y aunque se trasladen funciones a organizaciones privadas, se requiere de un esfuerzo en el ámbito normativo y de fiscalización, tal y como se citó anteriormente.

Desregulación	Simplificación
Control de importaciones y exportaciones	Registros:
Fijación y control de precios	− agroquímicos
Fijación y control márgenes de utilidad	− semillas
Empresas comerciales del Estado	− salud y sanidad
Juntas de fomento	− certificado veterinario
Juntas de defensa	− medicamentos veterinarios
Manejo de reservas	− materias primas para la agricultura
Avales de crédito	− agricultura orgánica
Topes de cartera	− biotecnología
Fondos de garantía	Visado digital de trámites
Seguros agrícolas estatales	Registro de empresas
	Formalización de empresas

Regulación

Como ya se ha mencionado, la regulación es una función estratégica y compleja en el actual contexto. Esta complejidad tiene que ver no sólo con los temas que hoy son regulados, sino con su gestión, tanto en el ámbito nacional como internacional.

El modelo de desarrollo que adoptaron muchos países de la Región privilegió la iniciativa privada, el desarrollo de los mercados, la apertura comercial y una menor intervención del Estado, focalizando su gestión en funciones estratégicas, tales como la estabilización macroeconómica, el combate a la pobreza, la atención de poblaciones vulnerables, la provisión de bienes públicos, la seguridad ciudadana y en la intervención en la gestión de externalidades, donde la regulación es determinante, así como la capacidad de su gestión y fiscalización. A manera de ejemplo, dado que los campos de acción de la regulación son de amplio alcance, se citan tres ámbitos de la regulación:

La reglamentación técnica para la defensa de objetivos legítimos

La reglamentación técnica se fundamenta en la defensa de objetivos legítimos tales como la seguridad, la prevención de prácticas que puedan inducir a error al consumidor, la protección de la salud o la seguridad humana, y la vida o la salud animal o vegetal o del medio ambiente. El comercio internacional ha

intensificado la reglamentación técnica, tratando de solventar las asimetrías de información, utilizando en la medida de lo posible estándares internacionales, y justificando técnica y científicamente, cuando no se dispongan, normas internacionales o, cuando se requiera, estándares superiores a los existentes por parte de las empresas o los países. Esta reglamentación ha mejorado considerablemente la calidad de los productos comercializados, promoviendo una mayor transparencia y reduciendo la incertidumbre, evitando el proteccionismo comercial, pero asegurando la defensa del objetivo legítimo que la sustentó.

La regulación y el medio ambiente dentro de un enfoque de desarrollo sostenible

La intensificación de la producción y el comercio internacional ha generado externalidades negativas en relación con el ambiente. Estas externalidades pueden ser mundiales, transfronterizas o locales. Los problemas asociados al calentamiento global, la calidad del agua, la tala de bosques, la frecuencia e intensidad de eventos climáticos extremos, el manejo de residuos tóxicos (entre ellos plaguicidas), y el manejo de desechos de la industria agrícola, son parte de los efectos que ha generado la actividad productiva y que tienen impactos de diferente magnitud, algunas veces inmediatos y otras veces de mayor largo plazo.

La regulación en este campo ha sido prolífera, tanto en lo que se refiere a la regulación que afecta productos específicos, como a procesos y también al consumo. Parte del debate es que no siempre se logran equilibrios entre la producción y la conservación. La presión de los grupos de interés, la falta de una cultura compartida de trabajo entre la institucionalidad vinculada a la producción y aquella vinculada a la protección del ambiente, y la carencia de incentivos que den viabilidad a la inclusión del tema ambiental en la función de producción son parte de la problemática. En el ámbito internacional, desde la Cumbre de Río en 1992, el tema fue puesto en la agenda internacional y se ha generado una prolífera normativa que ha influido en los marcos normativos nacionales. Se requiere un replanteamiento urgente, no sólo en la función reguladora del Estado, sino en la coordinación interinstitucional, en el diseño de incentivos y en mecanismos que permitan la participación de los grupos de interés (productores y sociedad civil)[21] en la toma de decisiones.

[21] Organizaciones de la Sociedad Civil en temas ambientales han venido desempeñando un papel importante en la discusión internacional y una participación activa también dentro de la observancia de compromisos nacionales e internacionales.

Estructuras de mercado y la política de competencia

Uno de los temas que ha venido de la mano con la intensificación del comercio internacional y nacional de bienes y servicios es la política de competencia. Mientras los países han avanzado en eliminar los obstáculos al comercio internacional y promover un mayor comercio, la política de competencia ha venido a ser uno de los nuevos instrumentos de intervención del Estado que tiene como objetivo "disciplinar la actuación de las empresas privadas que interfieren de tal manera con la competencia que se imponen costos a la sociedad".[22]

La política de competencia surge dentro de un ambiente altamente competitivo y abierto, una alta transnacionalización del comercio, así como una alta concentración en determinados eslabones de las cadenas productivas. Esta situación no es ajena al comercio agropecuario en América Latina y el Caribe, observándose una reducida cantidad de empresas de insumos, maquinaria, genética, carnes, lácteos, y granos, entre otros. La concentración *per se* no es el problema, ya que genera economías de escala y reducción de costos pero también genera asimetrías en detrimento de los eslabones más débiles de la cadena, tales como los proveedores de materia prima (productores) y los consumidores que pueden reflejar el uso de prácticas anticompetitivas.

Las regulaciones vinculadas a la promoción de la competencia no sólo examinan la estructura de mercado (distribución de empresas por número y tamaño) sino el comportamiento de las empresas. La política de competencia faculta a las autoridades respectivas en ámbitos como: a) monitoreo de la conducta de las firmas líderes transnacionales y domésticas; b) prevención de prácticas anticompetitivas y abusivas (control de fusiones y adquisiciones, control de formas contractuales de integración vertical); c) sanción de conductas anticompetitivas (carteles y abuso de posición dominante); d) mecanismos de regulación directa o de auto-regulación del sector en casos en que se identifiquen obstáculos graves y persistentes para el funcionamiento competitivo del mercado; e) evaluación permanente de los efectos sobre la competencia y los instrumentos nacionales y regionales de protección comercial (tales como aranceles, cuotas, normas técnicas, sanitarias, etc.).

Desde otro ámbito, más vinculado al punto anterior sobre el papel del Estado en la provisión de bienes públicos, el empoderamiento de los eslabones más

[22] OMC. Informe sobre el Comercio Mundial, 2004: Estructura de mercado, externalidades e intervención de carácter normativo (política de competencia). Ginebra, Suiza, 2004.

débiles de las cadenas productivas, como son los pequeños y medianos productores, los trabajadores rurales, los consumidores y los grupos sociales más vulnerables, puede lograrse mediante el desarrollo de la infraestructura necesaria para la producción; servicios de transporte y logística, incluyendo regulaciones gubernamentales necesarias; electrificación rural; información; y educación, entre otros.[23]

5. Conclusiones

La provisión de bienes públicos en la agricultura y el desarrollo rural siguen siendo una función indelegable del Estado, que se descuidó sensiblemente durante las dos últimas décadas, pero que tiene que volverse a retomar con fuerza, especialmente en tiempos de una crisis global como la actual, donde los progresos alcanzados recientemente en términos de desarrollo de la agricultura y reducción de la pobreza rural, corren el riesgo de revertirse. También porque parte de los factores disparadores de la crisis actual se originan en fallas del mercado, tales como los problemas del cambio climático originados por la acción del hombre; la creciente concentración y oligopolización de las estructuras de mercado; las deficiencias en la regulación y los abusos en la autorregulación, etc.

La crisis actual ha generado desconfianza en los mercados y los escándalos nacionales e internacionales han vuelto a poner sobre el tapete temas tales como los de la ética profesional y los límites de la regulación.

También abonan a la preocupación central el hecho de que la privatización de servicios de apoyo a la agricultura no ha estado exenta de problemas y de vacíos institucionales generados por el repliegue estatal.

Sin embargo, los cambios tecnológicos están abriendo un espacio importante en la participación de los agentes privados (empresas, organizaciones de la sociedad civil y redes de actores) para que desarrollen funciones públicas como complemento de la acción gubernamental.

Para ello, los gobiernos no sólo deben retomar las inversiones en la creación de bienes públicos (nacionales, regionales y globales), sino también emprender una revisión de los enfoques de la regulación y mejorar la aplicación de las políticas de promoción de la competencia.

[23] Petrecolla y Bidart, 2009

Bibliografía

Banco Mundial. 1997. *Informe sobre el Desarrollo Mundial-1997: El ESTADO en un mundo en transformación*.

Banco Mundial: *International Public Goods: Incentives, Measurement, and Financing*. Kluwer Academic Publishers.

Delpiazzo, C. 2006. *El dilema de la protección de obras científicas*. Anuario Derecho Informático, tomo VI.

Flores, Juliano; Ogliastri, Enrique; Peinado-Vara, Estrella y Petry, Imre (editores). 2007. *El argumento empresarial de la RSE: 9 casos de América Latina y el Caribe*. BID-INCAE, Washington DC.

FONTAGRO. 1997. *Tecnologías agropecuarias con características de bienes semipúblicos*. Documento de trabajo N° 2 Junio.

IICA, BANCO MUNDIAL, CIRAD, DANIDA. 1994. *Papel de los sectores público y privado en la provisión de servicios para la agricultura*. San José, IICA.

IICA, FONTAGRO, 2009. *Gestión de derechos de bienes protegibles: el caso de los denominados bienes públicos*. San José, Costa Rica, IICA.

López, R., Gregmar, I., 2008. *¿Deberían los gobiernos eliminar los subsidios a bienes privados?: Evidencia del sector rural en América Latina*. Traducción al español autorizada por los autores y publicada por RUTA en junio.

Organización Mundial del Comercio. 2004. *Informe sobre el comercio mundial 2004: Estructura de mercado, externalidades e intervención de carácter normativo (Política de Competencia*). Ginebra, Suiza.

Organización Mundial del Comercio. 2005*. Informe sobre el comercio mundial 2005: Análisis de los vínculos entre el comercio, las normas y la OMC*. Ginebra, Suiza.

Petrecolla, D.; Bidart, M 2009. *Condiciones de competencia en cadenas claves de América Latina. San José, Costa Rica, Nº 6 (Serie crisis Global y Seguridad Alimentaria).*

Secilio, Gustavo (editor). 2006. *Responsabilidad social empresarial: hacia un pacto global en el agro*. Buenos Aires, Facultad de Agronomía, UBA.

Sepúlveda, S. 2009. *Nueva institucionalidad para el desarrollo rural en el contexto actual: lógica de un compromiso político, social, económico y ambiental*. IICA, documento de soporte. Febrero.

La institucionalidad de la agricultura y el desarrollo rural: consideraciones para su análisis

Roberto Martínez Nogueira

1. Introducción

Este trabajo parte de la premisa de que la institucionalidad agrícola y rural actual es insuficiente para procesar la gran complejidad de cuestiones y desafíos que deben resolver los países de la Región. Su reforma resulta necesaria para satisfacer un conjunto de exigencias, entre las que pueden señalarse: a) la necesidad de acrecentar en forma sistemática la producción y la productividad de la agricultura y la eficiencia de las etapas de procesamiento, transformación y comercialización, así como asegurar elevados niveles de competencia y competitividad; b) los imperativos éticos de reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de las poblaciones rurales y de garantizar la seguridad alimentaria; c) las respuestas impostergables a las cambiantes condiciones de los mercados internacionales de bienes, servicios y conocimientos y a la exacerbada volatilidad económica y financiera; y d) la atención a la preservación de recursos y a las amenazas del cambio climático.

Este complejo conjunto de cuestiones excede a los ordenamientos tradicionales que regulan el papel del Estado, el funcionamiento de las organizaciones públicas y sus modos de relacionamiento con la sociedad civil y el sector privado. Instituciones débiles y con frecuencia obsoletas, políticas públicas segmentadas, conceptualizaciones fracturadas de la realidad y aparatos estatales inhábiles para alcanzar mayor integralidad en sus intervenciones e

impactos, conforman un escenario en el que debe reconsiderarse y revalorizarse el marco institucional y el carácter crítico de las capacidades estatales de manera de alcanzar políticas con mayor impacto, más coherencia, mejor coordinación en la implementación y nuevas articulaciones con una sociedad crecientemente organizada e internamente diferenciada.

En este trabajo se abordan estas problemáticas. El enfoque combina aproximaciones descriptivas, analíticas y normativas. Se adelantan algunas conclusiones sobre estrategias para mejorar la institucionalidad para la agricultura y el desarrollo rural. La intención es poner de manifiesto necesidades aún no satisfechas, tareas pendientes e interrogantes que permanecen sin respuesta. No se presentan propuestas específicas sobre diseños particulares, ya que éstas deberán ser el resultado de apreciaciones de las situaciones nacionales, de los valores que fundamenten los objetivos de política que se persigan y de las capacidades estatales y sociales.

El análisis está dirigido a fundamentar, en primer lugar, la expansión temática de la agenda institucional del desarrollo agrícola y rural de manera de responder a las nuevas demandas que se plantean al Estado y a las cambiantes relaciones entre éste, la sociedad civil y el sector privado. Para ello, se discuten conceptualizaciones y se identifican dimensiones analíticas que deben ser incorporadas en la formulación de propuestas y de diseños acordes con las demandas del nuevo escenario y con las previsiones sobre un futuro con incertidumbres y riesgos crecientes. En segundo lugar, se plantean requisitos para esas propuestas y diseños derivados del carácter interdependiente de problemas, políticas, actores, niveles y ámbitos estatales, regionales y globales.

Se anticipa el argumento central: la institucionalidad para la agricultura y el desarrollo rural surgió de una conceptualización restringida centrada en la producción primaria, que determinó los alcances y atributos de las políticas adoptadas por largo tiempo. Esa conceptualización fue enriqueciéndose en las últimas décadas al reconocerse la mayor densidad, diversidad y complejidad de redes de problemas, actores y políticas que impactan sobre la agricultura y sobre sus contribuciones. No obstante, esta maduración no fue acompañada por cambios en los marcos institucionales establecidos, haciéndose cada vez más evidentes sus limitaciones para atender a una “agricultura” que fue diluyendo sus límites y desdibujando sus diferencias con otros ámbitos de actividad productiva y social.

El trabajo está integrado por esta introducción, cuatro secciones y las conclusiones. Luego de la introducción, en la primera sección se tratan

elementos conceptuales que es preciso esclarecer para fundamentar el alcance y sentido de la reforma institucional para la agricultura y el desarrollo rural. En los puntos que la integran se caracteriza sintéticamente, en primer lugar, el escenario presente y se fundamenta el contenido, sentido y relevancia de la institucionalidad, entendida ésta en términos amplios como el conjunto de restricciones que operan sobre los actores sociales. Luego se avanza con el examen de los atributos del Estado en un contexto en el que sus políticas adoptan, además del carácter imperativo, una orientación dirigida a promover, canalizar y apoyar las iniciativas sociales tras objetivos socialmente legitimados, utilizando la noción de gobernanza como proceso en que se alcanza la coordinación social entre actores diversos y que gozan de grados variables de autonomía. La parte final de esta sección revisa los aprendizajes de las experiencias de cambio institucional que acompañaron las reformas de políticas que fueron realizadas en muchos países de la Región. La sección siguiente avanza sobre la afirmación de la creciente complejidad y heterogeneidad de las temáticas que debe abordar la nueva institucionalidad. Se consideran cinco tipos de redes que, entrelazadas y con determinaciones mutuas, constituyen, explican y delimitan las opciones para los diseños a adoptar (de problemáticas sustantivas, de políticas públicas, de actores sociales, de niveles y ámbitos de gobierno). A continuación se examina el Estado, su rol y capacidades, avanzando en la especificación de su papel crítico en la construcción de institucionalidad, con consecuencias para la reforma de los ministerios de agricultura tradicionales. La sección final reitera el mensaje básico del trabajo.

2. Aspectos conceptuales

2.1. El escenario

La institucionalidad agrícola para el desarrollo rural está inserta en la problemática mayor del desarrollo de la Región. América Latina enfrenta una multiplicidad de desafíos de carácter inédito y de gran complejidad. Por una parte, el contexto mundial está caracterizado por grandes turbulencias en los mercados, brechas y asimetrías sociales que, en vez de estrecharse, se agudizan, fallas de regulación múltiples, carencias o limitaciones en los arreglos institucionales para afrontar una crisis de carácter sistémico y global y evidencias múltiples de la conformación de un orden internacional menos estructurado, con pluralidad de actores relevantes e imposibilidades e incapacidades para preservar las hegemonías largamente establecidas. Los

avances en el conocimiento en todos los planos y la innovación permanente cambian las bases de las viejas ventajas comparativas. La explosión de la incertidumbre hace que la anticipación del futuro sólo sea un ejercicio de imaginación, poniéndose de manifiesto la caducidad de las proyecciones lineales y de los cálculos estratégicos basados en la persistencia de los parámetros básicos que definieron convencionalmente las alternativas para la resolución de los problemas sociales.

Luego de crisis muy profundas con manifestaciones económicas, políticas, sociales e institucionales, nuevas orientaciones alejadas del modelo hegemónico durante la década de los noventa, junto a circunstancias externas excepcionalmente favorables, dieron forma a un nuevo escenario. La agricultura dejó de ser, en varios países de la Región, un sector estancado para adquirir un dinamismo notable por las condiciones del mercado internacional y la maduración de procesos de cambio técnico e innovación empresarial. Junto a estos fenómenos, la grave situación social determina que el Estado esté retomando su papel activo en materia de regulación, promoción de actividades y estímulo al empleo y al mercado interno, todo ello en el marco de una nueva inserción internacional.

Recientemente, el desplome de los mercados iniciado en el 2008 exigió la adopción de medidas en un clima anticipatorio de amenazas mayores, con consecuencias de gran importancia sobre los operadores económicos y con nuevas exigencias sobre las capacidades del Estado. En este contexto con mayores exigencias, los gobiernos tienen que dar respuesta a retos múltiples, con dificultades serias para la conversión de valores, propósitos y conocimientos en decisiones y acciones. Sus políticas no pueden sino basarse en apuestas en base a evidencias limitadas. Los problemas actuales son multidimensionales y de baja estructuración, no susceptibles de tratamientos segmentados o sectoriales, con relaciones causales operantes de naturaleza incierta. Por consiguiente, los instrumentos y las metodologías de intervención, por más rigurosamente que estén concebidos y construidos, tienen una efectividad más que hipotética.

Por otra parte, estas políticas movilizan la intervención de un mayor número de actores, adoptando formatos más complejos, con múltiples instancias de negociación y de reinterpretación de sus contenidos. Varias son las manifestaciones de este fenómeno: una es la participación de diferentes jurisdicciones (estados nacionales, provinciales y locales) en la conformación de las políticas y en su implementación, consecuencia de reformas que tuvieron como ejes centrales la descentralización y la regionalización; una

segunda es una sociedad civil más compleja, organizada y activa, con nuevos actores que inciden de manera extremadamente relevante sobre lo rural y en la conformación de las relaciones en que este ámbito interviene. Otra manifestación es la creciente importancia de los acuerdos y regímenes supranacionales y la necesidad de homogeneizar regulaciones y metas en un paisaje cada vez más competitivo de integración política y comercial. Las condiciones impuestas por el financiamiento externo también restringen con frecuencia las alternativas, los contenidos y los modos de implementación de estas políticas.

Lo señalado en los párrafos anteriores contribuye a hacer menos lineales los procesos de construcción de la institucionalidad y más complejos los que se desencadenan en torno a las políticas públicas, con gobiernos que deben operar en un campo de vectores de fuerzas orientados en direcciones a veces diametralmente opuestas, con factores internos y externos que inciden sobre sus decisiones y condicionan el logro de sus objetivos (Peters y Savoie, 1996), con tensiones inevitables entre la diversidad de problemas y la convergencia de sus contenidos e impactos.

2.2. Las instituciones

En este escenario, la agricultura y el desarrollo rural deben afrontar transformaciones sustanciales en las conceptualizaciones, en los sistemas productivos y sus articulaciones, en los actores y las relaciones que establecen. Múltiples actores están involucrados en la agricultura, con diversidad de perspectivas, expectativas, intereses y estrategias para incidir sobre su desarrollo, lo que plantea la necesidad de contar con mecanismos y ámbitos para el diálogo, la negociación y el acuerdo. Estos actores integran redes en torno a valores, intereses, identidades o presencia territorial, definen problemas, alimentan la agenda pública y determinan la eficacia e impacto de las políticas públicas, todo lo que requiere reglas consistentes y legítimas de interacción y de resolución de conflictos. Además, estos actores que participan de arenas políticas e intervienen en las más diversas transacciones son parte del sector privado, de la sociedad civil y también de los distintos niveles y ámbitos estatales, poniendo en juego cada uno de ellos sus propios objetivos, racionalidades, autonomías relativas y estrategias dentro de un determinado marco institucional. Todo ello requiere adecuaciones en las instituciones.

Las instituciones son construcciones históricas que responden a demandas, inercias e innovaciones que crean “espacios de decisión” dentro de los

cuales los actores definen sus cursos de acción y conforman sus patrones de interacción. Están conformadas por reglas y normas que encauzan y regulan los comportamientos a través de la definición de derechos, obligaciones, expectativas y procedimientos. Tienen una función *regulativa* a través de la definición y aplicación de incentivos y sanciones. Sirven para estructurar la realidad al gobernar las percepciones, las conceptualizaciones y la identificación de las alternativas para las elecciones sociales, estableciendo restricciones a las preferencias y a los comportamientos. Comprenden la distribución de capacidades decisorias entre el Estado y la sociedad y la definición de derechos sobre activos y actividades, junto a los medios y procedimientos para su aplicación y ejercicio. Establecen las consecuencias de la violación de reglas y normas y conforman las expectativas sobre la orientación del gobierno y sobre la confiabilidad de los acuerdos y contratos. La calidad institucional es, así, función de la correspondencia entre reglas formales e informales, de su estabilidad y enraizamiento y de la consistencia de premios y castigos para promover su vigencia y para repudiar las transgresiones. Imperfecciones en el ambiente institucional conducen a costos de transacción elevados, inhiben la asunción de riesgos, desalientan la inversión y la innovación y generan problemas de coordinación e integración entre los actores sociales.

Además de lo anterior, el término institución tiene otras denotaciones. Por un lado, se refiere a los sistemas normativos que regulan ámbitos específicos de acción social. En este sentido, la agricultura y el desarrollo rural participan de instituciones políticas, económicas, culturales, familiares, etc., con naturalezas y lógicas particulares que interactúan y se impactan recíprocamente. Cambios en los regímenes políticos y en las orientaciones estatales alteran los parámetros de decisión de los actores privados y la relación entre los ciudadanos y las organizaciones públicas. Giros en la concepción y tratamiento del territorio como ámbito de identidad, de participación y de especificidad productiva tienen impactos sobre los ámbitos, los actores y las relaciones relevantes para la formulación e implementación de las políticas, por ejemplo, o aun para la definición de las estrategias asociativas o de articulación de los actores privados. Transformaciones en las tecnologías disponibles son viables en ciertos contextos de relaciones sociales, a la vez que determinan nuevos comportamientos y permiten la emergencia de nuevos procesos de integración o exclusión. También, "institución" hace referencia a organizaciones particulares, como son los ministerios o agencias públicas, las organizaciones de productores, las universidades, etc. Con frecuencia, cuando se hace referencia al cambio institucional de la agricultura, el objeto de análisis es este tercer nivel, con conclusiones referidas a reasignación de competencias y a

los modelos de organización y de gestión de estas entidades.

En este trabajo se hace referencia a estos diversos planos de la "institucionalidad" y a sus relaciones recíprocas, pero con énfasis particular a esta tercera denotación del término. Se trata en particular la "institucionalidad pública" y se señalan algunas cuestiones vinculadas con la "institucionalidad privada", como especificidades de una problemática "institucional" mayor referida a la sociedad, al Estado y al funcionamiento de los mercados.

2.3. El Estado y la gobernanza

Se señaló que se asiste a una revalorización del papel del Estado. Esta revalorización no supone el retorno de viejas concepciones sobre sus políticas y modos de operar, pero sí la reafirmación de su papel como constructor primero de la institucionalidad y como instrumento para alcanzar, a través de sus políticas y acciones, fines socialmente legitimados, reconociéndose a la vez su carácter lleno de tensiones, su realidad compleja, diferenciada y fracturada, con múltiples niveles y ámbitos que obedecen a lógicas propias y constituyen escenarios para el despliegue de estrategias de actores con aspiraciones, intereses y recursos extremadamente diferenciados. Es decir, el Estado es simultáneamente un ordenador social con capacidad de imperio y una arena de deliberación, participación, conflicto y decisión. Es un árbitro y también un jugador dentro de un sistema de reglas que él mismo contribuye a construir, sancionar y aplicar.

Esta conceptualización del Estado contrasta con la predominante en las décadas del "desarrollismo": un Estado idealizado que responde a una concepción única, orientado por objetivos explícitos y coherentes, homogéneo en sus comportamientos, con poder, información y conocimientos suficientes, protagonista y motor central –y en ocasiones único– del desarrollo de la sociedad. A este Estado se le encomendaba remediar, evitar o superar los fallos del mercado. En esta visión "estadocéntrica" se asentaron los modelos que demandaban una elevada intervención del Estado tanto en la producción, en la comercialización y aun en la orientación del consumo, como fue el caso de la "sustitución de importaciones".

Esta visión del Estado también difiere de aquella que sucedió a esa conceptualización y que se hizo hegemónica en las últimas décadas del siglo pasado, asentada sobre valores diferentes y con frecuencia fundada en críticas y reforzada por evidencias de sus insuficiencias. Esta nueva concepción se

justificó a través de la denuncia de "fallos del Estado", afirmando que las imperfecciones de sus intervenciones provocaban desincentivos, generaban consecuencias no previstas que neutralizaban las intencionalidades de las políticas e imponían bloqueos a la iniciativa de los actores económicos. En consecuencia, y como propuesta, la minimización de las funciones estatales y la liberación de los mercados llevarían a óptimos sociales a través de mecanismos de ajuste automático.

Las políticas inspiradas en este modo de pensar produjeron situaciones caracterizadas por un Estado debilitado y mercados crecientemente imperfectos, con costos notables en materia de desintegración social y pérdida de calidad institucional. Estas evidencias provocaron aquella revalorización, con consecuencias varias. En primer lugar, se concede preeminencia a la cuestión de la institucionalidad como marco para la regulación, la coordinación y la integración de la sociedad. En consecuencia, se vuelve a jerarquizar al Estado y a las políticas públicas como instrumentos para convertir aspiraciones sociales en impactos perdurables, con visiones integrales y de largo plazo. Tercero, se toma mayor conciencia de los límites del Estado en materia de poder y de conocimiento, pero sin que ello determine la renuncia a fijar el rumbo y definir el modelo de desarrollo. Cuarto, se entiende que el Estado juega un papel central como desencadenador de procesos sociales, facilitador de articulaciones entre actores y promotor de la innovación y la asociatividad.

Este último aspecto se expresa a través de una noción crítica para la fundamentación de una concepción renovada del Estado y que es central en el desarrollo de la argumentación de este trabajo: la gobernanza. Esta noción supera e incluye al viejo concepto "gobierno", que postula como requerimiento normativo, y a la vez como posibilidad empírica, la unidad de propósito, la coherencia de las políticas públicas, la coordinación de sus acciones y el carácter exclusivamente jerárquico de sus relaciones con la sociedad. Esta nueva conceptualización es consecuencia de las múltiples evidencias y desafíos que imponen procesos complejos y ambiguos, junto a la experimentación con modos alternativos de concretar sus fines.

Desde una perspectiva estructural, esta gobernanza es entendida como la suma de organizaciones, instrumentos de política, mecanismos de financiamiento, instituciones (reglas, procedimientos y normas) y recursos que regulan, guían y orientan el proceso de desarrollo agrícola y rural. Es decir, incluye los arreglos para la articulación, coordinación y regulación de actores sociales (unidades jurisdiccionales, organizaciones públicas y sociales, entidades del

sector privado, etc.). La gobernanza excede las relaciones verticales por las que el Estado ejerce su imperio sobre las decisiones de órganos públicos, así como sus medios y decisiones para regular y orientar el comportamiento de los privados. Hace referencia al pluralismo de actores, a la multiplicidad de ámbitos institucionales, a los medios formales e informales de interacción entre los sectores público y privado, a las complejas relaciones de interdependencia entre niveles de gobierno y a la movilización de redes organizacionales que se dan en torno a las políticas públicas (Rhodes, 1997). Denota "una representación conceptual y teórica de la coordinación de sistemas sociales y del rol del Estado en ese proceso" (Pierre, 2000). Además, la gobernanza es una capacidad, un proceso que se manifiesta en acuerdos y convergencias en una diversidad de redes integradas por actores sociales gobernados por sus propios objetivos, estrategias y lógicas organizacionales.

La complejización de la agricultura y sus diversas articulaciones y encadenamientos sectoriales, intersectoriales y territoriales hacen que sus procesos sean consecuencia de comportamientos discretos de una pluralidad de actores, con ámbitos y agentes estatales que persiguen una diversidad de objetivos y estrategias con recursos y capacidades específicos y limitados. En consecuencia, la gobernanza debe ser evaluada por la capacidad efectiva para alcanzar la convergencia hacia el logro de objetivos políticos y sociales de desarrollo y bienestar, aun en el marco de conflictos múltiples y orientaciones dispersas, canalizando conflictos y posibilitando negociaciones y acuerdos.

Esta noción es particularmente útil para el análisis de políticas que exigen flexibilidad y adecuación situacional, gestión diferenciada según problemáticas sustantivas y territorios, participación de los actores, intervención en la implementación de diferentes niveles y ámbitos de gobierno y modalidades competitivas y contractuales de gestión. Es adecuada cuando la gestión de las políticas públicas se realiza a través de diversas formas de asociación y de delegación a la comunidad de atribuciones para la autogestión de programas y proyectos asistenciales, de promoción, de capacitación y transferencia tecnológica, de construcción y mantenimiento de infraestructura, de control ambiental, etc.

2.4. Las reformas institucionales

La necesidad de la reconsideración de las problemáticas de la institucionalidad agrícola obedece a factores que ya fueron identificados y que se expresan en

tránsitos hacia situaciones de mayor complejidad productiva y social, con una mayor heterogeneidad de actores y escenarios. El cuadro que se ha incluido como anexo sintetiza estos cambios.

Los tránsitos que se han dado en la agricultura en las últimas décadas no han sido plenamente incorporados por la institucionalidad, persistiendo sistemas de reglas no adecuados, modelos organizacionales obsoletos, capturas burocráticas y dependencias de senderos. La conceptualización más simple nutrió el perfil asumido por los viejos ministerios de agricultura, ejes de la vieja institucionalidad. Estos ministerios, centrados en la producción, en sus insumos y en sus mercados, quedaron encerrados en la lógica sectorial, con dificultades de diálogo y de coordinación de políticas con otros ámbitos estatales y con escasa incidencia sobre aquellas intervenciones estatales que, sin ser sectoriales, son críticas para el desarrollo del medio rural, la competitividad y la construcción de capacidades. Esa vieja institucionalidad tenía escasa capacidad para diferenciar actores en función de su localización o capacidades, careciendo de ámbitos sistemáticos para la concertación y la cooperación. Adicionalmente, se confundió la problemática de la institucionalidad con la de las organizaciones públicas. Los cambios en la agricultura produjeron un escenario lleno de vacíos y conflictos en los sistemas de reglas establecidos, en los patrones para la formulación y ejecución de las políticas públicas y en las capacidades organizacionales tanto del Estado como de las organizaciones de productores. Mercados más complejos, actores mucho más diversos, nuevas modalidades de transacciones y requerimientos de intervención estatal, diferentes en calidad y modalidad a los de la vieja agricultura, chocan con frecuencia con las limitaciones, vacíos o imperfecciones de los sistemas de reglas y de las organizaciones existentes.

Como se anticipó, las “reformas institucionales” fueron definidas como cambios en los roles, funciones y competencias del Estado (aumentándolos primero o reduciéndolos luego) y en las políticas que los ministerios sectoriales debían implementar. Esas reformas redefinieron las intervenciones y las estructuras encargadas de ellas, pero dejaron de lado aspectos centrales para la comprensión de los comportamientos y resultados efectivos de las acciones, políticas y diseños, como la calidad institucional, su viabilidad política y social o las capacidades estatales y de gestión efectivamente disponibles. Fueron reformas animadas por concepciones simplistas, muchas veces de orientación tecnocrática y expresión de un fenómeno de “transferencia de políticas” que alentaba la replicación de modelos y el isomorfismo institucional. Por supuesto, esos experimentos variaron en sus procesos y resultados conforme

a las trayectorias y escenarios históricos de cada sociedad, a las condiciones particulares enfrentadas, a las capacidades y recursos disponibles y a los comportamientos de los actores sociales.

Como consecuencia de estos procesos y tensiones, se expandió la convicción de que por encima del debate en torno a las funciones del Estado y a las consecuencias sobre su organización y funcionamiento, estaba primero la cuestión de la naturaleza del marco institucional, principal dimensión mediadora entre propósitos, procesos, impactos, tanto para el sector público como para los restantes actores sociales. Por consiguiente, el cambio institucional no debe confundirse con el cambio en las políticas o en las organizaciones, en particular las organizaciones públicas, ya que consiste en reorientaciones de valores y de comportamientos, así como en acuerdos que legitimen nuevas respuestas a los desafíos que se enfrenten.

El aprendizaje social derivado de esas reformas puede resumirse en la afirmación de que los problemas vinculados a las relaciones Estado-mercado son mucho más complejos que los postulados en los debates tradicionales. Las evaluaciones realizadas permitieron concluir que los impactos de las políticas dependen sólo muy parcialmente de los arreglos formales y del reparto de responsabilidades y competencias. De igual manera, ponen de manifiesto que los instrumentos de políticas suelen no estar respaldados por la aplicación de una racionalidad instrumental al servicio de fines claramente formulados. Estos estudios arrojaron evidencias más que abundantes de que en los procesos de formulación, sanción e implementación de estas políticas intervienen factores múltiples que pueden provocar que los objetivos enunciados no se correspondan con los logros e impactos, la distribución de recursos de poder entre los actores sociales juega un papel determinante y las cuestiones objeto de política son por definición objeto de juicio valorativo e instancias de confrontación de recursos de poder. En consecuencia, se ha consolidado la convicción de que la distribución de roles entre el Estado, el mercado y la sociedad civil no es un factor determinante del desempeño económico o de la integración social. En muchos países los mercados siguieron siendo débiles, llenos de imperfecciones e incapaces de satisfacer las expectativas sociales. El Estado, aun cuando más pequeño, continuó con su fragilidad tradicional y con limitadas capacidades políticas y administrativas, víctima de capturas de grupos de interés o inercias burocráticas.

Los componentes de los marcos institucionales son producto de trayectorias e inercias históricas, de transferencia de políticas y de respuestas circunstanciales

a desafíos emergentes. No hay un marco institucional que pueda implantarse homogéneamente en sociedades diversas, tal como la experiencia histórica latinoamericana muestra que se ha intentado repetidamente con consecuencias distantes a los objetivos perseguidos.

Las reformas de política de las últimas décadas, llevadas adelante por muchos países, respondieron a esfuerzos relativamente homogéneos ejecutados de manera estandarizada, pero sin una comprensión plena de las especificidades nacionales y de las exigencias de una realidad crecientemente compleja en sus actores y en sus procesos. Los magros resultados obtenidos ponen en evidencia que los cambios institucionales deben ser precedidos por análisis rigurosos que funden estrategias de acción con visiones de largo plazo y que involucren a los actores sociales. La atención debe volcarse en primer lugar a las reglas expresadas por arreglos constitucionales, leyes, reglamentos, estatutos organizacionales y, *también,* por las creencias, expectativas y prácticas sociales sobre derechos, responsabilidades y resolución de conflictos.

Estos análisis rigurosos son condición para evitar la reproducción de modelos organizacionales y patrones de política de unos países a otros. Pueden señalarse aprendizajes sobre formas y modalidades de estructurar o gestionar las intervenciones de política sin atender a su viabilidad institucional, a su legitimidad social o aún a las capacidades efectivamente disponibles. La descentralización, por ejemplo, no es una recomendación universalmente válida, tal como enseña la experiencia. En ocasiones, la descentralización puede fortalecer las rigideces existentes, reforzar patrones de caciquismo y clientelismo y preservar cristalizaciones de poder inhibidoras del desarrollo y de la integración social. La privatización de servicios tiene como condición la existencia de agentes que puedan asumir los papeles que se le atribuyen. El diseño de los mecanismos de coordinación para la armonización de la ejecución de políticas con las orientaciones y acciones del sector privado no puede dejar de considerar las lógicas e inercias organizacionales, anticipando eventuales resistencias y oposiciones. Los contenidos de las políticas estatales, a su vez, deben corresponderse con las capacidades disponibles para su implementación; caso contrario, sólo son expresiones simbólicas de aspiraciones pero carecen de impactos efectivos.

3. Las bases para el diseño institucional

3.1. Las relaciones de determinación de la agricultura y el desarrollo rural

Se afirmó repetidamente que la agricultura actual ha ganado en heterogeneidad y complejidad. Además, los elementos que definen estos atributos no se presentan en forma aislada, sino en complejos de relaciones de determinación y condicionamiento mutuos, con límites difusos y orientaciones no convergentes. Por ello, la noción de red es de gran utilidad tanto para la conceptualización de los requerimientos a que la institucionalidad deberá servir, como para el diseño de reglas y mecanismos organizacionales.

En particular, territorios, poblaciones, cadenas y articulaciones extrasectoriales exigen arreglos y mecanismos que superen las notas que caracterizaron lo agrícola durante gran parte del siglo XX. A pesar de los cambios producidos, la institucionalidad agropecuaria ha quedado fuertemente impregnada por las notas de centralismo, burocratismo y escasa participación social, con límites en sus capacidades de gobierno y técnicas para insertarse y orientar la realidad social, económica y productiva de la agricultura.

Para superar esta situación, es preciso concebir los impactos sobre la agricultura como resultados de una multiplicidad de entramados de problemas, actores, políticas y capacidades gubernamentales. Estos entramados configuran redes que tienen especificidades resultantes de trayectorias históricas, recursos y sistemas productivos de cada país. Algunos de estos entramados relevantes para la construcción de la institucionalidad son los siguientes.

3.2. Problemáticas

En primer lugar, la institucionalidad debe hacer frente a redes de problemáticas. La liberalización del comercio, con la consiguiente distribución de oportunidades, amenazas y riesgos, exige nuevas capacidades analíticas, de negociación y de respuesta a todos los actores. Una demanda que apunta hacia productos con mayor valor agregado activa a nuevos actores, establece nuevas relaciones y da lugar a nuevos y sofisticados mecanismos de coordinación entre la producción, procesamiento, comercialización, distribución y consumo, que superan sus focos de atención tradicionales. La creciente movilización del conocimiento a través de tecnologías de producción y de gestión desdibuja las

viejas fronteras de la producción agrícola, haciéndola cada vez más asimilable a los usos, lógicas, infraestructura de negocios y cálculos de toda empresa, preservando tal vez como única nota diferencial los riesgos climáticos y biológicos. Los mercados relevantes crecen por lo tanto en número, diversidad y actores participantes. El contexto regulatorio se hace más complejo, estando en particular la agricultura sometida a reglas internacionales y regionales a las que deben someterse las políticas nacionales y aún sus modos de implementación.

La internacionalización de los mercados, con mayor atención a la calidad, la sanidad y la inocuidad, así como a los eventuales impactos ambientales, hace que el contexto regulatorio sea crecientemente complejo y, en vista de la volatilidad global, es previsible que en lo inmediato adquiera mayor densidad y unilateralidad. Además, nuevas tensiones se plantean, como las vinculadas a las dualidades alimentos/energía, productividad/ preservación de recursos, seguridad y soberanía alimentaria/orientación al comercio exterior, que involucran a diferentes comunidades de política y sectores, junto a la necesidad de prestar creciente atención a las poblaciones en situación de pobreza, a los pueblos originarios o al género.

Estas redes de problemáticas superan, por supuesto, los límites tradicionales de la sectorialidad. La agricultura y el desarrollo rural están atravesados por múltiples intervenciones que no tienen alcance sectorial pero que impactan sobre dimensiones críticas para su desarrollo, desde las políticas macroeconómicas hasta los regímenes de promoción industrial, desde los factores que determinan la localización de las poblaciones hasta los programas de infraestructura física y social. Las reglas referidas a la agricultura y al desarrollo rural tienen en muchos casos carácter subordinado o dependiente de decisiones referidas a problemáticas con las que no están directamente vinculadas pero que las comprenden. Un desafío, por lo tanto, es alcanzar niveles de conceptualización que permitan no sólo una comprensión integrada de este conjunto de temas y cuestiones sino también la identificación de campos de acción restringidos y estratégicos sobre los que las intervenciones puedan tener impactos significativos desde la especificidad de lo agrícola y rural. Esto supone la reconstitución de ámbitos y capacidades para hacer el seguimiento de las problemáticas globales y extrasectoriales y para evaluar sus consecuencias e impactos específicos. Nuevas formas de planeación de gobierno, con mecanismos para la recolección y análisis de la información y para el diálogo interactoral, son consecuencias necesarias.

3.3. Políticas

Al multiplicarse las problemáticas de la agricultura y del desarrollo rural, las políticas dirigidas a su tratamiento se hacen más variadas y abren distintas arenas para el planteo de conflictos y para la incidencia sobre las organizaciones gubernamentales. Como se anticipó, invaden distintos ámbitos sectoriales y organizacionales o reciben el impacto de decisiones tomadas en respuesta a problemas en los que lo agrícola y rural, a pesar de su relevancia, sólo pasa a tener una importancia derivada (infraestructura, educación, salud, ciencia y tecnología, promoción del comercio, etc.).

Por lo anterior, crecientemente las políticas dirigidas a la agricultura o al desarrollo rural son difícilmente escindibles de redes de políticas que las incluyen, condicionan, potencian y, con frecuencia, también las neutralizan. Al hacerse más numeroso, denso e interrelacionado el conjunto de actores y factores que participan e inciden desde la producción primaria hasta la disposición de esa producción al consumidor, se van desdibujando los límites institucionales tradicionales y las fronteras entre cuestiones a ser resueltas. El bienestar de la población rural, por cierto, no sólo depende de la producción y de su inserción en el mercado, sino también de los servicios sociales a los que tenga acceso y de las contribuciones a la calidad de vida resultantes de la infraestructura social a que tenga acceso y de la conectividad con el resto de la sociedad.

3.4. Actores

Estas problemáticas y políticas involucran a actores muy diferentes, con capacidades organizativas y de movilización de recursos extremadamente heterogéneas, así como sus perspectivas, expectativas e interés. Se integran de este modo redes de actores estructuradas en torno a valores, demandas, identidades y localización. Estos actores y redes identifican y definen problemas, alimentan la agenda pública e inciden en los procesos de formulación e implementación de políticas. Estos participantes ya no son las organizaciones de productores tradicionales: a ellas se suman grandes empresas multinacionales, asociaciones centradas en productos o procesos tecnológicos, grupos profesionales y técnicos, organizaciones no gubernamentales interesadas en la promoción de perspectivas particulares sobre las más diversas cuestiones, etc.

Durante años, el tratamiento de la institucionalidad agrícola se centró

exclusivamente en la institucionalidad estatal. Por cierto, en función de las nociones de gobernanza que se señalaron, las organizaciones sociales y privadas son parte integrante de la institucionalidad, con contribuciones que deben ser estimuladas y promovidas. Ello requiere que cuenten con los mismos atributos que las organizaciones públicas en materia de visión, diálogo y capacidad analítica. Estos atributos son fundamentales para la identificación de problemáticas comunes y complementarias, para la proposición de políticas, para el control social y para avanzar en acciones colaborativas y asociativas. Organizaciones sociales fuertes, con representatividad efectiva y legitimidad ante la sociedad, fortalecen las políticas si éstas cuentan con su apoyo. Ámbitos de participación para ello, para la construcción de consensos y para la resolución de conflictos deben formar parte de los nuevos esquemas de gobernanza de la agricultura.

Estas redes de actores son críticas para determinar la viabilidad de las políticas y el logro de las consecuencias por ellas buscadas. Desde la conformación de las cadenas hasta los mecanismos de articulación y coordinación territorial deben ser incorporados en la nueva institucionalidad, no como respuestas *ad hoc* sino de manera sistemática, con ámbitos formalizados y funciones compartidas con diferentes niveles del Estado.

3.5. Capacidades gubernamentales

La diversidad de problemáticas explica que los ámbitos especializados en distintos aspectos de política se multipliquen, provocando crecientes problemas de convergencia de criterios y coordinación de la ejecución. Todo ello supera las competencias tradicionales de los Ministerios de Agricultura y sus capacidades de conducción de sus organismos dependientes y, desde ya, los mecanismos muchas veces establecidos para la coordinación intersectorial.

Esas competencias tradicionales persisten, en muchos casos, como obstáculos para la adopción de políticas más integradas dirigidas tanto a la competitividad como al bienestar rural. Conceptualmente, las necesidades de coordinación podrían ser superadas a través de esquemas de planificación y programación, pero para ser realmente efectivos deben ser internalizados por los organismos de ejecución y, para ello, los arreglos formales de cúpula son sólo una condición no siempre necesaria. Por consiguiente, el desafío común a los aparatos estatales es alcanzar coherencia en la acción. Cada una de ellas opera con una particular conceptualización de los problemas

consecuencia de las misiones organizacionales y de las visiones particulares de sus profesionales y técnicos y de la incidencia de sus relaciones con públicos diferenciados.

Con esta multiplicidad de actores con grados variables de autonomía, los problemas de convergencia de los comportamientos entre ámbitos y niveles de gobierno aumentan. En particular, la coordinación vertical agrega complejidades políticas, institucionales y organizacionales adicionales, en las que la diferente distribución de capacidades impone desafíos que deben ser superados con estrategias particulares en función de las fortalezas y debilidades existentes. Por otra parte, el fracaso de los enfoques centralistas de la gestión pública ha llevado en todo el mundo a la instalación de nuevos modelos de gestión con mayor discrecionalidad por parte de los operadores para hacer frente a incertidumbres y desafíos contextuales. La generalización del planeamiento estratégico, de la gestión por resultados, de la descentralización y de la evaluación sistemática del logro de los objetivos y de los impactos ha dado lugar a sectores públicos más flexibles, pero a la vez que confrontan riesgos crecientes de dispersión y atomización.

Además, esas redes no sólo incluyen aquellos ámbitos con funciones ejecutivas. Deben ser incorporados tanto el Poder Legislativo como el Poder Judicial. En algunos países el Poder Ejecutivo ha ejercido funciones en el margen de la legitimidad, aunque no de la ilegalidad. Si bien la complejidad de las políticas públicas explica que, por razones de información, disponibilidad de capacidades analíticas y visión de conjunto, se haya producido esa delegación (que se corresponde con la idea de “democracia delegativa” de O’Donnell), los atributos estratégicos y relacionales del Estado exigen legitimidad y apoyos sociales, con participación, consulta y colaboración en la formulación y la implementación de políticas y evaluaciones constantes como modos de rendición de cuentas.

4. El Estado y la institucionalidad

4.1. La construcción de la institucionalidad y las capacidades estatales

La construcción de institucionalidad está fuertemente determinada por las intervenciones y aportes de actores públicos y privados en la identificación de problemas, en la definición de los objetivos socialmente relevantes y en la proposición y selección de medios eficaces y legítimos para alcanzarlos. Estas

intervenciones y aportes para contribuir a la calidad de la institucionalidad que se diseñe deben estar adecuadamente sustentados, incorporar el aprendizaje social acumulado y dar cauce a la innovación. La cuestión estratégica para el desarrollo es que estos aportes y capacidades se potencien mutuamente.

En esta convergencia necesaria, el Estado tiene un papel crítico, pues es quien debe establecer las reglas formales básicas y asegurar su cumplimiento. Se entiende por Estado, entonces, no sólo el ámbito de gobierno sino también los de sanción y aplicación de esas reglas. Este Estado es el principal arquitecto de la institucionalidad y de la calidad institucional. Si bien la institucionalidad es una construcción conjunta entre el Estado y la sociedad, es obvio que la operación sobre el Estado tiene una superioridad estratégica y pragmática por sobre la operación directa sobre la sociedad. Para ello se cuenta con mayores instrumentos y se puede apelar a hipótesis más sustentables con respecto a las relaciones operantes de causa-efecto y al ámbito de intervención más restringido y controlable, con resultados más fácilmente perceptibles y mensurables.

En primer lugar, el gobierno debe tener capacidades para la formulación de políticas, para implementarlas haciendo uso de su capacidad de imperio y para preservar la coherencia entre las intervenciones o regulaciones que resulten de esas políticas. Pero, además, el gobierno debe asegurar la gobernabilidad, de manera que las decisiones socialmente sancionadas no sean desafiadas por otros actores sociales, en forma tal que no existan distancias insalvables entre las intencionalidades de las políticas y los impactos por ellas producidos.

Esta gobernabilidad es la confluencia de comportamientos públicos y privados a través de la vigencia del estado de derecho, del acatamiento de las reglas del juego y de la existencia de mecanismos que permitan el diálogo, la concertación y la negociación. Se trata de la existencia de ámbitos, modalidades y usos para explicitar aspiraciones, alcanzar acuerdos y reforzar la legitimidad del marco institucional y de las políticas. Esta gobernabilidad, por lo tanto, requiere una gran capacidad de regulación social ejercida por el Estado como depositario de la voluntad colectiva y a la vez como principal responsable ante ella del logro de los objetivos socialmente convalidados.

Una carencia de muchos aparatos estatales es la inexistencia o debilidad de los mecanismos para asegurar la coherencia de las políticas públicas. Destruidos en casi todos ellos los organismos de planificación que tanta importancia asumieron las décadas pasadas, sólo en unos pocos países se

preservan ámbitos con capacidad para someter a examen suprasectorial las iniciativas de políticas, evaluando no ya sus consecuencias restringidas o inmediatas sino su interacción con lo social, lo territorial, lo ambiental o lo intergeneracional y sus impactos en el largo plazo. Sumado a la complejidad social creciente y la igualmente creciente activación de grupos tras intereses particulares o corporativos, esta ausencia contribuye a la fracturación de las políticas y a una mayor incertidumbre con respecto a sus impactos efectivos.

Lo anterior no puede inducir a proponer el retorno a esquemas de planificación central que resultan inefectivos por razones cognitivas, políticas y sociales. Supone la necesidad de abordar políticas más específicas pero a la vez más comprensivas. La agricultura responde a especificidades de los ecosistemas, tiene enraizamiento territorial y genera articulaciones locales con una multiplicidad de actores y actividades. Por consiguiente, las políticas para la agricultura tienen demandas de adecuación y especificidad muy elevadas. A la vez, hay políticas que apuntan a aspectos más generales (producciones estratégicas, capacidades tecnológicas, preservación de recursos naturales) que superan las condiciones locales. Esta combinación entre lo intersectorial, lo sectorial y lo territorial, entre lo interno y lo externo, plantea desafíos muy severos a los procesos de formulación de políticas y a su implementación.

Esta combinación se ha tratado de lograr a través de diferentes estrategias organizacionales, entre ellas: a) ampliando las competencias o elevando la jerarquía de los ministerios de agricultura; b) creando órganos interministeriales para la coordinación de políticas (gabinetes especializados en temáticas intersectoriales); c) formulando planes generales desagregados en unidades de acción (programas o proyectos) adjudicados a organizaciones específicas de manera de disminuir las necesidades de complementación y coordinación. Todas estas estrategias muestran fortalezas y debilidades: un ministerio más fuerte y con mayores competencias no supera por ello los problemas de convergencia de políticas con impacto sobre la agricultura (las de infraestructura o de servicios sociales entre ellas); los gabinetes intersectoriales han mostrado sus dificultades para traducir los acuerdos de las jerarquías en integración de acciones a nivel operativo; la reestructuración del Estado de manera de adjudicar a cada organización sólo un objetivo y un instrumento (como recomienda la teoría de la agencia) ha conducido a la fragmentación de las políticas públicas y a una mayor vulnerabilidad frente a los intentos de control externo. Esas estrategias tienen algo en común: son intentos de reconstruir la lógica racional deductiva de los modelos centralistas y burocráticos en un sector público con una enorme diferenciación estructural.

Otro tema central se refiere a las capacidades de regulación. El debilitamiento de las capacidades de los aparatos estatales y el largo período en que las reformas de políticas tuvieron como uno de sus objetivos centrales la desregulación hacen que la enorme volatilidad que acompaña al proceso de globalización y la profundidad de las crisis encuentren a los Estados desguarnecidos para afrontar una nueva realidad caracterizada por la generalización de demandas de una nueva regulación. Esta regulación no puede construirse sobre el viejo modelo del Estado regulador de las décadas del 30 ó 40 pasadas, sino que exige instituciones y reglas claras, aplicables y que gocen de un elevado apoyo social, con aplicación consistente por parte de todos los poderes del Estado, transparencia y adecuaciones constantes.

En consecuencia, la lógica centralista y burocrática debe ser sustituida por una lógica relacional y estratégica que incorpore mecanismos de deliberación, acuerdo y reparto de responsabilidades entre actores públicos y privados. El modelo de gobernanza a desarrollar debe, por lo tanto, asegurar que los ministerios de agricultura asuman un rol de liderazgo en la economía política de los procesos de construcción de institucionalidad y de políticas públicas. Ese rol implica: a) articular lo estratégico con la desagregación de políticas y acciones; b) conciliar objetivos generales con metas locales; c) reunir y lograr el acuerdo de diversos actores con diferencias en tipos de actividad, intereses y capacidades; d) tener las capacidades suficientes para hacer un seguimiento de las distintas dimensiones que hacen a la visión estratégica señalada, evaluando resultados e impactos. Algunos autores han utilizado la metáfora de *"Estado relacional"* para hacer referencia a un modelo de actuación en el marco de este entramado de capacidades, aportes y relaciones que se establecen entre distintos ámbitos y niveles de gobierno.

Este Estado relacional debe satisfacer ciertos atributos: se trata de un Estado dialogante con los actores sociales, constructor de acuerdos, promotor de la organización de la comunidad y estimulador de capacidades e iniciativas sociales. Para el ejercicio de esta capacidad relacional y, a través de ella, alcanzar una adecuada gobernanza, ese Estado requiere contar con recursos analíticos, información rigurosa y confiable, capacidades prospectivas y poder de convocatoria asentado en la legitimidad y en la confiabilidad que puedan generar sus decisiones. Pero, a la vez, este Estado debe contar también con una visión y conducción "*estratégica*". La gobernanza de la agricultura y del desarrollo rural exige articular esfuerzos en pos de objetivos o valores que gocen de legitimidad. De ahí que debe dar lugar a visiones compartidas de largo plazo.

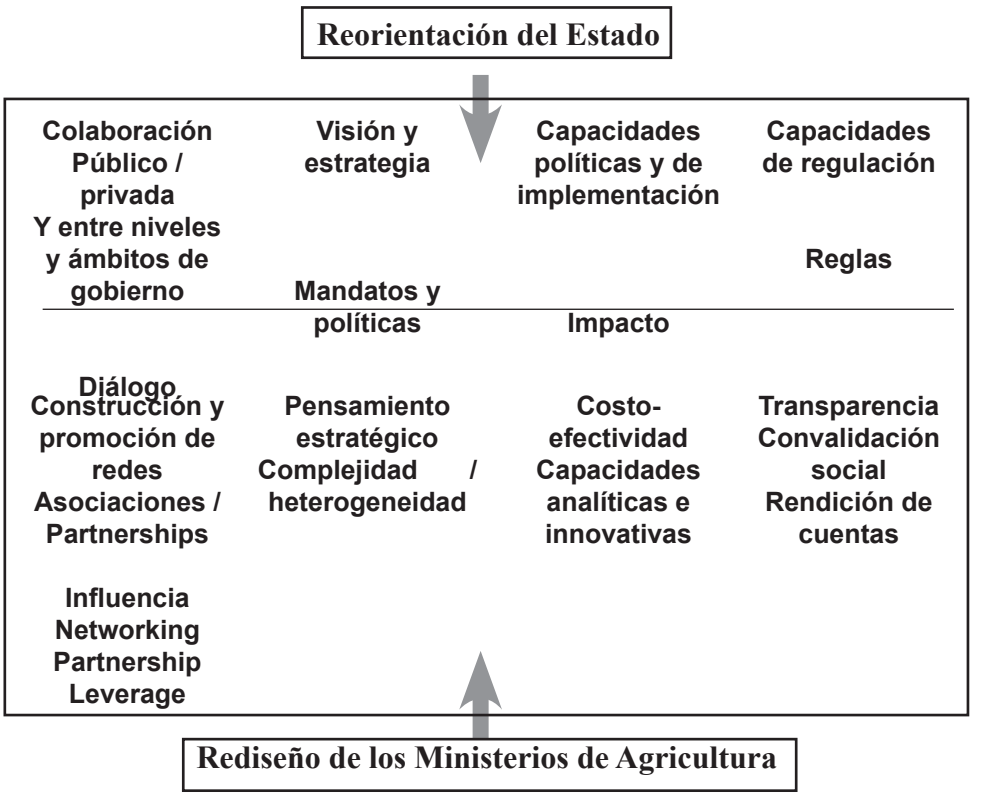
La agricultura entendida en forma amplia es un conjunto de actividades que requieren largos horizontes temporales, inmovilizaciones importantes, acciones para la construcción y preservación de capital humano, económico y natural, proyectos con períodos relativamente largos de maduración, estrategias para la promoción y la construcción de capacidades y persistencia para la conquista y consolidación de mercados. Por consiguiente, las redes de políticas que se constituyen en torno a problemáticas específicas (rubros, cadenas, disponibilidad de financiamiento, acceso a tecnologías, etc.) deberían compartir algunos de los ejes centrales de una visión que supone un nivel de aspiración con respecto al desarrollo de la agricultura y al mejoramiento de la vida rural. Esa gobernanza, con el papel crítico del Estado en ella, debería producir esa perspectiva estratégica que ilumine las políticas y el planeamiento de los actores privados.

El concepto "estratégico–relacional" del Estado pretende enfatizar el papel del Estado en el sistema de gobernanza. Por ejemplo, las políticas deben impulsar la articulación de cadenas y la estructuración de clusters. Además, las experiencias asociativas han demostrado efectividad en la difusión de tecnologías, en la identificación de necesidades compartidas y en la construcción de estrategias para satisfacerlas, para superar los límites de escala de la pequeña y mediana producción y para el acceso y la conquista de nuevos mercados. Por otra parte, en materia de comercialización, los acuerdos entre productores y distribuidores o bocas de expendio final al público requieren modalidades de colaboración combinadas con competencia. La concreción de estos arreglos colaborativos es producto de iniciativas de los actores privados, pero el Estado puede facilitarlos y alentarlos con políticas directas o indirectas, en este caso a través del suministro de información, la asistencia técnica o la capacitación de actores. Es el Estado, el nacional en particular, el que debe promover la coherencia de las acciones de los restantes niveles de gobierno, utilizando para ello reglas e incentivos diversos. En este sentido el Estado debe ser concebido como un socio más de emprendimientos relevantes para la agricultura, **diferenciable** por su carácter y capacidades.

4.2. Los Ministerios de Agricultura en el Estado estratégico y relacional

Para ejercer su papel de orientador estratégico y de constructor de institucionalidad, los sectores públicos agrícolas requieren transformaciones significativas así como el rediseño de los ministerios de agricultura. El Cuadro 1 resume los requerimientos de esa reorientación y rediseño.

Cuadro 1
La reorientación del Estado y el rediseño de los Ministerios de Agricultura



Por cierto, algunos países y ministerios han iniciado el sendero de ajuste a la nueva situación. En algunos casos esa transformación consiste en agregarle capacidades y facultades. En otros, la estrategia seguida fue a través de nuevas agencias, programas y proyectos, los que con frecuencia han adquirido – ya sea por diseño o por su propia dinámica– una autonomía que no ha permitido contagiar sus cualidades operativas al resto de la administración tradicional. Ese ajuste se realizó siguiendo experiencias de otros lugares del mundo en materia de modernización de la gestión.

Algunas notas de esos procesos de modernización son comunes y guardan correspondencia con los señalamientos formulados sobre el tránsito hacia un nuevo estilo de gobernanza basado en un Estado relacional que otorgue mayor importancia a su accionar en el contexto de múltiples redes diferenciadas en sus participantes, atributos e incidencia sobre las políticas públicas.

A pesar de esos avances, queda aún una tarea pendiente: la regulación. El carácter y la gravedad de la crisis actual, frente a la cual los diagnósticos convencionales han demostrado incapacidad para arrojar comprensiones adecuadas y fundamentar estrategias viables y efectivas, plantean exigencias de reflexión, análisis y debate que, aún, no sólo no están satisfechas sino que tampoco se han manifestado en intentos sistemáticos para abordarla.

Como consideración general, y a partir de la necesidad de construir un sistema de gobernanza que alcance una mayor articulación entre actores y un mayor acuerdo sobre objetivos y senderos de desarrollo, la reorientación del sector público debe asegurar que éste cuente con una visión y una estrategia que le permita desempeñar su rol de liderazgo en el sistema de gobernanza, abrir espacios para la colaboración público-privada y entre distintos niveles y ámbitos de gobierno y contar con capacidades para participar en los diálogos de políticas, identificar y evaluar alternativas y gestionar adecuadamente la implementación.

Para insertarse en esos modelos de gobernanza, las organizaciones públicas requieren asumir una gestión eficaz, flexible, descentralizada, responsable y transparente. Además, sólo con el cumplimiento de estas condiciones podrán desempeñar su rol relacional con legitimidad ante poblaciones y actores privados. En términos operacionales, lo anterior implica una orientación hacia el planeamiento estratégico, con definiciones de misiones precisas para las organizaciones públicas, la gestión por resultados, la evaluación sistemática y la instalación de mecanismos para estimular el desempeño de los funcionarios.

5. Conclusiones

La conclusión general es que la superación de los nuevos desafíos que enfrenta el desarrollo agrícola y rural requiere cambios significativos en la institucionalidad vigente, en los mecanismos de gobernanza y en las capacidades estatales. Estos cambios no sólo exigen capacidades políticas y técnicas, sino también convalidación social y visión de largo plazo, construyéndose a partir de análisis situacionales y por medio de la movilización de recursos y capacidades de todos los actores involucrados.

Por cierto, los diseños resultantes tienen que dejar de lado la cada vez más difusa dicotomía entre Estado y mercado, abriendo caminos a posibilidades diversas de acción conjunta y asociativa de los más diversos actores para

abordar las diversas problemáticas que confronta el desarrollo nacional y las contribuciones que puede realizar la agricultura.

Estos diseños, por otra parte, deben dar lugar a un nuevo tipo de Estado conductor del proceso de desarrollo, con mayor visión estratégica y atributos relacionales. Visión de largo plazo, capacidad para trasmitirla a la sociedad, potencial regulador para asegurar una gobernabilidad que asegure el logro de los objetivos de desarrollo de manera sustentable con inclusión social y democracia en la toma de decisiones son los atributos que debe tener ese Estado. Esos atributos, por supuesto, deben formar parte de las formas de estructurarse y operar de la institucionalidad pública agrícola y para el desarrollo rural.

La elaboración de los nuevos diseños institucionales, por otra parte, debe tener en cuenta la particular economía política de cada campo de acción. La viabilidad de las reformas estará dada por la rigurosa evaluación de estrategias alternativas para superar los obstáculos y las resistencias y por una conducción que asegure la coherencia de las acciones y su correspondencia con los objetivos perseguidos. Se anticipó que esta reforma no es simplemente un desafío técnico, sino que constituye una empresa que, como toda construcción social, requiere voluntad, poder, conocimientos y capacidades instrumentales.

Esta reforma tiene varios ejes que le dan sentido y que este trabajo procuró fundamentar: a) la consideración de la institucionalidad en sentido amplio, lo que implica definir reglas que cuenten con legitimidad y coherencia y aplicación sin distorsiones; b) la articulación de actores diversos de manera de generar y aprovechar colaboraciones, complementariedades y sinergias, por lo que la noción de “gobernanza”, como proceso y aspiración, es extremadamente crítica para esta convergencia de esfuerzos públicos, de las organizaciones sociales y del sector privado; c) un papel del Estado como orientador estratégico con funciones renovadas y acordes con la complejidad de la agricultura y del desarrollo rural; y d) la atención privilegiada a los ministerios de agricultura y a su inserción dentro del aparato público, con construcción de capacidades de gobierno sectorial, coordinación intersectorial y de regulación que le permitan liderar los procesos de innovación, promoción y articulación.

Bibliografía

Albuquerque, R; Salles-Filho, SL. Determinantes das reformas institucionais, novos desafios modelos organizacionais e as responsabilidades do SNPA. Análise Consolidada da situação organizacional das OEPAS. Campinas, Brasil, 1998.

Albuquerque, R; Salles-Filho, SL. Nuevos paradigmas tecnológicos en la agricultura: bases para una interpretación evolutiva. *In*: Jaffe, W., Ed. "Política tecnológica y competitividad agrícola en América Latina y el Caribe". IICA. 1993.

Cabral L. and Scoones, I., Narratives for agricultural policy in Africa: what role for Ministries of Agriculture? A paper for the Future Agricultures Consortium, First presented at the Future Agricultures Consortium workshop, Institute of Development Studies, The Hague, 20-22 March 2006.

De Janvry, A., Radwan, S. Sadoulet E. and Thorbecke, E., State, market and civil organizations: new theories and their implications for rural development, The Macmillan Series on ILO studies, Macmillan Press Ltd., London, 1995.

Di Maggio, P.J. and Powell, W.W., "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields". American Sociological Review, 48, 263-87, 1983.

Dorward, A., Fan, S., Kydd, J., Lofgren, J. Morrison, J., Poulton, C., Rao, N. and Smith, L., Tchale, H., Thorat, Sh., Urey, I. and Wobst, P., Institutions and economic policies for pro-poor agricultural growth, Development Strategy and Governance Division, International Food Policy Research Institute, DSGD Discussion paper 15, Washington, 2004.

Engerman, S.L., and Sokoloff, K.L, "Factors endowments, institutions and differential path of growh among new world economies. A view from economic historians of the United States", Stephen Haber ed. How Latin American fell behind: essays on the economic histories of Brazil and Mexico, 19880-1914, Santanford, Standford University Press, 1997.

Evans, P., Rueschemeyer, D., and Skocpol, Th, Bringing the state Back, in Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

Frederickson, H. G., Whatever happened to public administration: governance, governance everywhere, in Ferlie, E., Lynn Jr., L.E. and Pollitt, Chr.(editors). The Oxford Handbook of Public Management, Chapter 12, pgs. 283-304, Oxford, Oxford University Press, 2005.

Ferlie, E., Ashburner, L. Fitzgerald, L. and Pettighrew, A., The new public administration and action, Oxford, Oxford University Press, 1996.

Grindle, M. and Thomas, J., Public choices and policy change, Baltimore, John Hopkins University Press, 1991.

Hodgson, GM., The Return of Institutional Economics. *In* Smelser, N. y Swedberg, R. eds. The Handbook of Economic Sociology. Princeton Press. 1995.

Hollingsworth, J.R., Schmitter, Ph.C and Streeck, W., Capitalism, sectors, institutions and performance, in Hollingsworth, J.R., Schmitter, Ph.C and Streeck, W., eds. Governing Capitalist Economies: performance and control in economic sectors, Chapter 2, pgs. 3-18, Oxford, Oxford University Press, 1994.

IICA, “Conceptos, elementos de políticas y estrategias regionales para el desarrollo de innovaciones institucionales”, Trabajo coordinado por el Secretariado Técnico del FORAGRO en el Área de Tecnología e Innovación. San José, Costa Rica, May 2006.

Islam, R. and Montenegro, C.E., What determines the quality of institutions? Background paper for the World Development Report 2002: Building institutions for markets, World Bank, O10,O17, 2002.

Koppel, J., The politics of quasi-government: hybrid organizations and the dynamics of Bureaucratic control, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

Leisinger, K.M & . Schmitt, K.M., Public-Private partnership: building a common understanding, Document No: GFAR/00/14, GFAR, Dresden, Germany, May 21– 23 2002.

Martínez Nogueira, R., Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las

unidades ejecutoras, Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 24, págs. 165.206, Caracas, República Bolivariana de Venezuela, 2002.

Martínez Nogueira, R., La institucionalidad para la investigación agrícola frente a los desafíos de la cooperación y de la integración. *In* III Reunión Internacional de FORAGRO, Brasilia 2002.

Najam, A., Papa, M. and Taiyab, N., Global environmental agenda: a reform agenda. International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, Canada, 2006.

Nelson, R; Winter, S.. An Evolutionary Theory of Economic Growth. 1 ed. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1982.

North, D.C., Structure and change in Economic History. New York, Norton, 1981.

North, D.C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

Oakerson, R.J. and Tjip Walter, S., Analyzing policy reform and reforming policy analysis: an institutionalist approach, in Brinkerhoff, D.W, Policy Analysis concept and methods: an institutional and implementation focus. Policy Studies and Developing Nations, Vol. 5, London, Jai Press, Inc 1997.

Piñeiro, M.; Martinez Nogueira, R.; Trigo E; Torres, F; Manciana, E; Echeverria, R., La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina. Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sustentado, BID, Washington, 1999.

Skelcher, C., Public-private partnerships and hibridity, in Ferlie, E., Lynn Jr., L.E. and Pollitt, Chr.(editors). The Oxford Handbook of Public Management, Chapter 15, pgs. 348-370, Oxford, Oxford University Press, 2005.

Trejos, R.A., Pomareda, C. y Villasuso, J.M., Políticas e instituciones para la agricultura de cara al siglo XXI. San José, Costa Rica, IICA, 2004.

Wiggins, S. “Innovation in agricultural and rural development: should we return to the learning process?, paper presented at the IMI workshop, IFAD, November 2005.

Anexo
Tránsitos de la agricultura

Temática	*Situación previa*	*Situación actual y previsible*
Conceptualización	Conceptualización restringida – Límites precisos, abordajes macro sectoriales y por rubro	Conceptualización amplia Límites difusos Abordajes más micro con énfasis en lo territorial y en las articulaciones de todo tipo con los restantes sectores de la sociedad
Producción	Primaria, no diferenciada	Producción y consumos crecientemente diferenciados. Análisis de eslabonamientos, tanto hacia actividades productoras de insumos (bienes y servicios), como hacia adelante en las etapas de procesamiento, transformación, distribución y comercialización (cadenas, *clusters*, etc.
Cambio técnico	Avances en variedades o prácticas. Atención a la relación entre la oferta de centros de investigación y extensión y las unidades productivas,	Sistémico, en la producción, en el manejo de recursos, en la gestión, en la logística, en el mercadeo, etc. con ámbitos múltiples en que se manifiesta. Agricultura basada en el conocimiento. Articulación creciente con los requerimientos del procesamiento y de la comercialización.
Agentes del cambio técnico	Institutos de investigación y agencias de extensión (políticas de oferta)	Sistemas de innovación. Creciente privatización del conocimiento. Incidencia de los grandes productores de insumos. Problemática de la propiedad intelectual. Demandas de mercado por cambio técnico.

Desarrollo rural	Óptica sectorial con énfasis en el desarrollo productivo y en productores con reducidos recursos y capacidades. Fuerte equivalencia con la agricultura familiar.	Inclusión del territorio y de las articulaciones sociales y productivas. Énfasis en la articulación de diversas actividades productivas y fuentes de ocupación e ingresos, en la inserción social y territorial de la agricultura, en la conectividad y en las interdependencias con muy diversos tipos de actividades y actores.
Grupos sociales específicos (familia rural, productores aislados, género, pueblos originarios)	Atención centrada en su capacidad productiva y en su inserción en los mercados	Comprensión más plena de las problemáticas de acceso a recursos, disfrute de derechos y del bienestar y ejercicio de la ciudadanía. Experimentación con políticas integrales. Ciudadanía rural.
Sanidad	Organismos básicamente de fiscalización	Reorientación de la fiscalización y énfasis en la preservación del patrimonio biológico. Incorporación de la inocuidad. Control de riesgos. Internacionalización de las reglas de sanidad e inocuidad.
Sostenibilidad	Preservación de los recursos productivos	Consecuencias globales, sistémicas e intergeneracionales. Preservación de la biodiversidad y atención al cambio climático.

Actores	Sociedad civil débilmente estructurada y articulación social débil. Productores agrarios relativamente homogéneos, con organizaciones centralizadas y orientadas hacia la demanda al Estado.	Multiplicidad de actores, con diversidad de involucramientos y contribuciones. Redes múltiples y diversas, con intercambios en torno a los más variados temas. Percepciones, aspiraciones y capacidades organizacionales extremadamente diversas. Nuevos actores y nuevas formas empresariales: multinacionales, supermercados, asociaciones empresarias
Regulaciones	Regulaciones referidas al usto de recursos naturales, productos y prácticas productivas, mecanismos y ámbitos de comercialización y sanitarias.	Regulaciones múltiples alentadas por la volatilidad económica y financiera, deslocalización de las transacciones y mayor movilidad de los factores, así como por los cambios científicos y su transferencia a lo productivo.
Institucionalidad	Restringida y centrada en los Ministerios de Agricultura, con alguna consideración a la institucionalidad privada, en particular a las organizaciones de productores.	Concepción amplia de la institucionalidad como reglas de juego. Incorporación de múltiples organizaciones. Redes y alianzas. Nuevas formas de incidencia en las políticas y en los impactos.

Relaciones público-privadas en la agricultura: razones, modalidades y resultados

Carlos Pomareda

1. Introducción

En la agricultura de América Latina se han dado cambios importantes en respuesta a los desafíos que presentan en forma continua la globalización, el crecimiento de los mercados, la transnacionalización de los negocios, la liberalización comercial, la disponibilidad de nuevas tecnologías, los cambios climáticos, la fragmentación de la propiedad, los hábitos de consumo, la influencia de los supermercados, etc. Estos cambios en la agricultura pueden separarse en tres niveles: los que han hecho los productores y empresas; los que han hecho las entidades públicas; y los que han hecho las organizaciones del sector privado. De una u otra forma estos cambios están asociados a las políticas públicas que se pusieron en práctica.

Los cambios que se han dado y que se siguen dando no son independientes, sino que más bien se dan en el marco de interrelaciones entre actores privados, organizaciones del sector privado e instituciones públicas. Estas interrelaciones han llevado a que la instrumentación de las políticas públicas se dé ahora con un nivel diferente de participación de los diferentes actores.

En estas notas se ofrece un resumen de las interrelaciones que se han establecido en la aplicación de las políticas públicas en la agricultura en América Latina, y se hace un análisis de los resultados logrados, la importancia de que las necesidades de servicios que tiene la empresa privada sean consideradas y, por lo tanto, el cambio necesario en las organizaciones. Se concluye con

algunas sugerencias de que estos temas reciban una mayor atención de parte de los Estados y de los organismos internacionales interesados en el desarrollo de la agricultura.

Al inicio de este trabajo es importante hacer algunas aclaraciones sobre la expresión genérica de "sector privado".

Por un lado se tienen los productores-empresas genuinamente llamados "el sector privado". Entre ellos se deben incluir también las empresas privadas que ofrecen insumos y servicios para quienes se dedican a la agricultura. Todos ellos, con más o con menos rigor, formalizados o no, son entidades con fines de lucro: viven de la venta de sus productos y servicios. La inclusión de las cooperativas en este grupo puede admitirse en la medida que sus compromisos son con la rentabilidad en el marco de un espíritu de apoyo a los asociados y de una distribución equitativa de los beneficios.

Por otro lado, se tienen las organizaciones del sector privado (OSP), que incluyen a las cámaras, asociaciones y gremios (con o sin presencia del Estado en sus juntas directivas) y deben entenderse como entes sin fines de lucro generadoras de bienes públicos de cobertura variable, como se verá más adelante. La relación entre las entidades públicas y estas organizaciones se refiere a la entrega de servicios a los productores, sin que ello elimine la responsabilidad del Estado en la normativa, la regulación y la supervisión.

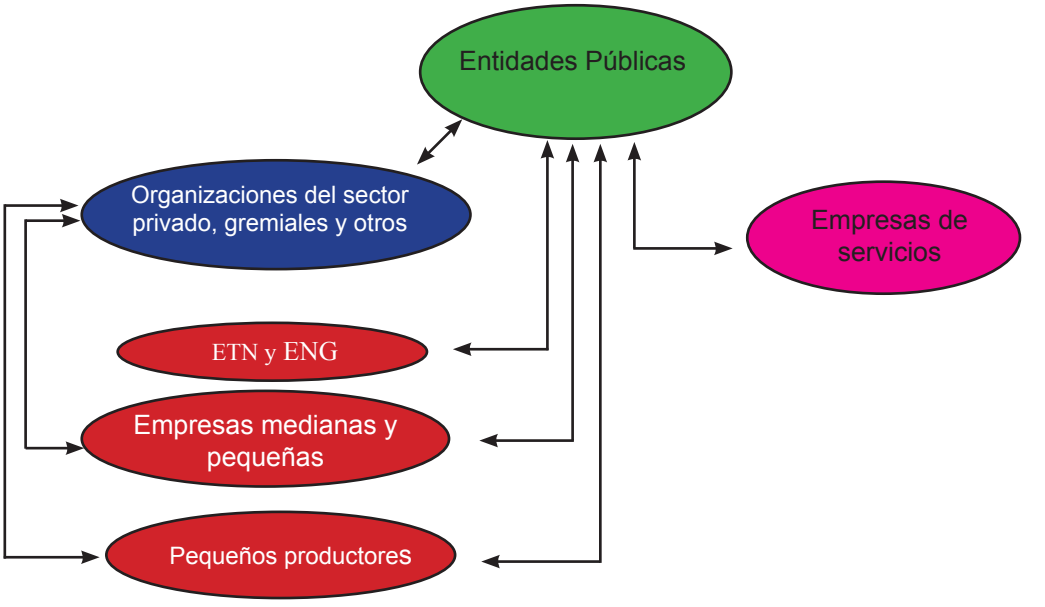
Se tiene además la relación del Estado con las empresas privadas que ofrecen servicios, algunos de ellos en competencia con los entes públicos. El desentendimiento de parte del Estado de la función y la transferencia de responsabilidad en la prestación de un servicio público a la empresa privada, se denomina la privatización del servicio público (es decir el paso hacia la oferta del servicio con fines de lucro) de un servicio que antes ofrecía el Estado (cobrado o no).

En el Gráfico 1 se ofrece una primera diferenciación de actores, la cual sirve como referencia para el resto de la discusión en este texto. En el contexto de los alcances de este trabajo, el énfasis está puesto en la relación entre las entidades públicas y las organizaciones del sector privado, en el marco del interés por analizar dichas relaciones para la generación y administración de bienes públicos. No se aborda el tema de la relación con las empresas privadas de insumos y servicios (a la derecha del gráfico). En cuanto a las empresas transnacionales (ETN) y empresas nacionales grandes (ENG) e

influyentes, es oportuno hacer la observación que se relacionan muy poco con las organizaciones del sector privado y más bien lo hacen en forma directa con los gobiernos, tema que inquieta a las organizaciones.

A manera de referencia inicial en el punto 2 se procede a hacer una tipología de las entidades públicas y las organizaciones del sector privado. Al respecto es importante la observación al final de este punto sobre qué es lo que aquí se incluye como las organizaciones del sector privado y lo que se excluye. En el punto 3 se procede a presentar un marco de referencia sobre los cambios que se están dando en las entidades públicas y las organizaciones del sector privado, y en sus interrelaciones y las razones para ello. Se destaca que el trabajo aborda en forma más explícita la relación público-privada en cuanto a la generación de bienes públicos y la entrega de servicios a los productores. En el punto 4 se presentan algunas experiencias positivas en la relación público-privada en diferentes áreas de la política pública. Se ofrece en el punto 5 un breve comentario sobre los cambios en la actividad privada en la agricultura. Entender estos cambios es fundamental para plantear porqué es necesaria una nueva forma de relacionamiento público-privado. Luego como cierre al documento en el punto 6 se procede a ofrecer algunas consideraciones sobre las condiciones necesarias para una efectiva relación público-privada.

Gráfico 1
Actores en el sistema de relaciones público-privadas en la agricultura



Es importante señalar que existen muchas más organizaciones en la agricultura y el medio rural, las cuales en el contexto de lo referido en el Gráfico 1 son las “otras organizaciones”. Ellas son parte de lo que se ha denominado “la sociedad civil”, que incluyen las asociaciones de desarrollo comunal, las asociaciones de mujeres campesinas, las organizaciones ambientalistas, las asociaciones profesionales, entre otras. Si bien ellas también han establecido relaciones con las entidades públicas, dichas relaciones no se tratan en este trabajo.

Existen también otras organizaciones vinculadas a la agricultura, como las universidades, públicas y privadas y los centros de investigación. Sus vínculos con las entidades públicas del sector y con las organizaciones del sector privado suelen ser ocasionales y en gran medida poco desarrollados como parte de una estrategia que busque la complementariedad. Estas organizaciones tampoco son objeto de este análisis.

2. Tipología de instituciones públicas y organizaciones del sector privado

Resulta de utilidad una breve referencia a las entidades del sector público en la agricultura y a las organizaciones del sector privado, a fin de presentar más adelante el marco de referencia sobre la forma en que se están relacionando y las razones para ello.

2.1. Las entidades públicas

En general en todos los países de AL el ente rector del sector es el Ministerio o Secretaría de Agricultura. En algunos lugares se han mantenido como de agricultura y ganadería, en otros se les ha añadido la responsabilidad en lo forestal y en otros, lo relacionado al desarrollo rural. En algunos tienen responsabilidad por la pesca (además de la acuicultura) y la alimentación. En general su capacidad es cada vez más limitada para asumir las crecientes funciones que se les asigna.

La instrumentación de las políticas sectoriales se da con la participación de entidades satélites a los Ministerios de Agricultura, las cuales son especializadas por área de política, y algunas tienen relativa autonomía. Estas incluyen las de sanidad e inocuidad (SENASA), de investigación y a veces extensión (INIA),

las de riego y drenaje, las de apoyo a la comercialización y de fomento a la agroindustria rural, las de atención al sector campesino, etc. Estas últimas son las políticamente más sensibles y en ocasiones su agenda es sumamente dispersa y con acciones que en poco contribuyen al cambio sustantivo en el "sector que atienden".

En casi todos los países las entidades satélites disponen de muchos más recursos que los ministerios, lo cual, además de la autonomía que puedan tener por ley, les da la posibilidad de "manejarse por su cuenta" y, en ocasiones, separadas de la política sectorial. Por otro lado ha sido a través de ellas que se ha logrado una mejor diferenciación de la relación público-privada para la entrega de servicios.

Las entidades públicas que atienden al sector campesino merecen una referencia especial. En la mayoría de los casos focalizan en los asuntos relacionados a la titulación de tierras, la asistencia técnica, el desarrollo de capacidades de las organizaciones y el apoyo a la comercialización, y en general cultivan la cultura del paternalismo estatal. En ocasiones tales apoyos son respaldados por proyectos de desarrollo, financiados con recursos externos. En muy pocos casos estas organizaciones tienen una gama de instrumentos que apoyen el desarrollo de la agricultura campesina con un enfoque empresarial. La relación entre estas entidades públicas y sus "clientes" es desarrollada en otros aportes a esta discusión.

Además de las entidades responsables de la política sectorial los Ministerios de Agricultura mantienen relaciones de cooperación con otras entidades cuyas medidas de política influyen en la agricultura. Éste es por ejemplo el caso de la política de financiamiento, la comercial y la ambiental, en cuya aplicación es común la fricción por la diferenciación que reclama el sector agropecuario respecto a otros sectores.

El aspecto que adquiere particular importancia en relación a las entidades públicas del sector concierne a la diversidad de instrumentos de política que tienen a su alcance y que en algunos países se utilizan en forma acuciosa, mientras que en otros se dista mucho de ello. Por ejemplo, en el caso de la sanidad agropecuaria (la política más variada en instrumentos) se tienen hasta cien de ellos. Esto incluye control de calidad y de uso de agroquímicos y medicamentos, controles fronterizos, certificaciones de muchos tipos, programas de vacunación y de erradicación, etc. En general, además, en todas las políticas sectoriales se hace uso de instrumentos como la información, la

capacitación, la asistencia técnica, etc.

2.2. Las organizaciones del sector privado

En este campo la estructura es más compleja y diversa. La proliferación de modalidades de organizaciones del sector privado en la agricultura es extraordinaria, tanto como lo es la diferencia en su capacidad. Éste es uno de los desafíos más importantes para una relación efectiva de complementariedad público-privada.

Las organizaciones del sector privado pueden ser las de productores a nivel local, regional y nacional, en las que no hay intereses muy específicos en cuanto a determinada área de política; y más bien han sido en general orientadas por la reivindicación y la obtención de protección y apoyo en un sentido amplio, aunque no siempre en forma exitosa. Algunas de ellas han logrado asumir responsabilidades importantes en la gestión del agua de riego y en la gestión para la construcción de obras rurales en territorios específicos.

Luego existen las organizaciones especializadas por rubro. Éstas son de corte más empresarial y con intereses muy explícitos en el campo comercial (según sean orientadas a la exportación o al mercado nacional) y la sanidad. Las asociaciones de productores de granos por ejemplo tienen una orientación marcadamente diferente en los países del MERCOSUR que en Centroamérica. Las orientadas a la exportación, de granos, de frutas, de hortalizas, de café y banano (según los países) son marcadamente más fuertes que todas las demás. Las que agrupan un reducido número de empresas de mediana a gran escala, como las del sector avícola y porcícola, también están mejor preparadas. En general estas organizaciones tienen más claros sus objetivos y sus programas de servicios a los asociados, razón por la cual han establecido una relación más clara de complementariedad con entidades públicas responsables de políticas específicas.

También existen las organizaciones que han logrado integrar a productores y agroindustriales, con el fin de alcanzar la conciliación de intereses. Ellas han tomado mayor vigencia en los últimos años a raíz de las concertaciones previas que se necesitaron para llevar una posición única a las mesas de negociación en los tratados internacionales de libre comercio. Los resultados no han sido del todo exitosos, pero en casi todos los casos fueron útiles. Más aún, es lamentable que estas organizaciones no se hayan creado hace muchos años,

cuando se sostuvieron las negociaciones de la Ronda Uruguay.

En algunas de las organizaciones que incluyen representantes de los productores y de las agroindustrias, y que tienen como uno de sus objetivos la conciliación de intereses entre las partes, el Estado es parte de la Junta Directiva. La entidad es así más claramente identificada como de interés público. La participación del Estado ha permitido además que en estos casos se creen autogravámenes, estableciendo así una disponibilidad de recursos denominados fondos parafiscales.

Además de estas organizaciones, existen las federaciones y confederaciones. Algunas de ellas con membresía de varios cientos de afiliados. La creencia que el gran número es lo que da la fuerza ha inducido a este tipo de organización multitudinaria.

Lo aquí expuesto pone de manifiesto el dilema que se confronta para definir qué tipo de relaciones se debe establecer entre diferentes entidades del sector público con sus pares del sector privado. El dilema es particularmente serio cuando, entre las organizaciones del sector privado, además de las diferentes modalidades, hay una diversidad de escalas y capacidades. Ello se suma el tema de la representatividad y los usuales conflictos asociados.

3. La justificación de la interacción público-privada

En este punto se ofrece un breve marco de referencia que explica porqué se están dando diversas formas de relacionamiento entre las entidades del sector público y las organizaciones del sector privado en la agricultura. Las razones son varias y no puede afirmarse que constituyen un marco común, pero deben reconocerse con diferentes pesos relativos en cada caso.

3.1. Las fallas de mercado y los bienes públicos

Dado que el trabajo aborda en forma más explícita la relación público-privada en cuanto a la generación de bienes públicos y la entrega de servicios, resulta de utilidad una observación al respecto.

En los últimos quince años, el funcionamiento de los mercados ha sido preconizado como un medio para el crecimiento. Debe reconocerse que con

imperfecciones, ha funcionado para tal fin, pero ello no ha sido suficiente para el desarrollo. En el marco de las relaciones de mercado, hay fallas e imperfecciones que lamentablemente penalizan más a los actores menos preparados o menos organizados para la acción colectiva, y por lo tanto no se contribuye en la forma necesaria al desarrollo. He aquí una justificación para que el Estado deba legislar, normar, educar, informar y apoyar a través de sus entidades públicas.

Considerando las condiciones en la agricultura, les compete a los Ministerios de Agricultura y de Ganadería y sus entidades satélites, cumplir estas funciones.

La clave de una intervención efectiva del Estado a fin de crear condiciones para la superación de las fallas de mercado de bienes y servicios para la agricultura, es la generación de bienes públicos, y para ello hay numerosos instrumentos de política, que con diferentes niveles de efectividad han usado los gobiernos. Estos se pueden agrupar en cuatro grandes categorías.

1) La inversión del Estado en obras públicas, fácilmente reconocidas como el medio más común en el que el Estado debe invertir. De allí el énfasis en caminos, represas, acueductos, centros de capacitación, drenajes públicos, etc. Dichas inversiones seguirán siendo importantes pero hay muchos más aspectos en que se debe invertir y se mencionan a continuación. La concesión de obras públicas y la administración a cambio del pago de un “peaje” o “derecho de uso” se han extendido en este campo.

2) La inversión del Estado para generar bienes públicos incuestionables, como por ejemplo aquella inversión necesaria para garantizar la seguridad de la ciudadanía, prevenir y erradicar enfermedades de alto riesgo, legislación e información sobre el sistema legal, conocimiento científico de interés general en la agricultura, desarrollo de material genético que puede convertirse en insumos tecnológicos de alto impacto, etc.

3) La inversión el Estado para mejorar la capacidad de las entidades responsables de la entrega de los servicios públicos, una de las más olvidadas, por cuanto se cree que con el nuevo diseño de los organigramas y los nuevos nombramientos se mejora la capacidad de las instituciones. Nada más lejos de la realidad. Las instituciones son

mejores si tienen equipo, personal calificado, sistemas de información con acceso internacional, sistemas de logística, evaluación y seguimiento, etc.

4) Las inversiones públicas para extender el conocimiento, crear capacidades técnicas y gerenciales, y reducir costos de transacción para fomentar los agronegocios, que incluyen información para conocimiento en sectores específicos para decisiones de inversión y de negocios; educación para adultos en diferentes aspectos técnicos, gerenciales, económicos y financieros; investigación estratégica para resolver problemas concretos de la producción primaria y agroindustrial en cada subsector-cadena; facilitación de negocios con terceros en el país o en el exterior; preparación de proyectos de inversión y negociación de financiamiento y, desde luego, otros servicios privados y públicos necesarios.

En las tres primeras categorías se puede anticipar una inversión sólo del Estado, porque los bienes son públicos *in extenso*, es decir sirven a todos los actores en la agricultura. En la cuarta categoría, la situación es diferente. No siempre es justificado ni factible que el Estado asuma una responsabilidad total en la entrega de los servicios y el financiamiento del costo total de estos servicios, porque adquieren especificidad en los distintos subsectores de la agricultura. Entonces deben crearse los mecanismos que hagan posible el cofinanciamiento con los actores privados.

Algunas de dichas alternativas son los fondos competitivos; las subvenciones que no contravienen los acuerdos internacionales (*Caja Verde*); los fondos de capital de riesgo que en el caso de los nuevos *ventures*, permiten que se comparta el riesgo de la inversión en innovaciones, etc. Algunas de estas medidas pueden ayudar directamente a reducir los costos de transacción. Otras son aportes del Estado para que, previo aporte de una contraparte de los actores privados, se contraten los servicios necesarios que ofrecen otros actores.[24]

Lo expuesto en esta sección lleva a dos reflexiones en torno a la justificación para una relación entre los entes públicos y las organizaciones del sector privado. Si bien los mercados son el camino para la mejor asignación de recursos, hay

[24] La lógica del cofinanciamiento para promover mercados de servicios es que el Estado haga un aporte que sea proporcionalmente mayor, en base a tres principios: cuánto más aporta el servicio conocimiento y capacidad; cuánto menos desarrollado es el mercado del servicio; y cuánto más beneficia a productores sin recursos.

muchas imperfecciones y "fallas en los mercados" que requieren la intervención para eliminar o reducir los costos de transacción; y las organizaciones del sector privado pueden ayudar a tal fin. El Estado puede tener políticas públicas e invertir en agricultura y tiene muchas formas de hacerlo en el marco de su responsabilidad de generar bienes públicos estratégicos; pero debe construir alianzas con las organizaciones del sector privado para ampliar la cobertura de la entrega de bienes públicos y de servicios a los agricultores.

3.2. La situación en el sector público agropecuario (SPA)[25]

El aspecto más notorio de la debilidad de la política pública en la agricultura es el descuido en la modernización institucional y su consecuente resultado de decaimiento de la capacidad en los Ministerios de Agricultura y entidades satélites. Los sistemas de información, aunque han mejorado en algo, distan mucho de lo deseable. La gestión, el seguimiento y la evaluación de las políticas en general se hacen con muchas limitaciones. La capacidad que había mejorado en el campo de la política comercial agropecuaria ha decaído cuando comenzó a reducirse el interés por nuevos tratados de libre comercio, etc. Uno de los aspectos más notorios del debilitamiento del SPA es la acción de corto plazo a la que están sometidas las autoridades y técnicos del sector, pues aunque se hacen planes de mediano plazo, no hay tiempo ni recursos para llevarlos a la práctica.

En cuanto a las percepciones que las organizaciones del sector privado y algunos técnicos del sector público tienen con respecto a los ministerios, se identifican cuatro aspectos. Primero, a los ministerios se les han asignado responsabilidades con respecto a la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria, sin contar con los medios adecuados, y ello los ha expuesto a una mayor vulnerabilidad en lo técnico y lo político. Segundo, ante tal situación, los Ministerios de Agricultura tratan de estar presentes en el debate de los temas, procurando que no se les cargue con responsabilidades que no pueden asumir. Tercero, definen medidas de política sectorial para cuya aplicación, sin embargo, enfrentan limitaciones y, además, deben manejar con habilidad la presión del sector productor sobre asuntos de política que tienen que ser resueltos por terceros. Y cuarto, no siempre mantienen una buena relación con las organizaciones del sector privado, aunque se reconocen casos de

[25] Las generalizaciones en esta sección deben tomarse con cautela, en el sentido que el promedio que sirve para las apreciaciones expuestas admite que hay casos de entidades públicas con bastante capacidad, mientras que en otros casos la situación es muy lamentable.

armonía y complementariedad efectiva.

En la opinión de las organizaciones del sector privado, los Ministerios de Agricultura deben ser cada vez más fuertes técnicamente, para atender las políticas sectoriales para la agricultura y para incidir en las decisiones sobre otras medidas de política tomadas por terceros y que tienen mucha influencia en la agricultura. Hay un gran respaldo a que los Ministerios de Agricultura fomenten el trabajo de articulación de cadenas con participación plena de los pequeños productores y que definan, en conjunto con los gremios, una visión estratégica de la agricultura para los próximos 20 años. Los gremios ven con preocupación cómo a esos ministerios se les asignan responsabilidades sobre el desarrollo rural y la seguridad alimentaria, sin contar con el respaldo político ni los recursos para asumir tal tarea.

La transferencia de responsabilidades a organizaciones del sector privado para ofrecer algunos servicios y la privatización de algunos servicios, han liberado a los ministerios y entidades satélites de algunas funciones. Ello haría pensar que están mejor capacitados para asumir las nuevas funciones estratégicas que se les reclama, sin embargo no parecen tener la capacidad para sacudirse de presiones y para asumir nuevas funciones que, para cumplirlas, no tienen la capacidad requerida.

En resumen, otra justificación para un nuevo orden en las relaciones público-privadas en la agricultura es admitir que la capacidad institucional para convertir las medidas de políticas en servicios es limitada, además que los entes públicos deben ir adquiriendo nuevas funciones; por lo tanto es imperativo ir transfiriendo responsabilidades y creando capacidades en las organizaciones del sector privado.

3.3. La capacidad de respuesta en las organizaciones del sector privado

El debilitamiento de las instituciones públicas del sector ha sido compensado parcialmente, en algunos casos, por mejoras en la capacidad gremial y el ingreso de empresas privadas que ofrecen servicios a los productores mejor preparados para pagar por dichos servicios. Sin embargo, también en las organizaciones del sector privado hay aún mucho por hacer en cuanto a la selectividad de funciones y la capacidad para cumplirlas.

Las organizaciones del sector privado son muy variadas en cuanto al ámbito de

responsabilidad (cúpula, especializadas por rubro, cobertura regional, nacional o local) y en cuanto a sus capacidades. En los últimos años han surgido varios gremios por producto a nivel regional como la Asociación Latinoamericana de Avicultura (ALA), la Federación Panamericana de Lechería (FEPALE) a nivel hemisférico, el Consejo Agropecuario del Sur (CAS) en el Cono Sur de Suramérica, la Federación Centroamericana de Lácteos (FECALAC) y la del sector cárnico bovino (FECESCABO) y otros en Centroamérica.

Existe una gran diversidad en los servicios que ofrecen, en la calidad de los mismos, y en las fuentes de recursos. En general se aprecia que los gremios especializados por rubro han progresado más, siendo varios los factores que han contribuido a ello. Se destacan la precisión de su agenda, el menor número de asociados, la decisión de establecer autogravámenes y la especificidad de los servicios que ofrecen. A ello se suma el interés por los asuntos comerciales, aunque en la mayor parte de los casos, más en posición defensiva, que en respuesta a una estrategia de mediano plazo.

Se aprecia que en general las capacidades de los gremios han mejorado considerablemente, pero todos, sin excepción, expresan que aún requieren mejorar en aspectos de gestión, prestación de servicios, captación de recursos y otros que les den mejor imagen y fortaleza para asumir nuevas funciones. En los últimos años, la agenda de los gremios ha estado fuertemente influida por los asuntos comerciales, respecto de lo cual ha habido dos preocupaciones. La primera, se refiere al abandono del análisis estratégico de hacia dónde conducir el sector (o subsector específico), y la segunda, a la necesidad de aprovechar el interés de los gremios en la agenda comercial para fortalecer sus capacidades.

Dentro de las organizaciones, han mejorado su capacidad aquellas por rubro-cadena que tuvieron que esforzarse para participar en las negociaciones comerciales (especialmente en cuanto a los temas de acceso) y las cuales han podido crear sus propios autogravámenes y se han focalizado en la oferta de algunos servicios. No se puede decir lo mismo de las organizaciones de cúpula, las que no sólo no tienen recursos, sino que algunas adolecen de una estrategia clara sobre sus nuevas funciones y han retornado a la beligerancia política, no siempre adecuadamente sustentada.

Lo expuesto plantea un tema para la relación entre las entidades públicas y las organizaciones del sector privado: la inversión pública para el desarrollo de capacidades en las organizaciones del sector privado. Puede sonar paradójico,

pero el Estado debe reconocer que ésta es una inversión estratégica para que la organización del sector privado cumpla la función de generar bienes públicos de cobertura específica. Ello relevará al Estado de tal función.

3.4. La sinergia de las alianzas

En síntesis, el problema de la debilidad institucional en las entidades del SPA y las OSP se puede resumir en tres dimensiones:

- Primero, la pérdida de capacidad en los MAG para cumplir las funciones esenciales de las políticas agrícolas y para gestionar que otras entidades del Estado asuman su responsabilidad al respecto. Esta capacidad sólo se puede mejorar si se clarifican sus objetivos y funciones y se ponen en práctica proyectos de inversión para el desarrollo institucional.

- Segundo, la insuficiente capacidad y recursos económicos de las organizaciones gremiales para asumir nuevas responsabilidades en la administración de algunos instrumentos de política y prestar servicios a sus asociados.

- Y tercero, el insuficiente esfuerzo por construir alianzas entre las entidades públicas y los gremios para complementarse, captar más recursos y usarlos en forma más eficiente para ofrecer mejores servicios, aprovechando especialmente las experiencias exitosas que ya se han logrado.

Este último punto lleva al tema del valor agregado que se puede crear a partir de la interrelación de las entidades públicas y las privadas en la agricultura, si las partes no tienen capacidad. Este aspecto es central pues la alianza entre débiles no siempre añade valor. De allí que la inversión en el desarrollo de capacidades debe hacerse tanto en las entidades públicas como en las organizaciones del sector privado.

Es posible que el marco de referencia aquí expuesto no haya sido en todos los casos el que haya provisto el hilo conductor para la modernización de las organizaciones del sector privado y para el establecimiento de las relaciones público-privadas. Sin embargo, hay experiencias muy valiosas en la Región que pueden ser capitalizadas para generar conocimiento y extenderlo, y

reforzar el marco de referencia aquí presentado.

4. Experiencias de interacción positiva público-privada

La complementariedad público-privada para generar bienes públicos para la agricultura se viene dando desde hace varios años en diversos países. Una forma de presentar una muestra de estas interacciones es por tipo de actividad desarrollada, o en otras palabras, según el servicio que se ofrece a los actores privados.

4.1. Información

A medida que pasa el tiempo, las necesidades de información para las decisiones privadas en la agricultura tienden a hacerse cada vez más específicas para cada rubro-cadena, pero también continúa la necesidad de información general. En este campo se ha dado una de las mayores sinergias entre los Ministerios de Agricultura y los gremios especializados. En la mayor parte de los ministerios, vía sus páginas web, se ofrece información sobre normas y reglamentos, legislación, medidas de política comercial, información de clima y precios, y muchas otras que son de interés público general. Las páginas de ODEPA en Chile, y del MINAG en Perú son algunos ejemplos. Además, se dan los vínculos a otros Ministerios, en los que también hay información de interés para los gremios agropecuarios y para los agricultores. Los casos de los MAG en Centroamérica y sus vínculos a los Ministerios de Comercio ofrecen ejemplos interesantes de cómo articular los sistemas de información. En complementariedad, los gremios ofrecen información más específica para su sector-cadena. Esto incluye precios, notas tecnológicas, oportunidades de negocios, directorio de empresas y de asociados, etc.[26]

La información se da también en forma complementaria entre entes del sector privado regional y los nacionales. Éste es por ejemplo el caso de la información que ofrece el CAS y la que ofrecen los 42 gremios asociados nacionales, incluyendo gremios y otras entidades en los países del MERCOSUR. También en el caso de Centroamérica se complementan bien la información de la Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) y la de los

[26] Cientos de organizaciones gremiales del sector agropecuario en América Latina tienen sus páginas web. Sin embargo el nivel de uso de la información allí contenida, por parte de los productores, es limitado.

gremios regionales especializados, como FECALAC, FECESCABO, etc.

La información gremial no siempre es suficiente y las necesidades más específicas son ofrecidas por empresas privadas. Los casos de MERCOSURONLINE desde Argentina para todos los países del hemisferio y de SIDE desde Costa Rica para Centroamérica son algunos ejemplos. La experiencia de estas empresas, como algunas otras, revela que hay aspectos muy particulares de la información por la cual los productores, las agroindustrias y los inversionistas están anuentes a pagar, como por ejemplo nombres de importadores, volúmenes importados, origen de diferentes productos, nombre de expertos en asuntos específicos, etc.

4.2. Servicios de sanidad agropecuaria

La creciente presión para ocuparse de nuevos asuntos de sanidad y de inocuidad han estimulado a que los Servicios del Estado en este campo (SENASA) tengan que ir transfiriendo responsabilidades a los gremios especializados. Los casos más notorios se han dado en el sector avícola y ganadero, en todos los países del hemisferio.

En el caso de la Asociación Peruana de Avicultura (APAVIC) se ha definido una agenda de trabajo conjunto con el SENASA en relación a cuatro áreas: beneficio y comercialización de carne de ave, funcionamiento de granjas, control de Newcastle, y tránsito de animales y productos. Las dos tareas en las que hay responsabilidad compartida son fiscalización y control y autorización de médicos veterinarios especializados en aves.

En el caso del Instituto del Espárrago y Hortalizas (IPEH) en el Perú, éste desarrolla prácticas de formación de técnicos en HACCP y BPA con la colaboración del SENASA, y ha adoptado el sistema BASC (Business Alliance for Safe Commerce) reconocido en las aduanas de los EE.UU. El programa de Manejo Integrado de Plagas (MIP) fue desarrollado por el SENASA durante el primer año y desde entonces es ejecutado por el IPEH.

4.3. Apoyo a la innovación agropecuaria

La complementariedad de funciones y el cofinanciamiento de acciones, en cuanto a la investigación y la extensión agropecuaria es otro campo en el que

hay valiosos ejemplos. Las Fundaciones Produce en México, que tienen una alianza con el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (INIFAP) y los centros regionales de investigación, permiten la confluencia de aportes de recursos del sector privado en cada rubro-cadena, del gobierno federal y de los gobiernos estatales, para desarrollar una agenda de apoyo a la innovación, la cual responde a los intereses de todos los actores en la cadena y a la especificidad agro ecológica de las regiones.

Los CENI -centros de investigación- en caña, arroz, flores, papa, etc. en Colombia son otro ejemplo de la alianza que han forjado el gobierno y las organizaciones del sector privado. Los fondos parafiscales o autogravámenes han sido el instrumento que le ha permitido al sector privado poner su contrapartida al aporte estatal. Igualmente valiosas son las alianzas entre algunos gremios como el de azúcar (LAICA) y café (ICAFE) en Costa Rica para el desarrollo de investigaciones en cooperación con entidades gubernamentales; así como la experiencia de los grupos CREA en colaboración con el INTA en Argentina.

4.4. Administración del agua de riego

Esta cooperación se está dando con valiosos resultados en varios distritos de riego en Chile, México y Perú; sin embargo, es un área en la que la naturaleza del recurso agua -de uso múltiple y escaso- está exigiendo ajustes continuos sobre la responsabilidad compartida entre las organizaciones del sector privado en la agricultura y las entidades de gobierno.

Uno de los casos más antiguos de responsabilidad compartida en el manejo del agua se tiene en México entre la Confederación de Asociaciones Agricultores del Estado de Sinaloa (CAADES) y sus nueve asociaciones de agricultores por valle, y la SAGARPA. Estas relaciones adquirieron especial importancia a partir de 1992 en que por ley se delega en las organizaciones de agricultores el manejo de las aguas en sus territorios de influencia o subdistritos de riego. La asignación de volúmenes entre valles es hecha por negociación entre la CAADES y las asociaciones de valle y en concertación con la SAGARPA, según la disponibilidad de agua y los pronósticos de flujo a las tres represas.

Los conflictos relacionados con los usos múltiples del agua han implicado fricciones entre las organizaciones de agricultores, otras organizaciones de la sociedad civil y los entes de gobierno. Algunos de ellos se han dado en Brasil, Chile, Costa Rica y Perú. En el primer caso la posible represa en el Río

San Francisco y el uso de parte de las aguas para beneficiar a diez millones de personas con serias limitaciones ha confrontado al Presidente Lula con organizaciones religiosas y otras de apego local.

4.5. Negociaciones comerciales

Durante los años de la agitada negociación de tratados de libre comercio, varios de los Ministerios de Agricultura y los gremios agropecuarios construyeron una relación de conveniencia mutua, en el contexto de fuertes presiones de los Ministerios de Comercio para "lograr la firma de los referidos tratados". Por un lado, los Ministerios de Agricultura trataron de actuar como aliados del sector privado en los rubros sensibles a la liberalización comercial; y por otro lado debían también cuidar su imagen ante los grupos exportadores, para no parecer proteccionistas.

Si se hiciera un balance de lo actuado se podría concluir que con ligeras diferencias entre países, en general los Ministerios de Agricultura fueron buenos socios del sector privado agropecuario. Compartir información, financiar estudios y ser parte del Cuarto Adjunto, les dio a los gremios la oportunidad de construir una buena relación con los técnicos del sector. Las dificultades han venido después cuando al entrar en vigencia los tratados, tenían que ponerse en práctica las medidas de acompañamiento; para lo cual los Ministerios de Agricultura no han tenido los recursos ni la fuerza para conseguirlos.

4.6. Atracción de inversiones

Pocas organizaciones han incursionado en este campo para el caso particular de la agricultura, aunque muchas lo hacen a nivel país. Las experiencias de PROCHILE, PROMPERU, PRONICARAGUA y PROCOMER (Costa Rica), se complementan bien con el esfuerzo de las organizaciones del sector privado.

Sin embargo, estas iniciativas de carácter nacional para atraer inversión hacia el país no han contado con alianzas con las organizaciones del sector agropecuario.

En consecuencia son pocos los casos en que, como resultado de las gestiones de las organizaciones referidas, se produjo una atracción de inversión privada externa hacia la agricultura. Los casos de Costa Rica (con zonas francas

agroindustriales) y de Chile, son algunas excepciones. Esto se logró por medio de la interacción con las organizaciones gremiales del sector.

Las alianzas en este campo deben ocupar un lugar especial en las futuras relaciones público-privadas a fin de atraer más recursos de inversión privada a la agricultura. El punto de partida debe ser el cambio de imagen de la agricultura para que sea vista como una oportunidad, y no como un problema.

4.7. Adaptación de las organizaciones

Es oportuno destacar que varias organizaciones del sector privado en la agricultura han evolucionado en varias formas. Algunas nuevas surgieron de la fusión de las existentes, otras han incorporado a otros actores en la cadena; otras que se dedicaron a un rubro, se extendieron para incluir otros rubros y otras fueron incorporando nuevas funciones. Esto les ha permitido fortalecerse, tener mayor escala, captar nuevos recursos y ofrecer más servicios a los asociados.

Así se tiene el caso de la reciente fusión Chilevid y Viñas de Chile para crear Viñas de Chile; del Instituto Peruano del Espárrago (IPE) que a partir del año 2003 incluye el sector de hortalizas (IPEH); y de las Cámaras de Ganaderos de Costa Rica que a partir de mediados de los 90 establecieron las subastas ganaderas como un servicio a los asociados y CORFOGA (que integra a las organizaciones de ganaderos y de las industrias) y que cuenta con un mecanismo de recaudación de ingresos que les permite costear varias actividades. Esta evolución de las organizaciones es indispensable para ir respondiendo a las nuevas demandas y a las oportunidades.

5. Nuevos requerimientos en la actividad privada

En realidad si se consideran las fuerzas referidas en el párrafo inicial de la Introducción respecto a los cambios en el entorno, sería difícil pensar que no haya habido cambios en la actividad privada en la agricultura. Estos cambios se han acelerado en los últimos treinta años y han sido múltiples. En los párrafos que siguen se destaca la naturaleza de los cambios ocurridos en cuatro grandes aspectos y se enfatizan las implicaciones para nuevas formas de relacionamiento público-privado.

5.1. Incorporación de nuevos rubros

Éste es uno de los cambios más notorios que se ha dado. Por un lado hubo una tendencia a la disminución de la producción de granos básicos en unos países (especialmente en algunos Andinos y de Centroamérica) y a su aumento en otros (Argentina y Brasil). La disminución se dio especialmente a raíz de los cambios en las políticas de incentivos que por años promovieron los granos básicos en países en donde tal producción era posible en muchas zonas sólo con la protección arancelaria (que elevaba los precios internos, los cuales en el mercado internacional habían disminuido sustancialmente) y los subsidios a los insumos y al crédito (que bajaban los costos).

Cuadro 1
Área cosechada en América Latina, 1970 y 2007 (miles de hectáreas)

	Cono Sur		Andino		CA, Panamá y México		Total	
Cultivos	**1970**	**2007**	**1970**	**2007**	**1970**	**2007**	**1970**	**2007**
Granos y oleaginosas[1]	37.506	78.218	4.425	6.627	14.543	15.492	**56.474**	**100.337**
Frutas[2]	1.357	2.878	902	1.583	648	1.573	**2.907**	**6.034**
Hortalizas[3]	3.165	2.983	995	1.263	306	625	**4.466**	**4.871**
Otros[4]	12.835	14.618	3.289	3.898	3.295	3.882	**19.418**	**22.398**
Total	**54.863**	**98.697**	**9.610**	**13.372**	**18.792**	**21.572**	**83.265**	**133.641**

Notas: 1. Arroz, avena, cebada, centeno, colza, frijoles, guisantes, garbanzos, habas, maíz, maní, lentejas, quínoa, semillas de cártamo, semilla de girasol, soja, sorgo y trigo. **2.** Aguacate, aceituna, albaricoque, banano, cereza, ciruela, dátiles, higos, kiwis, limón, manzana, mandarina, melocotón, membrillo, naranja, melones, papaya, pera, piña, plátanos, sandía y uvas. **3.** Ajo, alcachofas, batatas, berenjena, calabazo, coliflor, coles, chiles, cebollas, espárragos, guandú, hongos, lechuga, papa, pepino, tomate, yuca y zanahoria. **4.** Algodón, cacao, café, caña de azúcar, nueces, tabaco, té y otros cultivos menores.
Fuente: FAOSTAT

Concurrente con los cambios (entre regiones) en la producción de granos y oleaginosas y en búsqueda de una mayor rentabilidad de las fincas, las áreas sembradas de frutales, hortalizas y otros rubros aumentaron; y esto se dio en todas las regiones. Se incrementó también en forma muy significativa

la producción de carnes de ave y cerdo y en menor grado la producción de leche, debido en gran medida a la mayor oferta y los menores precios de granos y oleaginosas.[27]

Hay también entre los productores una tendencia hacia la especialización por rubro. Ello permite mejorar la eficiencia en la mecanización, la innovación, las negociaciones de compra venta, etc. Sin embargo, debe reconocerse que no han desaparecido las condiciones de inestabilidad y que los productores siguen teniendo niveles altos de aversión al riesgo y que estos son mayores entre los agricultores más pequeños y ubicados en zonas más frágiles. Para ellos la diversificación de rubros sigue siendo una práctica válida de manejo de riesgos.

Los cambios de rubros y la tendencia a la especialización implicaron que las organizaciones del sector privado tenían que ocuparse en forma más explícita de sus intereses en diferentes campos. Y las entidades del Estado responsables de medidas de política, ya no tenían que focalizar en políticas por rubro (política ganadera, arrocera, etc.) sino estar más orientadas a la provisión de bienes públicos en los campos en que ello era necesario (sanidad, inocuidad, tecnología, ambiente, etc.).

Esta orientación hacia rubros específicos plantea la necesidad de organizaciones de cadena mucho mejor establecidas que hasta la fecha y con más recursos. Un tema de alta relevancia al respecto es el establecimiento de autogravámenes en cada rubro-cadena, y la motivación para la membresía más amplia. En particular debe usarse la valiosa información hasta ahora generada para demostrar que los autogravámenes no representan un costo para el consumidor y que más bien, al usarse para desarrollar actividades de investigación, asistencia técnica, facilitación de negocios y otras, contribuyen a bajar los costos incrementar la oferta, y mejorar la calidad, con lo cual se generan importantes beneficios para la sociedad.

[27]Si no se hubiesen dado estos cambios en los mercados internacionales, en las políticas y en la producción, posiblemente se habrían mantenido niveles de productividad promedio y los recursos se habrían asignado menos óptimamente en términos de la competitividad real. Posiblemente también los beneficios de las intervenciones públicas habrían sido capturados en mayor proporción por los productores que sembraban mayores áreas de los rubros protegidos.

5.2. Innovación tecnológica

Los cambios tecnológicos en la agricultura han sido muy significativos y suelen soslayarse cuando se aprecian los aumentos en los rendimientos promedio de los granos básicos a nivel latinoamericano, los cuales en muchos países no han mejorado en forma significativa. Los granos básicos son sólo una parte de la agricultura.

Cuadro 2.
Las líneas más importantes de innovación en la agricultura, 1980-2004

Genética	• Hibridación • Reproducción por tejidos • Transplante de embriones • Transferencia de genes • Semillas Bt
Insumos	• Suplementos para alimentación de animales • Vacunas de amplio espectro (todas las especies) • Biofertilizantes • Herbicidas sistémicos • Ivermectinas de uso bovino • Homeopatía bovina
Procesos	• Manejo integrado de plagas • UHT • Biodegradantes • Lombricultura • Radiación • Polinización con abejas • Atmósfera controlada
Mecanización	• Siembra directa • Plasticultura • Mini-riego con tubería flexible • Riego presurizado y fertirriego • Maquinaria especializada • Guía satelital de la mecanización
Gestión de agronegocios	• Computarización de procesos • Marketing estratégico • Gestión ambiental limpia • Responsabilidad social en las empresas

Fuente: Pomareda, Carlos, 2004 Innovación y competitividad duradera en la agricultura: algunas consideraciones. Documento Elaborado para FONTAGRO, 2004.

A través de los años el desarrollo científico ha aportado innumerables nuevas tecnologías de producción, de transformación y de gestión, que los productores de diferente escala y capacidades y las empresas han usado como parte de

sus procesos de innovación. En el caso de la agricultura, la ganadería, la acuicultura y la forestería y sus agroindustrias relacionadas, las tecnologías generadas han sido cuantiosas y de alta utilidad. Estas se resumen en el Cuadro 2, donde se puede apreciar que las tecnologías abarcan mucho más que genética.

Algunos métodos y procesos para la agricultura primaria y la agroindustria han sido de carácter revolucionario. Esto ha permitido por ejemplo el mejor manejo de los recursos agua y suelo (la siembra directa), la aplicación eficiente de fertilizantes (fertirriego), la conservación de la leche y los jugos (*tetrapack*), la conservación de la calidad de los productos hortícolas y frutícolas (almacenamiento en atmósfera controlada), y muchos más.

Una apreciación importante sobre la innovación tecnológica es que se ha hecho más específica a cada rubro-cadena y que por lo tanto tiene sentido que las organizaciones del sector privado por rubro-cadena adquieran responsabilidades más explícitas al respecto. En forma complementaria, el Estado tendrá que ir evolucionado hacia fortalecer los INIA en asuntos de investigación estratégica; facilitar el marco normativo y la aplicación del mismo para el uso de patentes; la investigación y normativa sobre biotecnología y bioseguridad; el apoyo para el desarrollo de las denominaciones de origen, etc.

5.3. La agroindustrialización

Aunque directamente asociado a la innovación tecnológica, debe reconocerse que un cambio importante que se está dando y que requiere más apoyo es la industrialización de los productos de la agricultura y la generación de valor agregado en las zonas rurales. Hasta hace unos treinta años, gran parte de los productos que llegaban a los consumidores eran los básicos: granos, harinas, carnes, leche, frutas y hortalizas. Dentro de esas grandes categorías se ha aumentado el desarrollo de productos finales a través de procesos de industrialización. Por ejemplo, la industria láctea en los países de la Región ha desarrollado más de doscientos productos diferentes y dirigidos a segmentos particulares de consumidores.

Además, se han desarrollado muchos más productos como los vinos, los licores, los jugos, jaleas, dulces, etc. Además, la incursión de capitales nacionales y extranjeros en la agroindustria y la industria de alimentos han permitido

la creación de miles de marcas, y en forma más reciente la producción de biocombustibles a partir de productos como el maíz, la caña de azúcar y las oleaginosas. Este proceso ha creado nuevas demandas por productos con cualidades especiales.

La agroindustrialización es un proceso en el que la participación de los productores ha sido limitada, y es creciente el malestar sobre el poco beneficio que les significa la adición de valor en las etapas siguientes a la producción primaria. Se ha argumentado que los productores debían limitarse a ser eficientes en la actividad primaria, pero se mantenían altos costos de transacción y falta de cooperación al interior de las cadenas. Surge así hace unos años la apreciación de que era necesario visualizar el agro con la lógica de las cadenas y que el Estado debía contribuir a crear organizaciones que facilitaran la relación armónica entre actores. Progresa también la agricultura de contrato. Sin perjuicio de los beneficios logrados, un creciente movimiento trata de hacer partícipes a los productores en los procesos de industrialización, la creación de valor y el establecimiento, en algunos casos, de las denominaciones geográficas y de origen.

Estos aspectos implican que el tipo de acciones que deben asumir las organizaciones del sector privado y los entes del SPA tendría que cambiar y que deberán incorporarse nuevos temas en la agenda. El desarrollo de capacidades para negocios integrados, la capacitación sobre agroindustrias rurales, los fondos competitivos para agronegocios, y la gestión de PYMES, entre otros, deben incluirse en las nuevas agendas.

5.4. Capacidad empresarial y formalización

La agricultura como actividad en la que domina la informalidad y el bajo empresarialismo es comúnmente destacada. Sin embargo, hay cambios sustanciales y ya una buena parte de la actividad agrícola, acuícola, pecuaria y las agroindustrias están formalmente establecidas como empresas de diferente escala. Las exigencias de trazabilidad, las condiciones impuestas por los supermercados y en la agricultura de contrato para facturar las ventas, y de las tiendas de insumos para reportar las ventas, han contribuido a formalizar la actividad.

Aunado a ello hay un cambio de actitud para “hacer empresa en la agricultura”. Ello implica por un lado sistemas de planificación, de asignación de recursos,

de decisiones y de evaluación de resultados que son meritorios y no tienen nada que envidiar a la gestión de empresas en otras actividades. En muchos casos se tienen sistemas de gestión ambiental e inclusive certificaciones ISO y otras con estándares internacionales.

En este campo hay aún un importante trabajo por realizar y es un área en la que el Estado ha permanecido bastante ausente. Al interior de los organizaciones se está poniendo creciente atención a mejorar estas condiciones y especialmente se ha incorporado lo relacionado al manejo del negocio, llevar costos de producción, búsqueda de competitividad, pago por servicios, gestión ambiental, etc.

5.5. Implicaciones para las organizaciones e instituciones públicas

Lo aquí expuesto implica que la actividad privada en la agricultura ha cambiado y que tienen nuevas demandas por servicios y apoyos. Hay cambio tecnológico, hay actitudes renovadas para conducir la actividad como una empresa, hay procesos de creación de valor agregado y de calidad, etc. No se puede negar que existe un segmento de productores conservadores, con limitada capacidad de gestión, con resistencia al cambio y que en algunos casos tienen limitaciones para obtener recursos para hacer innovaciones. El punto es que aquellos que cambiaron por su cuenta, con el apoyo de sus organizaciones o por razón de las políticas vigentes, merecen ser considerados y valorados y no referirse a los agricultores como una gran masa de gente con “limitaciones”.

La conclusión es que ambos segmentos tienen nuevas necesidades y esperan del Estado y las organizaciones, servicios diferentes a los recibidos en el pasado. Lo que no es deseable aceptar es que con la argumentación de que aún existe un sector pobre y con serias limitaciones, se trate de conservar instituciones públicas que en la práctica hacen poco por contribuir a superar las condiciones existentes. Este tema es retomado en el punto que sigue.

6. Consideraciones para mejorar la efectividad de las relaciones público privadas

6.1. Eliminar el paternalismo que justifica la burocracia

Las posibilidades para una relación público-privada más efectiva han sido

muchas y las indefiniciones mayores aún. También hay varias experiencias exitosas. De allí que el tema requiere un análisis de los requisitos para una complementariedad efectiva sustentada en una valoración clara del beneficio que se deriva.

Cuando no hay una valoración de los beneficios de la interacción y la complementariedad, entonces la entidad pública se convierte en "servidor", lo cual ha sido una justificación para gran parte de la estructura burocrática en los entes públicos; y en muchos casos la referencia a los agricultores "del" ente estatal o, peor aún, cuando los técnicos del ente público dicen "mis" productores. Por su parte los productores se acostumbran a exigir servicios gratuitos que se pueden obtener en el mercado si se reconoce su valor.

Parte de la responsabilidad de los técnicos de los ministerios ha sido ofrecer ayuda a los productores por la vía de sus organizaciones, pero no se han desarrollado las capacidades necesarias en las organizaciones. Éste es un cambio muy necesario.

6.2.Relacionamiento en base a capacidades y representatividad

Como fue explicado antes, el Estado ha tenido limitaciones para instrumentar las políticas para la agricultura y como resultado de ello, a veces en forma deliberada y en otras ocasiones por "*default",* ha dejado en manos de las organizaciones privadas la entrega de servicios a los productores. En varios casos estas relaciones, de complementariedad o de transferencia de funciones, han resultado bien, sin embargo es razonable advertir algunas posibles situaciones poco deseables que no deben repetirse.

Las funciones públicas transferidas a organizaciones de productores no representativas podrían llevar al clientelismo y dar como resultado que los beneficiarios sean un segmento limitado. Se podría estar contribuyendo a que determinados bienes públicos se conviertan en bienes privados y que sean ofrecidos a un precio que no todos los productores pueden pagar. El Estado podría estar actuando por conveniencia al transferir ciertas funciones y "quitándose un peso de encima" sin un análisis cuidadoso de las implicaciones de la transferencia de funciones. Y por último, el Estado podría estar dejando que el sector privado financie las acciones para asignar más recursos del Tesoro a otras actividades no justificadas y que ahondarían en más burocracia.

6.3. Captación y uso efectivo de recursos

La decisión gubernamental de aportar recursos de apoyo a la agricultura no ha sido fácil de lograr y como resultado de ello los presupuestos estatales para este fin son cada vez más limitados. Algunos casos de excepción como Chile, México y Uruguay contrastan con la mayoría de los países. En el caso de Chile por ejemplo la fuente más importante son los recursos de la minería de cobre.

Sin embargo, es posible que los apoyos que se considera que se dan a la agricultura sean algo mayores que lo que hasta ahora revelan las cifras, si es que se incluyen los aportes del sector privado por la vía de los autogravámenes. Ellos se han establecido en varios países y en algunos casos representan cifras cuantiosas. Por ejemplo, en Colombia FEDEGAN capta cerca de diez millones de dólares EE.UU. por año por la vía del autogravamen a la venta de leche y el sacrificio de ganado. Y en Costa Rica, los autogravámenes en los sectores avícola, de carne, lácteos, café, porcícola, banano, arroz y caña de azúcar suman cerca de 20 millones de dólares EE.UU. por año.

No en todos los casos la utilización de los fondos obedece a una estrategia definida de complementariedad público-privada, ni la motivación por generar bienes públicos estratégicos. En varios casos esta asignación responde a presionas intragremiales que generan beneficios para un determinado segmento. De hecho los planes estratégicos de las organizaciones gremiales no siempre se siguen con rigor.

6.4. Jerarquías y diferenciación de funciones

Éste es posiblemente uno de los aspectos más importantes en la organización del sector privado y que limita la relación efectiva con las entidades públicas.

La antigüedad de las organizaciones se respeta, pero siempre hay espacio para que surja una diferenciación más que responde a grupos disconformes con la situación. El problema surge cuando no está claro quién constituye una contraparte efectiva para establecer una relación de complementariedad con las entidades de gobierno. Esto explica en parte la débil relación entre los MAG y los gremios de cúpula (de los cuales usualmente hay varios) y el hecho que las mejores relaciones se han dado con los gremios especializados.

7. Comentarios finales

La actividad privada en la agricultura ha cambiado y continuará cambiando en función de muchos factores. Es necesario acompañar este cambio con las políticas públicas más acertadas y con los servicios para hacer más viables los agronegocios. Para hacer posible esto es necesaria una participación más efectiva de las entidades públicas y de las organizaciones del sector privado.

El contexto cambiante y la necesidad de que las entidades públicas desempeñen nuevas funciones, justifica en forma plena que las organizaciones del sector privado asuman nuevas responsabilidades. Se justifica también que el Estado invierta en el desarrollo de capacidades de las organizaciones.

Las alternativas para una cooperación efectiva entre las entidades públicas y las organizaciones privadas para responder a las necesidades de los actores privados son muchas, las modalidades son diversas y las experiencias son valiosas. Es necesario aprovechar lo aprendido.

Se requiere definir políticas del Estado para trabajar en el marco de esas posibilidades, de las nuevas demandas y para apoyar a las organizaciones a desarrollar la capacidad necesaria para una relación efectiva.

La institucionalidad de los países pequeños

Eduardo J. Trigo

Las restricciones que el tema del tamaño de un país impone sobre su desarrollo económico e institucional es un tema que ha sido debatido en diversos ámbitos, tanto en sus aspectos generales como respecto a cuestiones o funciones específicas como la investigación agrícola y otros servicios (Schahczenski, 1990; Eyzaguirre, 1996). En su esencia el tema se vincula con las des-economías de escala en cuanto al desarrollo institucional, o puesto de otra forma, el hecho de que estos países encuentran limitaciones -en muchos casos absolutas- para construir la cantidad y el tamaño de instituciones para hacer frente a todo el rango de problemas o prestación de servicios que deben enfrentar desde su sector público.

La discusión de las alternativas para enfrentar este problema debe comenzar por lo obvio, es decir, ¿qué es lo que define que un país sea “pequeño”? El concepto es de por sí relativo y puede ser aplicado a una amplia variedad de países dependiendo de la dimensión que se utilice: puede ser la dimensión geográfica, el tamaño de su población, o algún criterio económico. Cuando se refieren a los países pequeños, la mayoría de las organizaciones internacionales utilizan criterios de población y económicos que, en última instancia, los que definen el tamaño de los mercados y los niveles de inversión que pueden ser destinados al desarrollo institucional. La dimensión territorial es otro factor que entra en juego, aunque en este caso la relación no es demasiado lineal, ya que pueden darse situaciones en las que países territorialmente extensos -por ejemplo Paraguay- deban ser considerados como “pequeños” por consideraciones económicas, mientras otros mucho menores en dimensión geográfica -como Uruguay o Costa Rica- aparezcan en una categoría que

podría considerarse de carácter “intermedio” dentro de la Región.

Finalmente, otro factor a considerar en esta discusión es el de la diversidad agroecológica, que para algunas de las funciones o servicios, como los vinculados a la tecnología en general, es otro factor a tomar en cuenta, modificando la idea del tamaño relativo. Países como Costa Rica o Guatemala tienen una diversidad de sistemas productivos significativamente mayor que otros, e incluso, con variantes culturales y a igual tamaño en lo económico, enfrentan demandas mayores diversas que, independientemente de referirse a una menor extensión del territorio, o a menos cantidad de personas, deben ser atendidas y afectan la posibilidad de construir las masas críticas requeridas para que la prestación de los servicios sea efectiva.

Independientemente de cuál sea el criterio que se utilice, el problema básico es el mismo: los costos de infraestructura, personal, equipamiento, etc., si bien son sensibles a la gran escala, tienen ciertas inflexibilidades en cuanto a tamaño mínimo, por debajo del cual los servicios o funciones no pueden ser cubiertos efectivamente. Adicionalmente, la restricción de “tamaño” se refleja también en la diversidad de servicios que se pueden financiar, la cual será seguramente menor, y los efectos de escala se verán afectados por la menor densidad de servicios que está disponible a medida que se reduce la diversidad institucional y se pierden efectos sinérgicos entre los mismos. El impacto final sobre la densidad, profundidad y calidad de los servicios estará también influido por la naturaleza de los servicios y la intensidad de inversión que su organización demande.

A mayor demanda de infraestructura, mayor será el impacto limitante de la escala; en otros casos, el insumo central no es físico sino institucional (legislación regulaciones, etc.); y en estos casos el impacto será menor. Ejemplos de los primeros son, entre otros, la investigación (y lo vinculado al desarrollo tecnológico en general) y los servicios sanitarios, áreas donde el peso de la infraestructura y la inversión en infraestructura de laboratorios, equipamiento y recursos humanos es bastante grande. Sectores como los servicios de semillas, la promoción comercial e, incluso, la capacitación, pueden ser más flexibles, ya sea por su menores requerimientos en cuanto a infraestructura, o porque pueden ser más fácilmente integrados con otros sectores y actividades.

En el pasado, muchos de los problemas mencionados se han morigerado a través de recursos externos a los países, ya sea de fondos de la cooperación

para el desarrollo o préstamos de la banca internacional, que permitieron "desacoplar" el desarrollo institucional de las condiciones particulares de cada país. Estos procesos han creado condiciones de vulnerabilidad institucional, ya que en la mayoría de los casos se permitieron el desarrollo de estructuras sobredimensionadas, que han encontrado fuertes dificultades de sobrevivir una vez que la ayuda internacional se retiró, o disminuyó, y las instituciones se vieron forzadas a competir directamente por los recursos nacionales. Un ejemplo de este tipo de situación es lo ocurrido en los países de América Central con los servicios de investigación y extensión agrícolas.

A lo largo de los últimos 50 años cada uno de los países ha desarrollado instituciones nacionales de investigación y extensión agrícola, casi en todos los casos con un fuerte apoyo externo (USAID, cooperación externa, préstamos del BID y del Banco Mundial), en circunstancias en que el análisis de su eventual sostenibilidad en términos del ámbito de aplicación de las tecnologías resultantes vis à vis los costos implícitos de las estructuras requeridas para su desarrollo a nivel de cada uno de los países indicaba que difícilmente pudieran financiarse sin los recursos externos. La discusión de este tema siempre tendió a identificar la vulnerabilidad de estas instituciones con la subinversión existente en estos países en materia de investigación y extensión, la cual es cierta y persistente. Sin embargo, un análisis de la posibilidad efectiva de financiar esos sistemas nacionales en base a la extensión de los cultivos involucrados y los costos de mantener un programa de investigación adecuadamente estructurado indica que, aun si los países invirtieran el 1% de su PBIAg, el nivel que usualmente se menciona como "recomendado" para este tipo de servicio, y que representa más del doble de lo que se invierte en casi todos los casos, la sostenibilidad económica de los programas de investigación no sería posible sino en uno o dos cultivos (Trigo y Piñeiro, 1984).

El mismo tipo de dificultades se presenta en otros servicios e instituciones, aunque probablemente, como se mencionó más arriba, el análisis económico de la situación no sea tan directo, dado que las consideraciones sociales y de bienes públicos involucrados en otros casos, como el de la capacitación, la promoción comercial, o los servicios de apoyo al desarrollo rural, son un componente más importante dentro de los mismos y el tema de las inversiones en infraestructura puede no ser tan limitante. Sin embargo, las restricciones se hacen presentes, en la mayoría de los casos, a través de los recursos humanos especializados requeridos para la operación de su implementación (un tema que parecería ser una limitante cada vez más importante desde que

la complejidad de las situaciones a enfrentar aumenta, y con ello el nivel de especialización necesario para la prestación eficiente de los servicios).

¿Cuáles son entonces las alternativas? Un aspecto importante para la discusión de las posibles alternativas a considerar comienza por reconocer que si bien la escala es un factor común, no se trata de ninguna manera de una categoría homogénea, y que la diversidad de situaciones que se presenta no está solamente asociada a variables directamente relacionadas con el "tamaño", sino que los caminos a seguir para gestionar las restricciones emergentes de la escala deben considerar otros aspectos, que dicen relación con cuestiones como las ya mencionadas de la diversidad agroecológica y también a aspectos de carácter más político, como puede ser el contexto regional dentro del cual se encuentra el país.

Las opciones pueden tener diferentes variantes, pero a grandes rasgos todas pasan por la focalización e integración de esfuerzos y por las posibilidades de relajar las restricciones de escala a través de la colaboración y complementación con otros países, y estos dos aspectos no son totalmente independientes entre sí ya que hay funciones que difícilmente puedan ser sujetos de esquemas cooperativos con otros países. Al mismo tiempo, algunas de las funciones, como puede ser en algunos aspectos las vinculadas a la sanidad, o la investigación, son factibles de encarar bajo esquemas cooperativos o de complementación con otros países, aunque las posibilidades efectivas de hacerlo pueden depender del tipo de producciones que prevalezcan o de la ubicación geográfica del país.

En casos como los de Paraguay o Uruguay, que comparten condiciones agroecológicas con países de mayor tamaño como Brasil y Argentina, con los que, además, tienen acuerdos amplios de integración económica, comercial y política, las posibilidades son mucho mayores y efectivas que para los países de Centroamérica o los del Caribe, donde se pueden dar la comunidad de problemas e incluso la existencia de los esquemas políticos para la complementación, pero las posibilidades concretas se ven reducidas por el hecho de que en estos casos no se dan tan claramente las oportunidades para que los países más pequeños aprovechen las inversiones que hacen sus vecinos.

El tema de la focalización y la integración de esfuerzos institucionales se refiere al reconocimiento de que la limitación de recursos que se enfrenta significa, en última instancia, la necesidad de priorizar funciones y sectores a los que el

Estado atenderá, hasta dónde lo hará y bajo qué esquemas. En este sentido, las variables de decisión pasan por las características de bien público del servicio y su grado de especificidad territorial, donde cuanto más localizado sea el impacto menor su prioridad, aun cuando se trate de bienes públicos. El criterio de eficiencia y efectividad de los recursos disponibles indica que la institucionalidad que se impulse desde el Estado debe ir dirigida a asegurar en esos servicios la mayor cobertura posible, buscando que la especificidad sea atendida desde otros mecanismos, a través de los cuales sea posible movilizar otro tipo de recursos, especialmente los que provengan de la participación de los propios beneficiarios.

La integración institucional es una estrategia que también permite incrementar un uso más eficiente de los recursos y, consecuentemente, la efectividad y la cobertura de los servicios, distribuir costos fijos de infraestructura y administración, y liberar recursos para la propia prestación de los servicios de que se trate. El tema es qué integrar y cómo, de manera que en el proceso no se generen distorsiones o ineficiencia. Las recetas no son válidas en este tema, pero las cuestiones que deben tomarse en cuenta tienen que ver con la afinidad de lo que se busca integrar, afinidad en cuanto a los grupos objetivos, pero por sobre todo, en cuanto a la lógica operacional de las propias funciones. Temas como los plazos de maduración de las inversiones, la naturaleza de los recursos humanos involucrados y la operatividad de las actividades que se integran bajo un mismo paraguas organizacional son esenciales para un acercamiento exitoso en este aspecto.

Distintas funciones tienen distintos requerimientos de recursos humanos, tipos de inversiones, incluso formas de relacionamiento con los usuarios de los servicios. Servicios como los de sanidad e investigación tienen muchas áreas en común, particularmente, por ejemplo, en cuanto al tipo de recursos humanos que requieren y otros aspectos. Sin embargo, la sanidad tiene la lógica de un proceso regulatorio que, en determinados casos, debe llegar a la aplicación de sanciones. La investigación, por su parte, es de carácter promocional e, incluso, en muchos casos busca la participación directa de los productores u otros sectores interesados. Claramente existe un eventual conflicto entre estas funciones, e integrarlas bajo una misma institucionalidad seguramente no es una buena idea, como puede serlo el integrar la investigación con el desarrollo de los recursos humanos a distintos niveles –una experiencia que por otra parte no es privativa de los países pequeños, sino quizás recomendable en todos los casos, ya que existen evidentes sinergias entre ellas.

Finalmente, el tema de la cooperación o la complementación entre países representa una opción muy efectiva, al menos en lo conceptual, pero que ha sido muy poco explorada a pesar de lo que han avanzado los procesos de integración política, económica y comercial dentro de la Región (CARICOM, Mercado Común Centroamericano, MERCOSUR, Comunidad Andina de Naciones), lo cual ofrece el marco macro para que procesos específicos puedan desarrollarse, y que en algunos sectores existen experiencias exitosas que atestiguan en cuanto al potencial de la cooperación y complementación internacional para los países más pequeños.

El área de la investigación y el desarrollo tecnológico ofrece un historial bastante exitoso en este sentido, y suficientemente diverso como para permitir analizar la posible utilización de estas experiencias en otros servicios. Desde hace ya más de 50 años se han implementado, primero con apoyo internacional, pero luego con financiamiento de los propios países, programas cooperativos (PROCISUR, PROCIANDINO, PROCITROPICOS, etc.) y redes por producto (PROMECAFE, Fundación Latino Americana de Arroz bajo Riego, FLAR, etc.), donde los beneficios tanto para los países pequeños como para los de mayor tamaño han sido bien documentados, y este tipo de enfoques podrían extenderse también a algunos otros sectores, como el de la sanidad, el desarrollo de recursos humanos, desarrollo de estadísticas, e incluso políticas, donde la creación de centros de referencia, capacitación e intercambio de experiencias, pueden significar importantes contribuciones a la efectividad de la prestación de los servicios a nivel de cada país en particular.

Bibliografía

Eyzaguirre, Pablo. "Agriculture and Environmental Research in Small Countries. Innovative Approaches to Strategic Planning", John Wiley & Sons, 1996.

Schahczenski, J.J. "Development administration in the small developing state: A review". Public Administration and Development 10 (1): 69-80. 1990.

Trigo. E.J. y Piñeiro M., "Funding Agricultural Research", Selected Issues in Agricultural Research in Latin America (Conferencia), Madrid, España, 1982.

Capítulo III

La provisión de bienes públicos y los marcos regulatorios

Innovación en el espacio rural y los nuevos paradigmas del desarrollo[1]

Murilo Xavier Flores

1. El conjunto de los desafíos para un nuevo siglo

El siglo XX ha sido analizado principalmente desde la perspectiva del embate entre dos alternativas ideológicas que dominaron ese período de la historia: el capitalismo y el socialismo. Las experiencias del llamado socialismo real, desestructurado en las últimas décadas del siglo, condujeron a una euforia de aquellos que abogan por la reproducción del sistema capitalista y del proceso de modernización social que presupone, apoyado en el liberalismo democrático. Para esos intérpretes, la evolución sin interrupción del capitalismo iba a acabar dando las respuestas que las sociedades buscan en el camino de la construcción de su bienestar social y económico.

Las dos corrientes de pensamiento se alimentarán de la noción del progreso, heredera del Iluminismo, o sea en la búsqueda de la autonomía del pensamiento y de la razón, con base en el conocimiento de la ciencia y de la técnica (Dupas, 2006). En la experiencia del socialismo real, la visión marxista indicó el camino para la formación de una sociedad sin clases, después de la plena expansión del sistema capitalista (Dupas, 2006). Para el autor, Karl Marx creía que la evolución del conocimiento y del saber, como también las técnicas, llevarían a un nuevo sentido del progreso con base en la emancipación de la clase trabajadora.

[1] Parte del texto fue retirado de la tesis del doctorado en Sociología Política del autor.

Además el capitalismo global, que se ha convertido en hegemónico antes del final del siglo XX, fortalece aun más la creencia en el progreso técnico. Para Habermas (Dupas, 2006), el progreso casi autónomo de la ciencia y de la técnica en el sistema capitalista ha sido transformado en una variable independiente, resultando en el entendimiento que la evolución del sistema social es determinada por el progreso científico y tecnológico, disminuyendo el papel de la política en la regulación social. En este caso, de acuerdo con el autor, el Estado cumple solamente un papel de reductor de los conflictos, a través de la gratificación compensatoria de las masas. De esa manera, el vector de la modernización de las sociedades, con base en el progreso técnico, pasó a influir en el diseño de la trayectoria del desarrollo en todo el planeta.

Para Dupas, sin embargo, la producción y utilización de la primera bomba atómica en Hiroshima ("Proyecto Manhattan") es un marco en la conversión del saber científico al problema ético, antes que la discusión sobre los límites ecológicos y sociales de la evolución de las sociedades industriales. Aborda el asunto como una cuestión simbólica, señalizando los efectos globales, de largo alcance, que la ciencia y la tecnología pasarán a tener.

Durante ese proceso de modernización, bajo la perspectiva del crecimiento material ilimitado, fueron surgiendo nuevos problemas, cada vez más complejos y de más amplio alcance, en un ritmo históricamente inédito. El papel de los problemas centrales que se han convertido en visibles aun antes del final de siglo XX puede ser:

a) La exclusión de una parte significativa de la humanidad, (encontrada principalmente -pero no exclusivamente- en los países pobres) del acceso al bienestar material alcanzado por las sociedades afluentes, como el caso de los inmigrantes pobres que se dirigen a los países centrales del capitalismo.
b) La aparición de las incertidumbres sobre los impactos sociales y ambientales generados por la modernización y la posibilidad de que los efectos ocurran en escala global, asociados con los avances continuos de la ciencia y de la tecnología.
c) El cuestionamiento de las posibilidades de la radicación de una perspectiva ideológica con base en la expectativa del crecimiento continuo de la producción y del consumo, con la expansión permanente de los participantes de este mercado y consecuente sobreexplotación de los recursos naturales.

2. Debates sobre nuevas perspectivas para la innovación

Desde la perspectiva de la economía del desarrollo, la innovación tecnológica ofrece una manera de superación de los obstáculos que la degradación socioambiental presenta al desarrollo. Sus adeptos previeron también que la superación de los niveles actuales de la pobreza iba a permitir a las sociedades encontrar padrones de desarrollo compatibles con la problemática socioambiental en la medida en que asocian, de manera directa, el grado de degradación con el nivel de pobreza (Veiga, 2006). Para muchos de esos economistas el crecimiento económico no genera necesariamente daños irreversibles al medio ambiente biofísico ni a la calidad de vida de las poblaciones. En cambio, la conservación de la calidad ambiental presuponía la elevación de los niveles de renta alcanzados actualmente.

Sin embargo, Veiga considera que ese pensamiento solamente es válido para aquellos que creen que las innovaciones tecnológicas van a resolver las situaciones críticas generadas por la búsqueda del crecimiento ilimitado: la erosión de la biodiversidad y del patrimonio genético, el calentamiento global, el deterioro de la capa de ozono, la lluvia ácida y la escasez de agua. De esa manera, como afirma Dupas (2006), la naturaleza se convirtió en un problema ético-político históricamente inédito, donde la relación que mantenemos con la naturaleza se convirtió en un problema para la supervivencia de la especie.
Las dudas sobre los límites del modelo de desarrollo con base en los mitos del crecimiento ilimitado empezaron a surgir ya en el final de la década del 60 (Veiga 2006, pág. 56) afirma que las corrientes más céticas propusieron, en realidad, una condición llamada estacionaria, donde "la economía iba a continuar mejorando en términos cualitativos sustituyendo, por ejemplo, energía fósil por energía limpia". Entonces no haría más parte de estas sociedades la "obsesión por el crecimiento del producto".

Sin embargo, en los debates trabados en la época de la Conferencia de Estocolmo[2] predominaba el optimismo epistemológico, con base en la creencia de que las soluciones técnicas serían capaces de garantizar el progreso material de las sociedades (Sachs, 2000).

Por otro lado, varios autores se oponen a la idea de que iba a ser posible extender para todos los pueblos los beneficios socioeconómicos de la modernización con base en esas premisas. Furtado (1983) fue uno de ellos,

[2] Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano, realizada en Estocolmo, 1972.

negando la viabilidad de una expansión planetaria del ideario de las sociedades industriales tecnológicas.

Del mismo modo, Mander (1996) afirma que el nivel de consumo practicado por las poblaciones de los países más ricos del planeta no tiene sustentación cuando es ampliado para todo el globo. El crecimiento exponencial de la población mundial, principalmente en los países económicamente más pobres, aguza aun más la percepción de la inviabilidad congénita de ese proceso, sin que sean excluidos significativos contingentes poblacionales de sus posibles beneficios. En este contexto, la armonización de la equidad social y de la protección ambiental constituye un objetivo cada vez más difícil de ser alcanzado.

La expansión de la modernización socioeconómica a escala global puso en primer plano las discusiones críticas sobre la pertinencia de esa alternativa de desarrollo, lanzando nuevos parámetros de análisis de las opciones posibles de transformación del modelo dominante.

3. Las sociedades modernas ante los desafíos de la globalización

Las últimas décadas del siglo XX fueron marcadas por una amplia discusión sobre el proceso de globalización, abarcando economistas, administradores, planificadores y sectores organizados de la sociedad civil. Veiga (2006) señala las diferentes comprensiones del proceso de globalización, que van desde el entendimiento de que se trata de un proceso siempre presente en las sociedades a través de la historia, creada a través del expansionismo y la hegemonía de determinados grupos sociales, hasta otros análisis que la consideran como una característica del proceso de modernización, facilitada por los medios de comunicación y las nuevas maneras de producción. Para el autor, existen los que lo ven como un fenómeno real, mientras otros lo consideran una exageración causada por el entusiasmo ingenuo de los adeptos a la globalización asimétrica.

Algunas características importantes de ese proceso se revelan en una “economía dominada por el sistema financiero y por las inversiones para la escala global, procesos de producción flexible y múltiples locales, bajo costo de transporte, revolución en las tecnologías de información y comunicación, desregulación de las economías nacionales y preeminencia de las agencias financieras multilaterales” (Santos, 2002, pág. 29). Esta concepción estaría

sostenida en el consenso neoliberal, cuyas principales bases serían las restricciones a la regularización de la economía, el derecho de propiedad internacional para inversionistas extranjeros e inventores, y la subordinación de los Estados nacionales a las agencias multilaterales (Santos, 2002). De este modo, los países ubicados en la periferia del sistema capitalista se convierten en masa de maniobra del nuevo (des)orden global. Esa perspectiva de análisis indica una tendencia de sostenimiento de la concentración de los beneficios del crecimiento.

De esa manera se intensificó la discusión sobre los beneficios y los impactos negativos generados por la dinámica modernizadora. Por un lado, se afirma que la globalización sería capaz de estimular la superación del subdesarrollo a escala mundial. Con ese pensamiento, la posibilidad de superación de las barreras entre países para el tráfico de mercancías y de los capitales (financieros o productivos) permitiría un crecimiento significativo de los niveles de productividad y de la competitividad. La movilidad del capital financiero y la expansión de las dinámicas de la industrialización en áreas que tienen ventajas comparativas iba a favorecer el acceso a bienes de consumo para camadas cada vez más amplias de la población, creando la oportunidad para la generación de nuevos empleos y el acceso a renta a escala mundial.

Por otro lado, como sugiere Bonanno (1999, pág. 52), la "flexibilidad a escala global, la movilidad del capital y la libertad para colonizar y mercantilizar prácticamente todas las esferas, destruyendo las fronteras sociales y espaciales relativamente fijas y generando una descentralización de producción" son los aspectos más importantes del postfordismo. El sistema utiliza el Estado para aumentar la movilidad del capital, debilitando los papeles de los instrumentos reguladores locales, regionales y nacionales, "reducir el poder de negociación y las influencias del trabajo". Ese modelo "no es un sistema globalizado, un sistema de movilidad global y de acciones globales que operan en reacción a las condiciones que se manifiestan en los territorios locales y regionales" (Bonanno, págs. 53-54).

Para este autor, el contexto contemporáneo refuerza la relación dialéctica entre las esferas global y local, en detrimento de una percepción dualista del problema. Los cambios sociales en el ámbito local no se eximen más de las relaciones sociales establecidas en el ámbito global. Las relaciones entre lo global y lo local adquieren así un perfil cualitativamente diferente, donde la movilidad del capital requiere una dimensión local para existir.

En ese contexto de reducción del papel del Estado y de la ampliación de la movilidad del capital, Marsden (1999) afirma que la declinación de la protección estatal para productores de alimentos tiende a exacerbar la división entre las empresas capitalistas y los pequeños productores, y cree que esta situación está más relacionada a problemas internos de los Estados-naciones que entre ellos. Asimismo con la industrialización de la producción agrícola la especialidad sería, de aquí en adelante, un componente del proceso de acumulación alimentaria y agrícola (Marsden, 1999), permaneciendo sujeta a las condiciones naturales. De esa manera, el autor destaca la importancia de la comprensión del papel específico de la agricultura en la economía global como parte de la naturaleza y del espacio.

Reforzando esta idea de una relación dialéctica entre los niveles global y local, Beck (2003) afirma que la globalización, cada vez más, está junto a la localización, en un proceso que rechaza la imagen de sociedades cerradas en sí mismas. Esto no significa automáticamente el renacimiento del local tradicionalista, de acuerdo con Beck, pero sí el surgimiento de un nuevo concepto de localidad.

Ese espacio, que se integra a la totalidad global que tiene sus propias características específicas, pasa a ser un nuevo referente para la expresión del conjunto de las racionalidades presentes en las sociedades, y forma parte de nuevas proposiciones para enfrentamientos de la crisis socioecológica, auxiliando en la formación de nuevas propuestas de desarrollo.

4. Nuevas perspectivas ante la crisis socioecológica: la noción del ecodesarrollo

Los efectos del proceso de desarrollo moderno pusieron en duda la viabilidad de una concepción de desarrollo centrada en el crecimiento a cualquier costo de la producción y del consumo, y en la degradación acelerada del medio ambiente. De esa manera, fueran abiertos espacios para la discusión de nuevas ideologías, superando el dualismo entre planificación centralizada y desregulamiento estatal.

La búsqueda incesante del dominio de la naturaleza por la sociedad empezó a tener oposiciones en muchas partes del mundo, cuestionando la racionalidad presente en esa perspectiva ideológica. Se trata de un embate mucho más reciente que la cuestión de la apropiación de las ganancias generadas por la

producción establecida por la racionalidad económica. La crisis socioecológica, que tomó cuerpo a partir del final de la década de los 70, comenzó a ganar las calles a través de los movimientos sociales, y pasó a ser difundida en los foros mundiales. El tema de la conservación de la naturaleza pasó a ganar adeptos en muchas partes del mundo, bajo diferentes maneras, al mismo tiempo en que la ecología, como ciencia, pasa a estar dentro de las opciones contemporáneas del estudio.

Dansereau (1999) presenta una discusión sobre la evolución ocurrida en diferentes ciencias, determinada por la nueva problemática derivada de la evolución del proceso de modernización en relación a la naturaleza. Resalta la importancia que tenía durante muchas décadas la idea de que las continuas evoluciones en el dominio tecnológico iban a ofrecer las soluciones para los problemas creados por la utilización predatoria de los recursos naturales en las sociedades modernas.

Esa comprensión ha sido fuertemente sacudida por la introducción del debate teórico sobre los riesgos inciertos y no premeditados[3], presente en muchas corrientes teóricas.

En su trabajo, Dansereau demuestra los pasos iniciales que a lo largo de las décadas del 40 y 50, geógrafos, sociólogos, ecólogos y antropólogos siguieron para rever las concepciones dominantes sobre la relación sociedad-naturaleza, y señala los estudios de William Vogt y Fairfield Osborn como inspiradores de un proceso de integración más profundo de la biología y de la antropología. También menciona los refuerzos intelectuales de Carleton Coon y Theodosius Dobzhansky, en la década del 60, como el momento de fortalecimiento de la propuesta de una "ecología del hombre". El desarrollo gradual de diferentes disciplinas, particularmente las conectadas al dominio de las ciencias humanas y sociales, construyó las bases de la ecología humana sistémica.

Visto como uno de los más importantes creadores de ese abordaje, admite que la ecología del hombre debería considerar la variedad de ambientes existentes, donde los recursos son distribuidos y explotados de manera socialmente desigual. De esa manera, deberían integrarse diferentes perspectivas, a saber: la ecológica, la económica, la social y la cultural.

[3] Tanto las corrientes del pensamiento conectadas al ecodesarrollo, desarrollo sostenible o desarrollo viable, como a la teoría de la sociedad de riesgo de Ulrich Beck, apuntan a la imprevisibilidad de la acción antropológica, haciendo que los riesgos de estas acciones sean inciertos y que sea difícil avanzar en el establecimiento previo de la relación causa-efecto.

Los adeptos a esa perspectiva insisten en el reconocimiento de los límites de los abordajes disciplinarios, sin dejar de considerar su utilidad en la investigación de las dinámicas ecosistémicas. De esa manera, el ser humano transforma la naturaleza en cuanto elemento constitutivo de la misma. A partir de esos nuevos elementos, que fundamentan la institucionalización de un nuevo campo de conocimiento, la ecología del hombre emerge como una alternativa a los abordajes dicotómicos aún predominantes. Esa perspectiva innovadora se distingue al mismo tiempo del antropocentrismo y del biocentrismo, este último característico de los movimientos ecológicos radicales y del propio abordaje ecológico tradicional.

En sus textos, Weber (1993) ya advertía el hecho de que cada paso de la ciencia hacia un nuevo descubrimiento implicaría efectos que exigirían nuevas inversiones en conocimiento, creando una rápida lógica de obsolescencia y necesidad de nuevos conocimientos.

Aun de acuerdo con nuevas líneas de interpretación, la complejidad de los sistemas socioambientales subvierte los esquemas de causalidad linear, resultando en posibilidades de daños en los previsibles (Jollivet y Pavé, 2000; García, 1994). La crisis socioecológica tornó más visibles los límites del proceso de modernización, del modelo de crecimiento de la producción y del consumo, y de los propios estilos de vida correspondientes.

Algunos formatos de nuevas propuestas del desarrollo comenzaron a surgir junto a tendencias que indican la ambición de adaptar la nueva perspectiva ecológico-humana a los imperativos del capitalismo globalizado. Se trata de la concepción de un capitalismo ecológico para un tipo de enfrentamiento sectorial y de reducción de la complejidad de la crisis, en la línea de un enfoque analgésico que no pone en jaque los condicionantes estructurales del fenómeno.

El proceso de modernización capitalista, de la misma manera que internacionalizó la problemática social a través de los conceptos relacionados a la responsabilidad social de las empresas (que dan nuevas perspectivas de mercado para empresas que desempeñan papeles considerados socialmente relevantes), pasa así a internacionalizar la cuestión ecológica, aprovechándose del tema para nuevas oportunidades de comercialización. La sustentación, para el capitalismo ecológico, se refiere a la reducción de los efectos perversos (las cuestiones externas ambientales) causados por los procesos productivos y por el destino de los residuos así generados.

De acuerdo con esa visión de sustentación, permanece legítimo el presupuesto donde el progreso continuo, económico y tecnológico podrá resolver los problemas a largo plazo, con el permanente perfeccionamiento de los procesos productivos. No aparece aquí la necesidad de una revisión de la ideología que se refiere a economizar, ni tampoco del paradigma ético con base en el dominio implacable de los seres humanos sobre la naturaleza y del acto de correlacionarse: la violencia generalizada entre individuos, grupos y sociedades.

Al lado de esa concepción, ganó resonancia la posición del biocentrismo, marcada por el énfasis en la preservación de la naturaleza y en la crítica radical a la ética del dominio de los seres humanos sobre la naturaleza. En torno a esas ideas se organizaron varios movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales, muchas de ellas articuladas a escala mundial.

En contraste con ambas posiciones, y como parte de los preparativos para la Conferencia de Estocolmo, en 1972, surgió otra posición: la del *eco desarrollo*. Sus adeptos criticaban tanto el proceso de modernización capitalista como el productivismo incrustado en las economías de planificación centralizada –del llamado *socialismo real*. Comenzaron a cuestionar la predominancia de la racionalidad económica presente en esas dos corrientes ideológicas, sin dejar de reconocer la dimensión conflictiva de la gestión de las relaciones que mantenemos con la naturaleza y la importancia de la conservación del patrimonio natural de la humanidad.

Los defensores del enfoque del ecodesarrollo profundizaron el cuestionamiento de los modelos de desarrollo implementados durante el siglo XX. En el centro de ese cuestionamiento está la idea de pensar en las relaciones de interdependencia que involucran a la sociedad y la naturaleza, a partir del nuevo paradigma sistémico.

Como afirma Dupuy (1994, pág. 89), “para ultrapasar las dudas y la ambigüedad del movimiento ecológico basta comprender que es sólo un elemento particularmente visible de un movimiento más profundo que repone en causa el conjunto de los valores de la modernidad”. De esa manera se consolidan nuevos campos de conocimiento y se fundamentan estrategias de desarrollo que buscan la superación de la perspectiva de manera económica, abriendo espacio para la construcción de un nuevo abordaje modernizador para el desarrollo.

Las perspectivas ofrecidas por el ecodesarrollo se basan en procesos negociados y construidos socialmente, en busca de la solidaridad y de la cooperación, y deben conducir a una pluralidad de opciones (ya que reconoce procesos sociales, económicos, culturales, ecológicos y políticos diferenciados para cada región), basada en el principio del pluralismo tecnológico, "que combina la generación de ecotécnicas de base científica con el rescate del saber-hacer de las poblaciones tradicionales" (Vieira, 2002, pág. 5). Para Sachs (1986), esa perspectiva de desarrollo tecnológico pluralista permite la compatibilidad de los aspectos económicos, sociales y ecológicos, y el establecimiento de propuestas específicas para las diferentes situaciones.

En la misma línea de interpretación, Glaeser & Vyasulu (1984) se refieren al concepto de tecnologías apropiadas, fortaleciendo la idea de pluralidad de alternativas de acción. Para estos autores, tanto en pequeña como en amplia escala, simples o sofisticadas, intermedias o avanzadas, deben tenerse en cuenta la integración de factores económicos, socioculturales, ecológicos y políticos característicos de cada región. Se trata de un tipo de tecnología con base en el fortalecimiento de la autonomía de la población local, donde el proceso de desarrollo tecnológico resulta de una construcción negociada y con base en el conocimiento y la experiencia acumulada.

Según estos autores, para la utilización de esas tecnologías apropiadas a un nuevo estilo de desarrollo los productores deben estar convencidos de su conveniencia. La observación de muchos ejemplos disponibles en la bibliografía técnica indica que una ecotecnología, a pesar de necesaria, no sería suficiente para la construcción de estrategias de ecodesarrollo. Su difusión presupone la consolidación de espacios de planeamiento y gestión local de las innovaciones sociotécnicas, acompañada de un sólido y persistente esfuerzo de pedagogía social.

Debido a las interrelaciones que caracterizan la innovación tecnológica en los procesos de modernización de las sociedades contemporáneas, Sachs (1986) alerta sobre el error de asociar el ecodesarrollo únicamente a un estilo tecnológico, ya que éste comprende incluso varias modalidades de organización social y un nuevo sistema de educación. En ese campo, el ecodesarrollo tendría como base la modificación de los valores en relación a la dominación de la naturaleza, y tendría un papel estratégico en la formación de una nueva ética socioambiental.

En la perspectiva del ecodesarrollo, los sistemas sociales están inscritos en las

dinámicas naturales, formando un mismo sistema. El manejo de la complejidad de los sistemas socioambientales exige que los problemas sean tratados de manera transdisciplinaria, teniendo en cuenta las relaciones institucionales transescalares, que podrán viabilizar la promoción de la autonomía local pensada en términos sistémicos consecuentes –sin los riesgos de desvío "localista".

La participación colectiva auténtica en los procesos de desarrollo favorece la construcción de trayectorias plurales de desarrollo (Sachs, 1986), que son determinadas en las interacciones de las diversidades biológicas y culturales, produciendo procesos de co-evolución sociedad-naturaleza, con diferenciación entre las regiones. Esto significa que, para el ecodesarrollo, las características de la naturaleza y de la sociedad deberán definir trayectorias distintas entre las localidades, lo que implica soluciones institucionales, tecnológicas y de gestión diferenciadas.

Desde esa perspectiva, la comprensión de los arreglos institucionales locales que reflejen los conceptos y valores locales y externos que actúan en el territorio –definidos como reglas y normas de procedimientos bajo cuya interrelación se producirán los procesos de intervención para el apoyo al desarrollo– se torna un elemento importante para la mejor gestión de esos sistemas complejos, con sus dudas. Sin embargo, en los procesos de negociaciones entre actores locales, las representaciones poseen pesos diferentes, lo que puede llevar a que no se construyan estrategias de desarrollo que conduzcan a la equidad. Ellas pueden reflejar el predominio de grupos más poderosos en la exploración de los recursos naturales, en perjuicio de las comunidades desfavorecidas, acentuando su proceso de marginalización en el desarrollo local.

De esa manera, pensar el desarrollo local con base en la formación de una conciencia patrimonial significa evitar tanto un abordaje de manera económica cuanto un abordaje de preservación. Como afirma Veiga (2002), el sentido del patrimonio (elemento básico de una concepción ecológico-humana) va más allá de la consideración de los componentes biofísicos (los paisajes, las obras artísticas y los sitios arqueológicos), incluyendo la dimensión sociocultural asociada con las tradiciones, conocimientos artesanales y culinarios y la propia imagen del local, lo que trasciende a las expectativas económicas de las poblaciones, incorporando la búsqueda de otras necesidades.

Por consiguiente, el desarrollo debe tener en consideración la gestión del conjunto del patrimonio natural y cultural de cada región, y las necesidades

básicas, tangibles e intangibles, de la población involucrada. Deben, incluso, presuponer el principio ético de la transmisión intergeneracional de ese patrimonio, permitiendo así que en el futuro las próximas generaciones dispongan de las mismas posibilidades de su uso que la generación actual.

La propuesta del ecodesarrollo privilegia el "aprender-haciendo" en los procesos adaptables, con base en una representación dinámica de los sistemas socioambientales, que tiene en cuenta el papel esencial desempeñado por las retroalimentaciones de los impactos generados por las innovaciones socio-técnicas[4].

Su aplicación, relacionada con el planeamiento de nuevas estrategias de desarrollo, debe tener en cuenta:

- la participación colectiva, fortaleciendo el sentido de autonomía y de definición local sobre la búsqueda de satisfacción de las necesidades básicas de sus miembros;
- los valores e identidades locales vistos como elementos del patrimonio histórico-cultural para que sean manejados en conjunto con el patrimonio natural;
- un estilo de vida construido a partir de las expectativas y estrategias locales para la satisfacción de las necesidades básicas, considerando las mejores formas de manejo del patrimonio común;
- la gestión del diálogo de conocimientos, relacionada con los varios conocimientos disponibles, sean ellos científicos o locales y tradicionales, que auxiliarán en las decisiones relacionadas con las opciones del uso y manejo del patrimonio;
- la relación con el ambiente/naturaleza a partir del conocimiento de locales y externos, en favor de la mejor gestión de los recursos disponibles, manteniendo su potencial de utilización;
- el establecimiento de los procesos de planificación local, con interrelaciones de los conocimientos e institucionalidades;
- la equidad y la prudencia ecológica, vistas como elementos que permiten elecciones consistentes para la valorización del potencial de los recursos existentes en cada eco-región.

[4] Retroalimentación en el sentido de mecanismos de feedback, que promueven un continuo flujo de informaciones sobre los efectos de las acciones antropogénicas y naturales.

De esa forma, el ecodesarrollo ofrece indicaciones creativas para que los problemas relacionados al desarrollo territorial sean tratados de manera integrada y participativa. La búsqueda de la integración transdisciplinaria del conocimiento exige la formación de colectivos interdisciplinarios[5], trabajando a partir de un marco epistemológico compartido desde el inicio del proceso de intervención, involucrando a investigadores, administradores, planificadores y la población. La integración transdisciplinaria configura un proceso que abarca un elenco diversificado de participantes, incorporando nuevos actores para más adelante de los *experts*.

Se trata de una búsqueda por negociaciones entre los diferentes niveles institucionales que interfieren en una determinada región, para crear una relación con el mismo sentido. Por consiguiente, la perspectiva del ecodesarrollo relaciona permanentemente lo local con el exterior, buscando la mejor gestión posible de esas interrelaciones. Esto requiere nuevos instrumentos de planificación participativa, y la adopción de los mecanismos flexibles de retroalimentación continua de las intervenciones. Un instrumento importante que ha sido utilizado para la construcción de propuestas de ecodesarrollo (o de desarrollo sostenible) es la elaboración de Agendas 21 locales[6] en la red, que incluyen muchas localidades y, al mismo tiempo, posibilitan transformaciones a nivel planetario.

De esta manera, se abre un campo importante para la construcción de nuevas perspectivas de desarrollo, teniendo como base:

a) Una nueva visión del mundo –movilizando la investigación socio ambiental contemporánea, en una integración del conocimiento e intereses por las diferentes representaciones sociales, de manera de trascender la dicotomía entre hombre-naturaleza y comprometer las actuales generaciones con los impactos de largo plazo de sus estilos de vida. Esta nueva visión del mundo presupone el cuestionamiento de la lógica de organización de la sociedad moderna.

[5] Los conceptos sobre interdisciplinaria y transdisciplinaria van a ser detallados más adelante.

[6] En el intento de consolidar instrumentos y mecanismos adecuados para la construcción de procesos de desarrollo local (o territorial) viable, Johanning (2003) considera la elaboración de las Agendas 21 locales como una forma capaz de cumplir los requisitos en los que se basa. Esta herramienta de planificación y acción permite que sean considerados los aspectos de sostenibilidad, presentes en la equidad social y protección ecológica del patrimonio natural, basada en la participación y el respeto a la diversidad étnica y cultural. Podría, por lo tanto, ser un importante instrumento para la planificación y la implementación de acciones dirigidas a la construcción del ecodesarollo en el plano local, con amplia participación de las personas involucradas.

b) Una nueva ética ecológica, que integra la búsqueda por satisfacción de necesidades básicas de las poblaciones con la opción por la prudencia ecológica en las decisiones sobre alternativas de desarrollo y la promoción de la autonomía en el nivel local.

c) Una praxis de cambio que moviliza el diseño de tecnologías apropiadas en cada contexto socio ambiental y la creación de nuevos estilos de vida.

5. La ecología política, la autonomía y la participación social para el desarrollo

El abordaje integrado entre naturaleza y sociedad no pierde de vista los problemas de carácter socioeconómico que caracterizan las sociedades modernas y que monopolizan una gran parte del debate teórico, y los traen para la complejidad de los sistemas socioambientales. Como afirma Dupuy (1994), la ecología fue obligada a profundizar sus análisis en el embate con la izquierda del espectro político. Considera que la crítica postmarxista, de alguna manera, ayudó a construir una nueva base científica para una lectura más adecuada de la relación sociedad-naturaleza.

El planeamiento de estrategias de desarrollo con base en la autonomía de las comunidades presupone un esfuerzo de descentralización político-administrativa efectiva, que permita el establecimiento de conexiones institucionales transescalares (nacional, regional y local o territorial)[7]. Vale la pena resaltar que el concepto de institución está siendo usado aquí para designar el conjunto de normas y reglas de procedimiento que orientan los procesos de acceso y uso del patrimonio socioambiental y los padrones de interacción entre los diferentes actores sociales involucrados.

En síntesis, visto desde esa perspectiva, los procesos participativos que involucran a las comunidades locales son fundamentales en las negociaciones para la construcción de estrategias alternativas de desarrollo, con base en el cultivo de la autonomía. Esos procesos, a su vez, presuponen la descentralización político-gerencial y la participación colectiva auténtica,

[7] Las relaciones institucionales trans-escalares, o trans-institucionalidad, o sea la relación entre los diferentes niveles institucionales, debe ser comprendida como una manera de favorecer la construcción de mecanismos ecológicamente prudentes y socialmente justos, con buena flexibilidad para ajustes a partir de un eficiente sistema de feedback en relacción a los efectos de las acciones, convirtiéndose en uno de los principales instrumentos para la gestión del desarrollo con perspectivas sostenibles.

dando lugar a una creación de “sistemas colectivos de gestión de estrategias alternativas de desarrollo integrado, equitativo y ambientalmente prudente” (Vieira, 2002, pág. 6).

La ecología humana contemporánea intenta comprender la crisis global hasta la luz del nuevo paradigma sistémico. El estudio de sistemas socio-ambientales complejos, a su vez, exige nuevos instrumentos de análisis, a partir de nuevos principios de organización del trabajo inter- y transdisciplinario. Ese instrumental puede permitir al medio científico desarrollar investigaciones que puedan dar respuestas a las problemáticas socioambientales, y que sean establecidos por la sociedad nuevos mecanismos participativos de gestión de desarrollo.

6. Lo interdisciplinario y lo transdisciplinario como elementos fundamentales para la innovación contemporánea

Morin (1990) establece una crítica a la manera como se estructuran las ciencias modernas, según él, organizadas sobre tres principios, cuyo conjunto denominó como paradigma de la simplificación, y que son: a) disyunción, es decir, la separación del sujeto y del objeto, y el aislamiento radical de los tres macrocampos del conocimiento científico moderno (física, biología y ciencia del hombre); b) reducción, saliéndose de lo que sea complejo para lo simple, haciendo parecer que el corte del real es propio real, eliminando posibles interacciones entre los elementos del sistema, impidiendo la percepción de múltiplos efectos; c) abstracción, con la anulación de la diversidad, yuxtaponiéndose sin concebir la unidad, el todo, en una perspectiva en que la suma de las partes resulta en un todo, con la simple agregación de los análisis disciplinarios.

Todas las disciplinas desarrolladas crearon sus propias perspectivas y lenguaje, distanciándose de las intersecciones con las otras disciplinas. Esto permitió una profundización en el conocimiento científico de forma vertical; sin embargo, ha hecho que las ciencias modernas no sean capaces de dar respuesta a los problemas socioambientales, debido a la complejidad de los sistemas.

Esta estructura de generación del conocimiento de la ciencia moderna busca el orden perfecto, con base en una construcción progresiva de conocimientos a través del aislamiento de los objetos de aquello que los envuelve.

Morin propone un nuevo abordaje del pensamiento complejo, donde busca la idea de la unidad compleja, uniendo el pensamiento analítico-reduccionista de las ciencias modernas y el pensamiento de la globalidad. En el sentido opuesto de buscar el orden en el universo, expulsando el desorden, como quiere el paradigma de la simplicidad de la ciencia moderna, busca la relación del orden y del desorden, que se complementan. El desorden es la irregularidad, lo aleatorio, aquello que no está de acuerdo con lo previsible y no puede ser disociado del orden, para poder ser analizada la totalidad del sistema, según el autor.

Jollivet & Pavé (2000) propusieron la comprensión de la complejidad de un sistema a través de la distinción de tres tipos de complejidades: a) la complejidad aleatoria, donde se considera complejo todo aquello que es amplio, no reductible, y que contiene numerosos componentes e interacciones; b) la complejidad organizada o lógica, que se refiere a un objeto, compuesto por una asociación múltiple de símbolos, con base en un sistema, y que está relacionado a la forma no linear de las interrelaciones; c) la complejidad de naturaleza metodológica, donde el análisis solamente es posible a partir de varias disciplinas especializadas.

Tratando de dejar más claro lo que significa ese concepto, García (1994) afirma que la complejidad de un sistema no está determinada solamente por la heterogeneidad de los elementos que lo componen. La principal característica está en la manera de interestablecer y en la dependencia mutua de las funciones que esos elementos cumplen dentro del sistema, con una interacción de múltiples procesos haciendo que la estructura del sistema funcione como una totalidad organizada. Esto conduce a otra característica básica del sistema complejo, que es el hecho de que cualquier alteración en una parte se propaga de varias maneras por el conjunto de las relaciones de la estructura del sistema complejo. Cuando la resiliencia es baja -resalta el autor- existe una reorganización total del sistema.

Es posible afirmar, por consiguiente, que la complejidad en el nivel ontológico está dada por: a) el número elevado de elementos del sistema; b) su heterogeneidad; c) el número elevado de interacciones entre los elementos; d) relaciones de causalidad que no poseen un sentido de linealidad; e) una importante abertura del sistema. Es decir, más que la heterogeneidad, está presente en una mutua dependencia de los elementos que componen el sistema. En el nivel epistemológico, se caracteriza por la carencia de informaciones sobre la dinámica del sistema, donde los riesgos y la imprevisibilidad son

acentuados, lo que lleva a fortalecer el sentido de precaución en relación a las acciones que lo afectan.

Los sentidos de acción y estrategia pasan a ser importantes en el pensamiento complejo (Morin, 1990). En cuanto en un medio estable la noción del programa atiende a las necesidades, ya que las cosas son previsibles e repetitivas, para el pensamiento complejo, donde los cambios y las dudas están presentes, es necesario mostrar estrategias. Las estrategias tienen bases en escenarios para las acciones y pueden estar permanentemente en transformación. Para ese autor, la complejidad es un desafío científico a ser enfrentado por equipos interdisciplinarios y no una respuesta, en la medida en que se debe –en la célebre afirmación de Pascal- conocer las partes sin conocer el todo y conocer el todo sin conocer las partes.

Holling *et al.* (1998) indican que los esquemas de causalidad no-linear exigidos por el análisis de los recursos naturales de uso común por la sociedad indican un nuevo tipo de abordaje. En los sistemas socioambientales, la complejidad se caracteriza por las amplias interconexiones entre los elementos biológicos y las dinámicas sociales, y pueden tener origen en intervenciones de diferentes niveles institucionales.

El primer e importante paso para enfrentar la problemática socio-ambiental es la construcción de un abordaje interdisciplinario a partir de un marco epistemológico común entre los diferentes componentes de un equipo multidisciplinario, en un proceso negociado. Para García, ese marco debe responder a la pregunta sobre la viabilidad de bases conceptuales generales para una investigación interdisciplinaria, por acuerdo entre las disciplinas, y sobre la posibilidad de considerar las relaciones de los fragmentos con la totalidad. Como afirma el autor, sin el apoyo de ese marco construido colectivamente no es posible obtener, como resultado final, un diagnóstico integrado, un estudio realmente sistémico.

Cabe esperar la construcción, a partir de un esfuerzo interdisciplinario, de lo transdisciplinario, que significaría que los conjuntos de las interacciones implican no sólo las disciplinas, sino que incluyen también otros actores que participan en la implementación de acciones de desarrollo como planificadores, administradores y las poblaciones locales (Godard, 2000, pág. 353). La interdisciplinaridad, como base para el estudio y la investigación de los sistemas socioambientales, debería estar interconectada a los procesos transdisciplinarios, para que la ecología humana avance en su contribución

para la construcción de nuevos patrones de desarrollo.

El proceso transdisciplinario sería un método de trabajo para la efectiva integración entre todos los implicados en la planificación y ejecución de los proyectos de desarrollo de una región. Así como es un desafío para la formación de equipos interdisciplinarios para los trabajos de investigación disciplinarios para los trabajos de investigación -en una perspectiva de la ecología humana y ecología política- la integración con los otros actores de la sociedad, sean las comunidades locales o agentes gubernamentales de diferentes órganos y otras organizaciones no gubernamentales, es una tarea que requiere método y persistencia.

Equipos transdisciplinarios pueden construir escenarios, estrategias y modos de gestión socioambientales de los espacios locales, que ayuden a dar forma a perspectivas para el desarrollo sostenible. Su acción en un espacio definido permite un mayor dinamismo en el proceso de desarrollo.

7. Comentarios finales. La situación actual de las organizaciones de investigación y extensión agrícola

Las organizaciones públicas responsables de la innovación en las zonas rurales están muy lejos de cualquier debate que implique la introducción de nuevos conceptos que introduzcan temas tales como: desarrollo territorial, desarrollo sostenible, gestión socioambiental del desarrollo, y reconstrucción de mercados, entre otros conceptos importantes para la innovación dirigida al desarrollo sostenible.

El proceso de transición hacia nuevos paradigmas de desarrollo en esas organizaciones no se ajusta a la velocidad de lo que está ocurriendo en la sociedad, poniendo a los órganos públicos en una absoluta incapacidad para gestionar los nuevos conflictos y para buscar nuevas oportunidades de mercado que se presentan. Incluso aquellos que todavía mantienen una buena imagen pública, su atraso conceptual, metodológico y de gestión es cada vez más un obstáculo para considerar que van a ser capaces de atender las nuevas demandas socioambientales. Eso significa que el aparato institucional está inadecuado para atender los desafíos que enfrentan al comienzo de este siglo.

Por lo tanto, surgen algunas preguntas: ¿Cómo incorporar una nueva

perspectiva de desarrollo que requiere nuevas concepciones de innovación? ¿Cuáles son los nuevos modelos de gestión de esas organizaciones? ¿Cómo preparar adecuadamente las organizaciones dedicadas a la innovación?

El momento de transición global, con el fin del socialismo real en los años 1980 y 1990, el fin del capitalismo liberal al comienzo del siglo XXI, y la entrada decisiva del componente ambiental en la agenda del desarrollo, exige de los organismos internacionales como la FAO, el IICA y el CGIAR, para mencionar sólo algunos, un papel de orquestador de un nuevo orden global, como lo hicieron cuando implantaron la llamada revolución verde y toda la organización mundial le dio apoyo, pero esta vez estableciendo un diálogo global-local, sin las imposiciones que caracterizan el proceso anterior. La cuestión es saber si esas organizaciones están preparadas para el desafío.

Bibliografía

Beck, U. Liberdade ou capitalismo: Ulrich Beck conversa com Johannes Willms. São Paulo: Editora UNESP. 2003.

Bonanno, A. A globalização da economia e da sociedade: fordismo e pós-fordismo no setor agroalimentar. In: Cavalcanti, J.S.B.(org). *Globalização, trabalho e meio ambiente.* Recife: UFPE.1999.

Dansereau, P. Impacto ecológico e ecologia humana. In: Vieira, P.F. & Ribeiro, M.A (orgs) *Ecologia humana, ética e educação – a mensagem de Pierre Dansereau*. Porto Alegre: Pallotti, Florianópolis, 1999.

Dupas, G. O mito do progresso. São Paulo: Editora UNESP. 2006.

Dupuy, J.P. Introdução à crítica da ecologia política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1994.

Furtado, C. Não à recessão e ao desemprego. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1983

García, R. Interdisciplinaridad y sistemas complejos. In: LEFF, E. (org) *Ciencias sociales y formación ambiental*. Barcelona: Gedisa, págs. 85-125. 1994.

Glaeser, B. & Vyasulu, V. The obsolescence of ecodevelopment? In: Glaeser, B. (ed) *Ecodevelopment.* Concepts, projects, strategies. Oxford: Pergamon Press, págs. 23-36. 1984.

Godard, O. A relação interdisciplinar: problemas e estratégias. In: VIEIRA, P.F. & Weber, J. (orgs). *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento - Novos desafios para a pesquisa ambiental.* São Paulo: Cortez, págs. 115-146. 2000.

Habermas, J. La technique et la science comme idéologie. Paris: Gallimard, 2002. *Apud* Dupas, G. O mito do progresso. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

Holling, C.S; Berkes, F; Folke, C. Science, sustainability and resource management. In: Berkes, F; Folke, C. (eds). Linking social and ecological systems. Cambridge: Cambridge University Press, págs. 342-3561. 1998.

Johanning, L.S.R. Guía para la planificación estratégica sostenible local

(Agenda 21 local): eslabón básico para solventar la pobreza. San José: Universidad para la Cooperación Internacional. 2003.

Jollivet, M. & Pavé, A. O meio ambiente: questões e perspectivas para a pesquisa. In: Vieira, P.F. & Weber, J. (orgs) *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento. Novos desafios para a pesquisa ambiental.* São Paulo: Cortez, págs. 115-146. 2000.

Mander, J. Facing the rising tide. In: Mander, J E Goldsmith, E. (orgs) *The case against the global economy.* San Francisco: Sierra Club Books, pp 3-19. 1996.

Marsden, T.K. Globalização e sustentabilidade: criando espaço para alimentos e natureza. In: Cavalcanti, J.S. (org.) Globalização, trabalho e meio ambiente. Recife: UFPE, págs. 341/366. 1999.

Morin, E. Introdução ao pensamento complexo. Lisboa: Instituto Piaget. 1990.

Sachs, I. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 96 págs. 2000.

Sachs, I. Ecodesenvolvimento. Crescer sem destruir. São Paulo: Vértice. 1986.

Santos, B. (org). A globalização e as ciências sociais. São Paulo: Cortez, pp 25-102. 2002.

Veiga, J.E. Meio ambiente e desenvolvimento. São Paulo: Editora Senac. 2006.

Veiga, J.E. Variações espaciais de empreendedorismo no Brasil rural. www.econ.fea.usp.br/zeeli. 2002.

Weber, M. Ciência e política – duas vocações. São Paulo: Cultrix. 1993.

El marco institucional para la innovación tecnológica en la agricultura y la alimentación

Eduardo J. Trigo

1. Introducción

Estas notas pretenden aportar a la discusión de los aspectos institucionales vinculados a la innovación tecnológica referida a la agricultura y al sector rural en América Latina, a partir de la evolución de las demandas y oportunidades que se enfrentan en la actualidad. El documento parte de una breve reseña sobre el origen de la institucionalidad existente, para luego referirse a los cambios en los escenarios que dieron origen a esa institucionalidad y cómo se reflejarían luego en nuevas dimensiones institucionales. Finalmente, a modo de comentario conclusivo, se ofrecen algunas ideas acerca de por dónde empezar el proceso de ajuste de las instituciones existentes a un marco que refleje mejor las realidades actuales.

1. El legado institucional del período de posguerra

La actual institucionalidad prevaleciente en el área de la investigación y la transferencia de tecnología en América Latina tiene su origen a finales de la década del 50, en el contexto de sociedades predominantemente agrarias, con mayoría de población rural y donde aún existían amplios sectores sin mayor vinculación al mercado, produciendo para el autoconsumo. La producción de *commodities* para la exportación era en la mayoría de los casos el eje de inserción de las economías en los mercados internacionales y su principal

fuente de divisas. En este marco, las instituciones de investigación y transferencia de tecnología fueron diseñadas apuntando a la modernización de la agricultura vía la transferencia de tecnología que se pensaba disponible en los países desarrollados (Schultz, 1964). Los objetivos eran integrar la agricultura a las emergentes economías de mercado, incrementar la producción agrícola, las divisas y el ahorro, y facilitar la transferencia de mano de obra hacia los sectores industriales urbanos, sobre cuyo crecimiento se asentaba la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones (Reynolds, 1975).

Esta concepción, que se podría identificar como el "paradigma de la productividad", estaba fundada en la idea de que en los países desarrollados existía suficiente tecnología disponible como para impulsar la modernización agrícola de los países de la Región, y que lo que hacía falta eran mecanismos efectivos para adaptarlas a las condiciones locales y difundirlas entre los agricultores. A partir de esta idea, la mayor parte de los países encararon la creación de institutos públicos de investigación, semiautónomos, algunos de los cuales recibieron también la responsabilidad de la extensión (Trigo, Piñeiro y Sábato, 1983). Estas organizaciones se desarrollaron, en su mayoría, con un alto grado de centralización, gobernadas "de arriba hacia abajo", y con una concepción "ofertista" y "líneal" del proceso de cambio tecnológico. Sus objetivos básicos eran resolver los problemas tecnológicos de la producción primaria y promover la adopción de las alternativas tecnológicas desarrolladas. Lo referido a las etapas postcosecha y agroindustrialización recibieron muy poca atención y, generalmente, en estructuras organizativas separadas. Por su parte, la política agrícola prevaleciente procuraba inducir la adopción del paquete tecnológico que se generaba -esencialmente basado en el uso de semillas mejoradas y bienes de capital- como un medio de incrementar la oferta, principalmente de alimentos, y mantener bajos los precios para los consumidores urbanos.[8]

[8] Este esquema institucional se completó a nivel regional e internacional con la creación, de 1960 en adelante, de los Centros Internacionales de Investigación Agrícola, patrocinados por el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR). Los Centros Internacionales se orientaron a facilitar la vinculación entre las instituciones nacionales y los centros de excelencia de los países más avanzados, concentrándose en la recolección, evaluación y distribución de germoplasma, y en la capacitación de científicos nacionales en los principales cultivos alimenticios. De acuerdo a la misma lógica seguida en la creación de los institutos nacionales, los centros fueron diseñados para crear una masa crítica de científicos altamente calificados, con acceso a recursos suficientes, en un ambiente no burocrático y protegido de las presiones políticas. Dentro de este marco, se fundaron entre 1966 y 1972 el Centro Internacional para el Mejoramiento del Maíz y el Trigo, CIMMYT, en México; el Centro Internacional de Agricultura Tropical, CIAT, en Colombia; y el Centro Internacional de la Papa, CIP, en Perú (Echeverría y Trigo, 2008).

En su mayor parte, este sistema cumplió con las metas que se le fijaron. Fue exitoso en relación al incremento en la oferta de alimentos y contribuyó a mantener bajos los precios de la alimentación urbana, a pesar de las políticas que eran claramente discriminatorias hacia la agricultura. Los incrementos en los rendimientos se mantuvieron por encima del 1,5% anual, debido principalmente a la adopción de variedades mejoradas y al paquete tecnológico que las acompañó (fertilizantes y agroquímicos, riego, maquinaria), y los retornos a la investigación fueron muy altos a lo largo de todo el período (IAASTD, 2008).

Buena parte del éxito de todo este esquema institucional está en que los países producían y consumían (o exportaban) esencialmente "commodities" agropecuarios, con poco o ningún nivel de procesamiento y en los que la relación entre problemas a resolver, objetivos y estrategias, tiene una estructura relativamente "simple" y casi lineal. El problema podía plantearse indistintamente en términos de hambre, pobreza o subdesarrollo, pero el objetivo siempre se resumía como el de aumentar la disponibilidad de oferta agropecuaria (alimentos, "commodities" para exportar), y la estrategia a seguir era la de aumentar la productividad de un número relativamente pequeño de especies clave a nivel tanto de la agricultura tradicional como de la comercial. El mejoramiento de variedades y la resolución de problemas de fertilidad y fitoprotección a través de un mayor uso de insumos energéticos constituyeron casi universalmente los elementos centrales de la estrategia científico-tecnológica seguida. Se trabajaba con "commodities" para clientelas y mercados indiferenciados, donde prevalecían las necesidades de la oferta como criterio central para la selección de las prioridades de trabajo.

3. Los cambios en los escenarios y las demandas para la innovación y el cambio tecnológico

En las últimas dos décadas la Región ha vivido un acelerado proceso de cambio que, de hecho, ha modificado de manera sustancial las condiciones de inserción del sector agropecuario en las economías, consecuentemente las demandas por tecnología e innovación, y a través de éstas, la naturaleza de las actividades de investigación y desarrollo requeridas para atenderlas. También han aparecido en la sociedad un conjunto de nuevas preocupaciones que inciden sobre las demandas de investigación y desarrollo tecnológico, así como nuevos desarrollos en el campo científico-tecnológico que significan un nuevo y prometedor marco de oportunidades para el sector. Estas

transformaciones desvirtúan en buena medida la aparente "simplicidad" ya mencionada e introducen una creciente complejidad de objetivos, algunos incluso contradictorios. Tienen, asimismo, importantes consecuencias en cuanto a los marcos institucionales y los esquemas organizativos y gerenciales dentro de los cuales se desarrollan la investigación y la transferencia de tecnología agropecuaria.

3.1. De los "commodities" al valor agregado

En las últimas décadas se han sucedido un conjunto de importantes cambios en los determinantes de la naturaleza y la forma de relación entre el sector agropecuario, productor de fibras y materias primas alimenticias, y los consumidores de éstas. Los cambios en los niveles de población e ingresos, los patrones de asentamiento poblacional y en la estructura de los mercados de trabajo; los cambios en la ciencia y la forma de hacer tecnología; así como las nuevas tendencias en cuanto a la organización de las economías y el comercio internacional, establecen un nuevo marco de referencia y oportunidades para los distintos sectores de la producción, particularmente en lo que hace a los escenarios tecnológicos e institucionales en que se desenvuelven los sistemas agroalimentarios (Piñeiro, 2005).

Los incrementos en población e ingresos, y la separación espacial entre producción y consumo que implica el proceso de urbanización, traen consigo un cambio significativo en la naturaleza de los productos y los procesos alimentarios. Se produce -dependiendo, por supuesto, de los niveles de ingreso en cada caso- una creciente diversificación de los consumos y, lo que es probablemente más importante, una disociación entre lo que produce el sector primario y lo que consume el consumidor. El transporte, el almacenamiento y el procesamiento de la producción primaria pasan a constituir instancias esenciales de los sistemas alimentarios.[9] El consumidor urbano no demanda ya solamente las características del producto primario, sino un complejo de especificaciones nutricionales y utilidades de tiempo, forma y espacio, en el cual la incidencia de la materia prima agropecuaria se ve crecientemente

[9] Un indicador de la profundidad de estos procesos es lo ocurrido con la proporción del precio al consumidor que representa el precio de las materias primas, o los precios al productor, en algunas ramas alimentarias. En la Argentina, por ejemplo, el precio al productor en los productos derivados del trigo representaba algo menos del 50% del precio del producto final en 1950 y sólo el 12% hacia el año 2000. De igual manera los precios al productor en los productos derivados de las frutas cayeron, en el mismo período, de más del 65% a 32% (Los márgenes de comercialización en la Argentina, Diario Clarín, 20 de junio de 2003).

reducida dentro del valor del producto final. En muchos casos se produce la disociación total entre ambos valores e, incluso, la total pérdida de identidad de la materia prima en el producto consumido, y los factores determinantes del valor del mismo y de la decisión de compra por parte del consumidor tienen que ver más con cuestiones referentes a la calidad -incluyendo en esto cuestiones no directamente relacionadas a los productos sino también a sus formas de producción, tales como cuestiones ambientales o sociales (tratamiento de la mano de obra), etc.- la conveniencia de las formas de presentación (unidades, envases, tamaños), o la oportunidad de disponibilidad, que con las características intrínsecas de la materia prima utilizada.[10]

Estamos frente a la transición desde un sistema basado en la producción masiva para consumo directo o exportación hacia uno de diferenciación de productos y de competitividad basada en las capacidades de innovación tecnológica e institucional, donde cada vez más va a dominar la realidad de que el sector produce materias primas, mientras que el consumidor consume alimentos, y que desde su punto de vista el producto no es la materia prima sino también su grado de procesamiento, su envase, presentación, disponibilidad en el tiempo y espacio, relación precio-calidad, información que lo acompaña, etc. La competitividad se origina cada vez menos en una situación ventajosa en cuanto a disponibilidad de recursos (tierra o mano de obra barata) o distancia del mercado, y más en la capacidad que exista a nivel de los distintos espacios de producción específicos para interpretar y ajustarse a -incluso crear- las condiciones de la demanda. De manera creciente las oportunidades de rentabilidad están fuera de la finca, en el espacio económico entre ésta y el consumidor, y es hacia allí donde hay que apuntar los esfuerzos para revitalizar el espacio rural.

Estos cambios y tendencias son los que han llevado al crecimiento de los procesos agroindustriales como un eje esencial del desarrollo rural, no sólo en los países de la Región sino prácticamente en todo el mundo. El tema de discusión, sin embargo, es cómo aprovechar las oportunidades que están implícitas en estos procesos de agregación de valor, dentro de esquemas que permitan la participación de los productores rurales en los beneficios adicionales que los mismos generan. En términos generales, el grueso de las iniciativas se originan fuera del sector primario, al que luego integran ya sea de manera directa vía distintos esquemas de integración vertical (contratos,

[10] Las tendencias en los mercados laborales, con la creciente participación de la mujer en la fuerza de trabajo, los cambios en las estructuras familiares, y el hecho de que una proporción cada vez mayor del consumo de alimentos se realiza fuera del hogar, fortalecen aun más estas tendencias.

redes de proveedores, etc.) o con el establecimiento de normas, estándares y sistemas privados de certificación. La búsqueda de alternativas requiere centrar la atención en la revisión de los sistemas de apoyo a la innovación en el sector rural (investigación, tecnología, información, control de calidad, financiamiento, etc.), para reorientarlos en función de la generación y administración de "valor agregado".

3.2. La pobreza y la agenda tecnológica

Los cambios en cuanto a la percepción del proceso innovativo en lo agroalimentario y, consecuentemente, las demandas de investigación a enfrentar, no sólo implican la necesidad de nuevas temáticas, sino que modifican también la percepción de algunos aspectos centrales de la agenda "histórica" de las organizaciones de la Región, particularmente en lo que hace a la contribución de la tecnología a reducir la pobreza y, consecuentemente, el papel de la agricultura familiar, que es donde se concentran las situaciones de pobreza. En gran parte, los cambios descritos se derivan de cómo ha cambiado la geografía de la población en América Latina y la creciente importancia del espacio urbano como la forma predominante de asentamiento de la misma, lo que ha llevado a que el tema de la pobreza en términos absolutos se haya vuelto un desafío crecientemente urbano.[11] Este cambio en la "geografía de la pobreza" pone a la pobreza rural y a la producción de alimentos en un contexto muy diferente, desde lo político, al que imperaba unas décadas atrás, y obliga a revisar el papel potencial de la tecnología y la innovación como instrumentos de aplicación directa en las estrategias de reducción de pobreza. Si bien no hay duda sobre la prioridad de reducir la pobreza, lo que se debe discutir es la eficacia de la tecnología, y consecuentemente la investigación, como instrumentos para lograrlo.

La investigación y el desarrollo tecnológico son instrumentos tremendamente poderosos para la promoción del desarrollo económico y social, pero sus impactos potenciales, salvo casos muy particulares, dependen de su escala de aplicación. Los beneficios privados y sociales de las inversiones en investigación agrícola están determinados, en última instancia, por la escala y

[11] Aun cuando en muchos de los países en las zonas rurales el porcentaje de población pobre es mayoritario, y es en el sector rural donde se dan la mayoría de los casos de pobreza extrema, el mayor número de pobres está en las ciudades. En 2006, 38% de la población de la Región (205 millones) todavía se encontraba en situación de pobreza y 15% (79 millones) en situación de extrema pobreza (CEPAL). Sin embargo, el porcentaje de población rural en condiciones de pobreza (59% ó 138 millones) y de extrema pobreza (32% ó 40 millones) es mucho mayor al urbano.

el tipo de realidad productiva a la que se aplican. Los habitantes de las áreas rurales sin tierra y los pequeños campesinos arrinconados en los recursos de menor potencial productivo carecen de la base para acceder y apropiarse de parte de los beneficios que ofrece la aplicación de la ciencia moderna a los problemas productivos. En las condiciones de acceso a los recursos que caracterizan a buena parte de la agricultura familiar, ni siquiera los avances tecnológicos más determinantes podrían tener un impacto significativo sobre sus ingresos más allá, por supuesto, de las mejoras en su situación de seguridad alimentaria y nutricional directa (Echeverría y Trigo, 2008).

Por otra parte, desde la demanda, los cambios en los escenarios de la pobreza también tienen una importancia significativa para la orientación de las actividades de investigación agrícola y las políticas dirigidas a fomentar la innovación tecnológica. Desde lo político, las prioridades en términos de seguridad alimentaria se desplazan hacia la provisión de alimentos para las poblaciones urbanas de menores recursos. Desde la perspectiva urbana lo importante es asegurar un adecuado nivel de abastecimiento de alimentos de buena calidad a precios accesibles, para lo cual se requieren sistemas agrícolas tan eficientes como sea posible y capaces de ofrecer sus productos a los precios más bajos posibles, así como, idealmente, también competir en los mercados internacionales. En otras palabras, desde lo político y según las "señales de los mercados" la búsqueda de eficiencia en el uso de los recursos y una mayor competitividad se transforman en componentes importantes de la lucha contra la pobreza. En este contexto, los enfoques que promueven la vinculación creciente de la investigación agrícola con la agricultura familiar productora de alimentos ofrecerían oportunidades limitadas a situaciones específicas, lo que implica la necesidad de continuar la búsqueda de alternativas productivas –rurales, pero no necesariamente agrícolas- más acordes con el tipo y la disponibilidad de recursos.

En este contexto, la contribución estratégica de la investigación dirigida a la innovación, reconversión y fortalecimiento de la pequeña agricultura debe enfocarse hacia cómo optimizar sus ventajas competitivas, dados los recursos de que disponen, lo que significa en muchos casos dejar lo alimentario propiamente dicho y avanzar en explotar nuevos nichos de mercado, ya sea basados en la biodiversidad local o en condiciones privilegiadas de acceso a los mercados (BID, 1998).

Dado que las organizaciones nacionales de investigación agrícola utilizan recursos públicos, que la situación de la pobreza muy probablemente continuará

siendo preocupante en la Región, y que una fracción de dicho sector de bajos ingresos está vinculado a la pequeña agricultura, las demandas del Estado para priorizar las actividades de investigación enfocadas a resolver directa o indirectamente dichas situaciones continuarán también siendo importantes. El desafío es cómo focalizar estos esfuerzos de manera de asegurar resultados. En este sentido, hay algunos criterios que se deberían tomar en cuenta para ver hacia dónde deberían dirigirse los esfuerzos de las instituciones de investigación tecnológicas. La producción de bienes públicos y tecnologías poco sensibles a la escala productiva -donde todo lo referido a la nueva genética cobra singular importancia, a pesar que es un tema que ha perdido peso en los últimos tiempos- son las áreas que posiblemente deberían priorizarse. Paralelamente, desde lo operativo, y reconociendo la creciente importancia que han ido tomando las alternativas no públicas (ONG y otras organizaciones de la sociedad civil) como fuentes de oferta de conocimientos tecnológicos y apoyo a la innovación a nivel territorial, se deberían explorar más activamente las estrategias de trabajo en red como una forma de poner lo tecnológico en contexto (Trigo, 1996).

3.3. Los recursos naturales y el medio ambiente

Conjuntamente con los aspectos antes mencionados, los temas vinculados con el medio ambiente y los recursos naturales también aparecen con creciente prioridad. Más allá de la riqueza, en magnitud y diversidad, de los recursos de aplicación agropecuaria de que dispone la Región, es evidente también que los procesos de degradación y contaminación ambiental han alcanzado niveles preocupantes, aun en los ecosistemas más robustos. No se trata solamente de los índices de deforestación y degradación de suelos; también existen situaciones preocupantes en cuanto al uso de agroquímicos y otros problemas asociados al control de plagas y enfermedades, que ya están afectando la inserción internacional de algunas producciones regionales. A este panorama de por sí relevante se le agregan los temas de orden global, como el del cambio climático, su efecto potencial sobre el reordenamiento de las condiciones de producción y sus impactos económicos y sociales, y también con el tema más reciente del papel del sector en la redefinición de la matriz energética y la sustitución de energía fósil con biocombustibles (IAASTD, 2008).

Encarar estos temas es una tarea compleja ya que el desarrollo de las tecnologías involucradas tiene características que encarecen y dificultan su

generación, transferencia y adopción. Este tipo de tecnologías requieren de una perspectiva disciplinaria mucho más amplia que la de la investigación agrícola tradicional, así como marcos de trabajo interdisciplinarios, que son potencialmente más caros de implementar, altamente específicos a cada situación productiva, y no fáciles de integrar dentro de las estructuras de investigación prevalecientes en la mayoría de las actuales organizaciones de investigación. Éstas han estado trabajando esencialmente por rubros y apuntando al diseño de alternativas tecnológicas para aumentar los rendimientos físicos y no han sido, necesariamente, las más apropiadas para los enfoques "holísticos", más allá de lo que pueda estar relacionado con el manejo agronómico de los cultivos específicamente involucrados. Esto refleja no sólo el hecho de que la temática es relativamente nueva como preocupación desde lo tecnológico, sino también que el propio "estado de las artes" sobre el cual se debería asentar el desarrollo de este tipo de tecnologías está aún en sus etapas iniciales, lo cual dificulta tanto la identificación de prioridades y el propio desarrollo de las actividades en este campo, como la interpretación de cuál es el sentido del proceso de "innovación" dentro del mismo.

El patrón tecnológico prevaleciente hoy, y que ha llevado a la situación de deterioro de los recursos a que se ha hecho mención, no es el resultado de comportamientos perversos o irracionales de parte de los actores sociales involucrados. Por el contrario, esos comportamientos se enmarcan dentro de una lógica institucional y política dentro de la cual es esperable que dicho deterioro se produzca. Varios aspectos contribuyen a que esto sea así. En primer lugar, mientras que los beneficios de los trabajos dirigidos a mejorar la producción y productividad en rubros específicos son bastante directos y tangibles en el corto plazo, los resultados y los beneficios en el área del ambiente y los recursos naturales son, en general, de mediano y largo plazo y, por lo tanto, requieren perspectivas de planeamiento de una proyección mucho mayor que la que permiten las condiciones políticas, institucionales y económicas imperantes en la mayoría de los países. Los entornos políticos e institucionales están dominados por el énfasis en lograr incrementos de producción y productividad ya sea en pos de objetivos de seguridad alimentaria o como contribución al balance de pagos. Estas tendencias, de por sí determinantes, se han visto históricamente reforzadas por el hecho que las tasas de interés en la Región han sido más altas -y en algunos casos por márgenes bastante significativos- que las prevalecientes en los mercados internacionales, lo cual se traduce en que las inversiones de más lenta maduración sean menos atractivas. Asimismo, una proporción muy significativa de los beneficios que se derivan de la aplicación de estas tecnologías no es

captada por quienes tienen que hacerse cargo de los costos de su aplicación y, en muchos casos, aun cuando exista la predisposición para hacerlo, resulta prácticamente imposible que todos los que potencialmente se beneficiarían de su utilización contribuyan a su financiamiento (Echeverría y Trigo, 2008).

Todos estos aspectos han hecho que a pesar de la aparente prioridad que estos temas están teniendo a nivel internacional, los gobiernos de la Región no hayan sido demasiado proclives a impulsar este tipo de intervenciones. La prioridad internacional en temas como los del cambio climático y la importancia que los mercados han comenzado a darle al tema de los biocombustibles podría hacer cambiar la evolución de estas percepciones y la decisión política de encarar las complejas interacciones entre lo tecnológico propiamente dicho y los marcos institucionales y de políticas, que condicionan los comportamientos de los actores económicos en cuanto al manejo de los recursos naturales. Lo cierto es que, en algunos casos, ya se comienzan a vislumbrar avances más o menos sustantivos en los marcos institucionales y las políticas que incentivan actividades y comportamientos conservacionistas, así como en el reconocimiento de que independientemente de lo que se haga y cuánto se avance en el desarrollo de instituciones y políticas, es claro que un patrón productivo más sostenible y equitativo sólo será posible si se logra un nuevo patrón tecnológico más benigno que el vigente en cuanto a su impacto sobre el medio ambiente y los recursos naturales. Por lo tanto la discusión de las prioridades y estrategias para esta área ya no es sólo relevante, sino de creciente actualidad y urgencia.

3.4. La biotecnología y las tecnologías de información y comunicaciones como base de un nuevo paradigma tecnológico

Paralelamente a los aspectos mencionados, en las últimas décadas también se da un sustancial cambio en lo que son las bases científicas del proceso de generación de nuevas tecnologías. La aparición de la biotecnología y las nuevas tecnologías de información y comunicaciones, y sus aplicaciones a la agricultura y los recursos naturales, también significan un sustantivo cambio en los procesos de generación y apropiación de valor, dando lugar a la necesidad de nuevos entornos institucionales y, consecuentemente, nuevas capacidades de gestión a todos los niveles. En este contexto, hay dos aspectos que deben resaltarse. Por una parte hay una transformación de la función de producción de nueva tecnología y se amplían las posibilidades: las nuevas técnicas permiten llegar a áreas y hacer cosas hasta hoy fuera

del alcance de los procesos de desarrollo de nuevas tecnologías. Por otro lado hay cambios también en las disciplinas que intervienen y la forma en que se usan los conocimientos (propiedad intelectual de las herramientas de investigación), como la aparición de nuevos escenarios de interacción entre ciencia básica y aplicada y entre lo público y lo privado (la interfase entre el laboratorio y la empresa es un componente esencial de cualquier estrategia de desarrollo del sector).

Lo anterior se refleja en los procesos de desarrollo de recursos humanos y en la naturaleza de los vínculos científicos y de información de los cuales dependen los institutos de investigación, así como en relaciones más estrechas y cooperativas con los centros disciplinarios y de investigación biotecnológica en las universidades, y entre los institutos públicos de investigación y la industria. En la práctica se rompe el relativo aislamiento que siempre existió entre las instituciones de la comunidad científico-tecnológica. Para el aprovechamiento del potencial de la biotecnología en el área agropecuario-agroindustrial se requiere, en muchos casos, de capacidades que son genéricas, y por lo tanto no tienen por qué ubicarse dentro de los propios institutos de investigación sectorial; sí es necesario que existan los mecanismos institucionales que permitan la articulación entre las capacidades y las necesidades de aplicación de una manera eficiente y efectiva (Trigo *et al*., 2008).

Asimismo, una gran proporción de las nuevas tecnologías surgidas de la aplicación de la biotecnología son apropiables, lo cual ha redefinido también el carácter público-privado de muchas áreas de investigación y ha sentado las bases para una activa participación del sector privado en el financiamiento y desarrollo de las mismas. Estas relaciones constituyen un aspecto central para el efectivo aprovechamiento del potencial de las nuevas tecnologías, el cual depende en última instancia de las capacidades que existan para la producción a escala comercial de los nuevos insumos resultantes de los procesos de I-D. La principal limitante en este sentido es la disponibilidad de financiamiento para estos emprendimientos. La puesta a punto de las nuevas tecnologías y su escalamiento a nivel industrial -procesos que en la mayoría de los casos están sujetos a complejas regulaciones de bioseguridad y relativamente largos procesos de aprobación por parte de los entes regulatorios públicos- requiere de inversiones de cierta magnitud y riesgo. La ausencia de capital de riesgo es un factor a resolver si se pretende aprovechar el potencial de estas nuevas tecnologías (Jaffé y Trigo, 1994).

Paralelamente emergen nuevas y más complejas consideraciones éticas y

relacionadas a los impactos de las tecnologías sobre el medio ambiente y la salud humana. Todo esto hace que los sistemas regulatorios se vuelvan más complejos que los existentes con respecto a las tecnologías convencionales y adquieran asimismo una dimensión internacional, con derivaciones de importancia tanto para la organización de los sistemas de logística como para el comercio internacional y la transferencia de tecnología.

Los impactos de la informática, incluyendo la microelectrónica y los avances en las áreas de comunicaciones y teledetección son quizás menos evidentes por el momento, pero no por ello de menor magnitud sobre los aspectos institucionales de la investigación y la transferencia de tecnología agropecuaria y agroindustrial. En términos generales se pueden dividir en dos grandes campos de impacto: uno tiene que ver con la efectividad y eficiencia en términos de uso de los recursos de los procesos de investigación, y el otro se refiere a cómo, de hecho, la irrupción de la informática y las modernas tecnologías de comunicación pueden cambiar la naturaleza público-privada y las condiciones de apropiabilidad de los resultados de la investigación.

En lo procesal, la aplicación de la microelectrónica al procesamiento y transmisión de datos disminuye los costos de investigación al facilitar la búsqueda y el acceso a la información, e incluso evitar repeticiones y facilitar compartir los resultados de la investigación dentro y fuera de las propias instituciones. Estos aspectos no sólo pueden significar importantes reducciones en los costos operativos de los proyectos de investigación, sino facilitar la descentralización institucional. Asimismo, los avances en teledetección y las técnicas de simulación permitirían reducir el número de réplicas experimentales y la proyección de los resultados logrados hacia otras áreas agroecológicas homólogas.

En cuanto a la naturaleza de las tecnologías, la creciente organización de redes informáticas de carácter privado, que incluyen información tecnológica dentro de sus servicios, abre un nuevo y extremadamente eficiente mecanismo de transferencia de información a los productores, pero al mismo tiempo transforma en apropiable un amplio espectro de resultados de la investigación agronómica que hasta ahora se consideraban como el arquetipo de la investigación-bien público. En efecto, al cobrar por los servicios que prestan los operadores de las redes, de hecho, apropian parte de los beneficios generados por las investigaciones realizadas por los institutos públicos. Estos procesos, si bien aún son incipientes, van a tener un creciente desarrollo y abren tanto múltiples oportunidades en cuanto al establecimiento de nuevas relaciones

de financiamiento de la investigación como nuevas formas de organizar la transferencia de tecnología.

Todos estos cambios, importantes en sí mismos, deben ser puestos en un contexto más amplio: el del tránsito hacia la sociedad o la economía del "conocimiento", donde hay una modificación sustantiva del peso de los distintos factores de producción en la generación de valor económico. Estas transformaciones generan nuevos procesos, actores e interacciones entre ellos, que ya están empezando a reflejarse en los marcos institucionales de propiedad intelectual, bioseguridad, financiamiento, mercadeo, percepción pública, etc.

Por otra parte, es importante resaltar que éstos no son escenarios consolidados. Muy por el contrario, están aún en plena evolución. Tanto desde la ciencia y la tecnología como en lo que hace a los propios marcos institucionales a nivel nacional e internacional, la Región está en un período de transición, donde conviven paradigmas y se están negociando tanto los nuevos marcos como los procesos de transición en sí mismos. La ciencia aún está en la transición de paradigmas y conviven nuevos conceptos con los antiguos enfoques e infraestructuras; en muchas áreas existen nuevos problemas que tienen que ser resueltos con viejas instituciones (el patentamiento de los resultados de la investigación básica, etiquetado, trazabilidad). Puesto en otras palabras, se está en medio de un proceso de cambio y los escenarios futuros, aun cuando pueden estar comenzando a delinearse, no son de ninguna manera evidentes ni ciertos, y su definición dependerá de cómo ciertos aspectos se vayan desarrollando (Trigo *et al*., 2005).

4. Las dimensiones de una nueva institucionalidad

Los aspectos referidos en la sección anterior son fácilmente contrastables con lo que son los patrones institucionales establecidos, tanto hacia dónde se orientan los esfuerzos como en términos de prioridades políticas y actores, e incluso desde lo que ofrece la base de conocimientos a utilizar para avanzar en los temas de tecnología e innovación. Como ya se ha resaltado, los actuales sistemas de apoyo tecnológico están diseñados, en su mayor parte, pensando en el productor agropecuario y apuntando a resolver los problemas de la producción de materias primas, con poco o ningún grado de diferenciación, y sujetos a sistemas de comercialización genéricos, donde los temas de recursos naturales y medioambientales se tratan sólo en tanto se vinculen a

esos procesos y no en su dimensión más amplia, ya sea como potenciales limitantes a la sostenibilidad o fuentes de oportunidad para la diversificación y la competitividad. En los párrafos siguientes se resumen algunos de los aspectos a tomar en cuenta para definir la institucionalidad de los sistemas de apoyo tecnológico, dándole énfasis a las nuevas demandas y realidades que se deben enfrentar.

4.1. La orientación de la investigación y el desarrollo tecnológico

Los nuevos sistemas de apoyo deben recoger los aspectos mencionados y reflejar cuáles son los objetivos de la sociedad cuando expresa preocupaciones o invierte en la temática tecnológica. En este sentido, el punto de partida es el reconocimiento de que lo que mueve los procesos de políticas e inversión es la intención de lograr el progreso social -medido en los términos que sea- y que el cambio tecnológico es sólo uno de los componentes de ese proceso. Desde esta perspectiva, el concepto de "innovación", definido como "la exitosa introducción de algo nuevo dentro de un proceso económico o social", parecería ser un concepto mucho más útil para ordenar la discusión que el de tecnología o cambio tecnológico. La mejora de las condiciones productivas, la mayor eficiencia en el uso de los recursos y las nuevas oportunidades de ingresos pueden provenir de cambios -"innovaciones"- en distintos niveles o componentes: técnicas, procesos, productos, mercados, servicios (calidad-normalización, comunicaciones, transportes, información), gerencia, políticas.

La orientación de los procesos de investigación y desarrollo tecnológico debe:

a) Considerar el conjunto de la cadena/sistema de valor. Ignorar las interacciones entre los distintos niveles, aislando la producción del procesamiento y ésta de la distribución comercial, dificulta la identificación de los cuellos de botella que pudieran existir y la correcta asignación de los recursos disponibles para resolverlos. Lo que ocurre a cada nivel condiciona y a la vez es condicionado por las características y requerimientos de los restantes. Así, de poco servirán las mejoras de productividad a nivel primario si éstas no encuentran correlato en esfuerzos similares a nivel del procesamiento y el mercadeo de los productos, o si las mismas se efectúan sin tomar en cuenta los requerimientos técnicos de dichos procesos o las tendencias en las demandas de los consumidores.

La visión de conjunto es esencial para la coordinación de los esfuerzos de los distintos actores en la generación de innovaciones que mejoren el valor de los productos desde el punto de vista de la demanda.

b) Reconocer que la innovación, como se ha definido, no incluye necesariamente conocimientos de "punta", también abarca nuevas aplicaciones de conocimientos ya existentes y aspectos tales como la entrada a nuevos mercados, el desarrollo de "inteligencia" comercial (nuevos mercados y oportunidades) e "inteligencia" tecnológica (nuevas formas de hacer las cosas), así como la capacitación de la mano de obra. Todos estos son elementos estratégicos casi tan importantes como la investigación tecnológica propiamente dicha.

c) Los conocimientos vinculados pueden originarse en fuentes diversas, incluyendo tanto los "oferentes" tradicionales (centros de investigación y universidades) como también las firmas de ingeniería y consultoría y las propias empresas del sector.

4.2. Diversidad y descentralización

Las tendencias descritas en los puntos precedentes hacen evidente que en el futuro los sistemas tecnológicos agropecuarios y agroindustriales enfrentarán demandas mucho más complejas y diferenciadas entre sí que en el pasado. La diversidad geográfica ha sido siempre reconocida pero, en general, como respuesta a cuestiones agroecológicas o necesidades operativas. Sólo en muy pocos casos esto se ha hecho con el objetivo de establecer mecanismos más efectivos de vinculación con las demandas de tecnología y, mucho menos, con los otros niveles de la cadena agroindustrial. En el futuro, los procesos de I-D serán exitosos no sólo si pueden responder a las necesidades de cada clientela o sistema agroecológico específico, sino si son capaces de responder a la lógica y dinámica del comportamiento de las distintas cadenas agroalimentarias. En el pasado, la propia estructura, la separación entre los mercados agrícolas y agroindustriales, y la escasez de recursos humanos con adecuado nivel de capacitación pueden haber sido justificación para el mantenimiento de esquemas sectorializados y con cierto grado de centralización. Sin embargo, aunque algunos de esos problemas aún subsisten, los avances en los campos de la informática y las comunicaciones relativizan los costos que, en este sentido, pueden originarse en una mayor descentralización. Al mismo tiempo, la creciente interrelación entre lo agrícola y lo agroindustrial

hace imprescindible que la visión de estos segmentos se incorpore plenamente a las distintas instancias de orientación e implementación de las políticas institucionales.

En este sentido, dos aspectos específicos aparecen como prioritarios. Uno es la profundización de las políticas de descentralización, de manera de transferir a las regiones o niveles locales no sólo incumbencias respecto de la gestión operativa de las actividades de investigación, sino parte de los propios procesos de decisión tanto en lo que hace a la asignación de los recursos a ciertos tipos de proyectos -los de orden local o regional- como lo concerniente a ciertas políticas institucionales, tales como las de vinculación tecnológica e, incluso, ciertos componentes del manejo de los recursos humanos. El segundo se refiere a la estructura de los órganos de gobierno del sistema y las propias instituciones, los que deberían modificarse para reflejar más adecuadamente la diversidad de sectores e intereses que hoy interactúan en el proceso de desarrollo e innovación tecnológica.

4.3. Una creciente complejidad institucional

La evolución a que se ha hecho referencia tiene un claro correlato en el mundo de los actores de los procesos innovativos y en su creciente diversidad. No sólo los nuevos espacios de conocimiento van mucho más allá de lo que es puramente investigación y, además de recursos de investigación, se requieren otros tipos de capacidades que permitan y aseguren una efectiva articulación entre los procesos de I-D y los mercados. También se diversifican los actores que trabajan en el campo de la investigación; se requieren capacidades científicas no sólo en las ciencias agrícolas sino también en química y otros campos de las ciencias de la alimentación, de ingeniería, de diseño de procesos, de gestión de mercados, etc. Estas capacidades están de hecho -y deben estarlo por responder su desarrollo a lógicas diferentes- en organizaciones diferentes: universidades; centros de investigación públicos, privados, nacionales, provinciales y en algunos casos internacionales; firmas de ingeniería; empresas productoras de insumos; procesadoras; empresas de acopio y distribución; ONG; etc.

En este contexto, las instituciones públicas de investigación agrícola pasan a ser un componente más del sistema de conocimiento relevante como apoyo de los procesos de innovación, y el tema de cómo es su vinculación con el resto de los actores involucrados se transforma no sólo en un aspecto de

importancia para la eficiencia operativa sino también para la identificación y toma de decisiones en cuanto a qué temas deben abordarse desde el sector público y cuáles desde los otros sectores. Desde el punto de vista institucional el tema central es cómo articular toda esta diversidad alrededor de las necesidades concretas de innovación en sectores específicos, ya que si bien las capacidades pueden ser genéricas, su aplicación -para ser exitosa- debe responder a cuestiones específicas de cada cadena de valor.

Otro aspecto que caracteriza la mayor complejidad de los procesos de innovación tecnológica proviene de la evolución de la ciencia y lo que significa la creciente importancia de las aplicaciones de la biotecnología a la agricultura y la alimentación. Los nuevos avances de la biotecnología abren un amplio espacio de beneficios potenciales, pero al mismo tiempo plantean un conjunto de nuevos temas que no estaban presentes anteriormente y que deben ser cuidadosamente estudiados para poder analizar la eventual evolución del sector. Muchos de estos aspectos están asociados a cómo será la evolución de la ciencia y sus aplicaciones a las áreas de interés, pero otros -no menos importantes- se refieren a aspectos del contexto político-institucional dentro del cual se desenvuelve el desarrollo de estas innovaciones, y deberán ser tenidos en cuenta si es que se pretende que los beneficios potenciales de las nuevas tecnologías se concretan.

Estos temas están relacionados a las características particulares de las nuevas tecnologías, y como están difieren, y al mismo tiempo interactúan, con los enfoques tecnológicos convencionales e incluyen, entre otros aspectos, el tipo de ciencia en que se basan los desarrollos, la naturaleza de las inversiones y el tipo de instituciones que lideran los procesos de innovación y los sistemas regulatorios que las afectan. De procesos de investigación y desarrollo tecnológico dominados por una lógica de “tecnología de bien público” (relativamente bajos requerimientos de inversión, clara separación entre la ciencia básica y la aplicada, baja intensidad regulatoria y poca o nula vinculación entre tecnología y comercio), a situaciones en donde predominan las tecnologías de dominio privado, hay altos requerimientos de inversión, una difusa separación entre la ciencia básica y la aplicada, alta intensidad regulatoria y la tecnología y el comercio están mucho más fuertemente vinculados.

5. Algunos comentarios finales acerca de por dónde empezar

En las últimas décadas se ha dado un marcado proceso de cambio dentro de los sistemas tecnológicos de la Región. Independientemente de si se quiere discutir el tema de la investigación y la transferencia de tecnología, o si la discusión se quiere abordar desde una perspectiva más amplia como la de los sistemas de innovación, lo cierto es que hay que enfrentar nuevas formas de organización de la economía y cómo se vincula la agricultura con el resto de los sectores. Han surgido nuevos temas o, puesto quizás de manera más realista, hoy temas que siempre estuvieron presentes han sido puestos como prioridad en las agendas de trabajo, y también han cambiado las bases científicas sobre las que se "hace" la tecnología agropecuaria, lo cual abre inmensas oportunidades, pero al mismo tiempo supone la instalación de nuevas reglas de juego. Hay que cubrir nuevos espacios, considerar demandas más amplias, gerenciar procesos más complejos; en apretada síntesis, esos son los desafíos que hay que enfrentar para establecer un marco institucional que permita optimizar el uso de los recursos disponibles para promover la innovación tecnológica agropecuaria. ¿Por dónde comenzar? Sin ser exhaustivos, los siguientes parecen ser aspectos prioritarios a considerar en cualquier intento de modernización institucional.

5.1 El papel del sector público y la gestión de la diversidad

Hasta ahora las instituciones de investigación tecnológica han actuado de manera bastante autónoma, y aun cuando su financiamiento proviene en su gran mayoría de recursos públicos, su asignación -definición de prioridades- ha sido un tema interno, mayormente pensado desde la perspectiva de la ciencia y la tecnología y no desde la demanda. Enfrentar la diversidad y la complejidad de los nuevos sistemas requiere reconocer la existencia de múltiples actores, cada una respondiendo a un mandato relacionado pero diferente, y atendiendo a distintos tipos de beneficiarios. En este contexto la formalización de una instancia que aporte orientación y liderazgo a todos los actores integrantes del sistema alrededor de prioridades estratégicas, evitando la duplicación de esfuerzos y promoviendo el establecimiento de mecanismos de interacción y colaboración entre los actores públicos y privados, es un elemento esencial para asegurar un uso eficiente y efectivo de los recursos disponibles. Este mecanismo debe permitir establecer los objetivos a alcanzar (así como los instrumentos para lograrlos), de manera que luego sea posible la evaluación de la efectividad y eficiencia de las inversiones que se realicen, y debe ser visualizado como un proceso de construcción de consensos y

de carácter recurrente, es decir, diseñado con la capacidad de "aprender" a partir de las experiencias que se van generando en su ejecución y según van evolucionando las condiciones y demandas del sector.

Las funciones específicas que se deberían cumplir incluyen:

a) La prospectiva, ubicando al sector agropecuario en el contexto de la evolución de los mercados internos del país y sus formas de inserción en los mercados internacionales y, por otra parte, al sistema de innovación tecnológica en el contexto de los nuevos desarrollos de la ciencia y la tecnología, anticipando los ajustes e inversiones que son necesarios para asegurar que el país pueda aprovechar al máximo los beneficios que esos desarrollos pueden ofrecerle.

b) La identificación de las prioridades de largo, mediano y corto plazo, tanto en términos de desarrollo de capacidades (ciencia básica) como en términos de regiones y productos: en los nuevos escenarios que se enfrentan, y particularmente con la irrupción de la biotecnología y las crecientes tendencias hacia la privatización de la ciencia, la definición de los "bienes públicos" está cambiando de manera importante, por lo tanto es indispensable que se identifique con claridad cuáles son las áreas que quedarán a cargo del sector público y cuáles las que se dejarán como responsabilidad de los sectores interesados y, aun en estos casos, es necesario establecer las pautas de manera de asegurar el correcto acceso de los sectores de menos recursos a los beneficios de las nuevas tecnologías.

c) Las competencias institucionales, determinando cómo se deberían insertar las distintas instituciones: en este sentido, no sólo se deberían considerar las instituciones individualmente, sino sus capacidades de conjunto y el establecer incentivos para asegurar un mayor relacionamiento interno y externo de las capacidades existentes.

d) El desarrollo de los recursos humanos necesarios para alcanzar las prioridades acordadas: puesto desde otra perspectiva, mientras que en los sistemas tradicionales el mundo se pensaba desde las instituciones públicas de investigación, en la mayoría de los casos ignorando la presencia de otros actores, en los nuevos escenarios el punto de partida es el mapa de actores y la función principal del Estado. No es tanto la propia producción de los conocimientos -aunque ésta es una función que difícilmente desaparezca- sino más bien cómo articular ese mapa

de manera de optimizar el impacto de las inversiones del conjunto. Los detalles de este proceso dependerán mayormente del tamaño y grado de sofisticación de los sistemas científico-tecnológicos de los países.[12]

Dos tipos de iniciativas se han comenzado a perfilar en los últimos años en la forma de manejar los aspectos mencionados:

1. De carácter "sistémico", son los intentos de crear sistemas nacionales de investigación y transferencia de tecnología o innovación, tal es el caso del Sistema Nacional de Investigaciones y Transferencia de Tecnología Agropecuaria SNITTA de México, el cual se planteó como un mecanismo integrador de capacidades y articulador de esfuerzos de investigación y transferencia de tecnología con las políticas públicas e incluso con los esfuerzos privados en sectores específicos, creando un espacio para promover una mayor coordinación interinstitucional, y consecuentemente un mayor impacto sobre los procesos de innovación13. m Aun cuando la experiencia es relativamente reciente como para permitir una evaluación en profundidad, los resultados preliminares que se han obtenido no parecen haber sido demasiado halagüeños. Por una parte, si bien en los papeles el SNITTA tiene todas las funciones como para movilizar el sistema en la dirección adecuada, en la práctica carece de los instrumentos operativos para hacerlo, ya que en la realidad no tiene control sobre los recursos que reciben las distintas instituciones y funciona como un mecanismo de asesoramiento en cuanto a la definición de las políticas para el sector e intercambio de información entre los actores del sector público y algunos del sector privado. Un resultado similar es el que parece estar ocurriendo en el caso argentino, donde el nuevo Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT) tiene funciones similares en cuanto a los organismos del sector público, los que le deben someter para aprobación sus planes estratégicos y, eventualmente, ser evaluados en sus logros. En ambos casos la carencia de capacidad efectiva de articular las funciones de coordinación con la asignación de los recursos para la implementación de los programas acordados parecería constituir una debilidad importante a considerar en cualquier estrategia de cambio.

2. No necesariamente alternativo, es el desarrollo de mecanismos a nivel de subsectores específicos, alrededor de los cuales se integren los esfuerzos

[12]Aspectos tales como el grado de involucramiento de las universidades en las actividades de investigación, la diversidad y grado de organización del sector agropecuario, etc. serán sin duda importantes en este proceso.

de distintos sectores de la producción, procesamiento y distribución, conjuntamente con las organizaciones de I-D del sector público y privado, apuntando a asegurar no sólo la generación de nuevos conocimientos tecnológicos, sino también condiciones de coordinación (calidad, cantidad y estabilidad de oferta, seguridad de comercialización, etc.) que difícilmente se puedan lograr a través del funcionamiento de los mercados tradicionales de insumos y productos y que, en muchos casos, constituyen condiciones esenciales para el logro de la competitividad del conjunto. Un ejemplo -bastante incipiente- de este tipo de mecanismo serían los Consorcios de Desarrollo Biotecnológico que se están promoviendo en Chile y que apuntan a la articulación entre institutos o centros de investigación públicos y privados para promover la resolución de problemas críticos para el sector en cuestión, realizando investigación de excelencia con aplicabilidad en el sector productivo, así como la transferencia, comercialización y difusión de sus resultados. Además de focalizar la acción sobre problemas o temáticas concretas, este tipo de enfoque tiene la ventaja adicional que puede servir de punto de partida para comenzar a resolver la crónica subinversión del sector privado en este tipo de actividades que existe en casi todos los países de la Región (ver http://www.fiagro.org.sv/archivos/0/875.pdf).

5.2. Las nuevas demandas disciplinarias y el trabajo con los sectores de menores recursos

De igual manera que en el caso de la asignación de prioridades, los institutos de investigación y transferencia de tecnología se han manejado, por lo general, con un alto grado de autonomía y poca o ninguna vinculación formal con las instituciones académicas, a pesar de que su rol durante el período de la revolución verde fue significativo, y que aún se pueden identificar muchos casos donde continúan haciendo un aporte significativo (como por ejemplo EMBRAPA en Brasil). Esto limita de manera importante su papel en cuanto a ser promotores de la innovación más allá de lo que ocurre en el sector primario, ser actores en el campo de la biotecnología, o llegar efectivamente con respuestas tecnológicas relevantes a los sectores de menores recursos; de hecho existen muchas evidencias de que en estos campos su papel no está siendo efectivo. En parte esto está vinculado, seguramente, a un tema de subinversión en el sector, cuestión que no se ha tratado en estas notas, pero también parece haberse debido a su inflexibilidad para incorporar las capacidades en las disciplinas científicas que se requieren para actuar en los nuevos temas.

Asimismo, en el trabajo con los sectores de menores recursos, se han encontrado limitaciones para manejar efectivamente los estilos de trabajo y actividades -organización, capacitación, apoyo para el mercado, etc.- que para muchos de estos sectores son cuestiones de mayor peso y prioridad que las soluciones tecnológicas que les ofrecen las instituciones de investigación. En la actualidad, las instituciones tecnológicas aparecen, por una parte, como carentes del nivel de actualización científica que les permita ser actores relevantes respecto de los sectores en los que la tecnología representa una prioridad bien definida y, por otra parte, poco adaptadas para trabajar con los sectores de menores recursos o integrarse al mercado donde sus respuestas tecnológicas, si bien relevantes en lo general, no significan prioridades determinantes desde el punto de vista de la problemática que enfrentan.

Frente a este escenario, una nueva institucionalidad en lo que hace a la investigación y desarrollo tecnológico para el agro debería considerar varias dimensiones diferentes. La primera tiene que ver con cómo avanzar sobre la diversificación disciplinaria que demandan los nuevos escenarios tecnológicos sobre los que deben trabajar, es decir los aspectos que van más allá de lo referido a la producción primaria y la incorporación de la biotecnología dentro de sus capacidades. En este sentido, un camino inevitable es el del fortalecimiento de estas áreas dentro de sus programas regulares. La irrupción de la biotecnología en los escenarios tecnológicos modernos ha cambiado la "forma" de hacer tecnología (la "función de producción" de tecnología), y las instituciones de investigación deberán revisar sus cuadros de capacidades de manera de asegurar que esos avances puedan ser incorporados a las respuestas tecnológicas que ofrecen a sus clientes y usuarios. Esta necesidad es evidente en lo que se refiere a mantener la competitividad de los sectores comerciales, que en muchos casos no están siendo plenamente atendidos por el sector privado como consecuencia del reducido tamaño de los mercados locales, pero se plantea también en referencia a los sectores más tradicionales basados en el uso de los conocimientos ancestrales y el aprovechamiento de la biodiversidad local.

Los nuevos conocimientos, y la biotecnología en particular, se plantean usualmente como antagónicos de estas situaciones, sin embargo estas tecnologías pueden y deben desempeñar un importante papel en valorizar sus recursos y ampliar el espectro de posibilidades de los productores que dependen de ellos. Lejos de representar una amenaza, los nuevos conocimientos pueden ser una importante fuente de oportunidades si es que las instituciones de investigación son capaces de incorporarlos a sus estrategias

de trabajo. Las experiencias de otras partes del mundo, incluyendo países como la India, el sudeste de Asia y Sudáfrica, indican que las universidades pueden desempeñar un papel importante en esta evolución, ya sea a través de su involucramiento directo o a través de la conformación de redes de trabajo donde las instituciones de investigación y transferencia de tecnología aportan su capacidad de llegar al terreno y su contacto con los problemas a resolver, y los centros académicos su mayor diversidad disciplinaria, de manera de poder ir introduciendo las nuevas perspectivas metodológicas de manera paulatina en los enfoques de I-D.

La segunda dimensión de trabajo se refiere a cómo interactuar con esos sectores donde, frecuentemente, lo tecnológico no es el factor primario en cuanto a mejorar sus condiciones, pero sus contribuciones pueden ser esenciales en una estrategia de más largo plazo. Hasta hoy la mayoría de las estrategias implementadas han hecho que las instituciones de I-D avanzaran sobre la provisión de apoyo y servicios como organización, capacitación y mercadeo más vinculados a instituciones de desarrollo rural, distrayendo recursos de sus funciones específicas en el área tecnológica y, muchas veces, siendo bastante inefectivas para lograr los objetivos perseguidos. En éstos una estrategia más coherente en cuanto al uso de los recursos sería que, para la atención a estos sectores, los organismos de investigación profundizaran -como de hecho algunos ya lo vienen haciendo- sus vínculos de trabajo con las ONG que, por lo general, cuentan con la flexibilidad y capacidades para enfocar los problemas desde la perspectiva más amplia de “desarrollo”, integrando lo tecnológico, pero no transformándolo en el eje central de vinculación con los problemas, como frecuentemente hacen las instituciones tecnológicas.

Estas estrategias de apertura y vinculación en red, ya sea con universidades u ONG según sea el caso, permitirán resolver parte de los problemas que hoy se enfrentan, avanzar sobre estrategias institucionales que reflejen mejor las demandas de los distintos sectores con los que tienen que trabajar, y aprovechar las oportunidades que hoy ofrece el mundo de los conocimientos de una manera más efectiva y equilibrada de lo que se ha venido haciendo hasta hoy.

5.3. Reconocer el papel de los marcos regulatorios

Una segunda prioridad de acción tiene que ver con las políticas y los mecanismos regulatorios que afectan las capacidades de acceder y aprovechar las nuevas

tecnologías. Como se ha enfatizado, las fuentes de conocimientos e información tecnológica son muy variadas y sus posibilidades tanto de acceso como de aprovechamiento efectivo se ven afectadas por mecanismos regulatorios muy diversos que, hasta ahora, muy pocas veces han sido discutidos formalmente en cuanto a su naturaleza y a cómo afectan los procesos de innovación tecnológica, al menos en lo que hace al sector agropecuario. Dentro de los nuevos escenarios, aspectos tales como las regulaciones de propiedad intelectual y bioseguridad, e incluso otros como los mecanismos que regulan las inversiones extranjeras, deben ser formalmente considerados, no sólo en lo que hace a sus características jurídico-institucionales (muchas de las cuales están definidas por acuerdos y tratados internacionales) sino, y quizás más importante, en lo que se refiere a las capacidades de implementación.

En el área de propiedad intelectual no se habla -como normalmente se supone- sólo de los sistemas de patentes. De hecho, aunque la importancia de éstos muy probablemente aumente en el futuro, su impacto aún no es significativo en la realidad de la Región. Mucho más importantes son las políticas y capacidades en lo que hace al manejo de los recursos genéticos en el marco del Tratado Internacional para el manejo de los Recursos Genéticos para la Agricultura y la Alimentación, y los tratados y la legislación sobre el sector semillas, ya que éstos definen las condiciones de acceso y distribución de tecnologías esenciales para el avance de la agricultura. Igualmente, una mayoría de los países son adherentes al Protocolo de Cartagena de la Convención sobre la Diversidad Biológica, el cual establece los marcos para el manejo y comercio transfronterizo de los productos de la biotecnología. Sin embargo, y aun cuando en muchos casos se han definido los marcos regulatorios a nivel local, o bien existe un relativamente alto grado de consenso acerca de la naturaleza que deberían tener, la realidad es que estos instrumentos representan sólo una formalidad y casi no se ha avanzado nada en lo que hace a cómo ponerlos en práctica y cómo aprovechar el potencial que representan. En términos de prioridades, lo referido a los sistemas de semillas es quizás el primer punto a atacar. Independientemente de cuál sea el posicionamiento respecto a los otros temas, el fitomejoramiento continúa siendo un instrumento estratégico para el incremento de la productividad de todos los sectores, y sin sistemas establecidos de rotación de germoplasma cualquier inversión en este sector pierde sentido. En el campo de la bioseguridad, las cuestiones no son quizás tan urgentes, dada la propia dinámica que existe en el sector de la biotecnología. Pero dependiendo de los escenarios que se prioricen el tema puede cobrar importancia rápidamente. En ambos casos -propiedad intelectual y bioseguridad- las prioridades de trabajo pasan por definir las

responsabilidades por los temas y el desarrollo de los recursos humanos para una adecuada gestión de los mismos.

5.4. Aprovechar el financiamiento como un mecanismo proactivo

Un último aspecto a mencionar tiene que ver con el papel de los instrumentos de financiamiento para el desarrollo de las actividades de innovación. Como se ha mencionado arriba, el uso del financiamiento como instrumento orientador y de promoción de la innovación ha sido limitado al financiamiento institucional, es decir al presupuesto de los organismos de investigación y desarrollo. Aun cuando se ha discutido mucho el uso de los fondos competitivos, la realidad es que el grueso de los recursos ha sido por transferencias presupuestarias y de carácter público, siendo esta última característica una de las debilidades usualmente mencionadas cuando se compara lo que pasa en los países de América Latina *vis-à-vis* los países de la OECD e, incluso, los de otras partes del mundo en desarrollo.

Una transición hacia un sistema de innovación tecnológica que refleje mejor las características de los tiempos requiere una acción proactiva para modificar estas tendencias. Esto no significa la idea simplista de reemplazar las asignaciones presupuestarias por el financiamiento por proyecto, lo cual dejaría a las instituciones de investigación, particularmente, sin la posibilidad de construir capacidades y de mantener una visión de mediano y largo plazo, dos elementos centrales para la vitalidad de cualquier modelo de trabajo. Pero sí implica diversificar el tipo de instrumentos, de manera de permitir un reflejo más fluido de las prioridades de las políticas de innovación en los programas de trabajo de las instituciones tecnológicas, e incluso facilitar el desarrollo de redes de trabajo que permitan complementar entre sí las capacidades de las distintas instituciones y hacer un mejor uso de los recursos disponibles.

El manejo de un portafolio más amplio de instrumentos de financiamiento que contemple, incluso, aquéllos dirigidos a la movilización de recursos de contraparte del sector privado o los sectores productivos en general es, sin duda, el camino a seguir para reflejar las condiciones y oportunidades que se han discutido en otras secciones en este artículo. El tema es si avanzar en este sentido es viable en el actual marco de subinversión en investigación y desarrollo tecnológico que se da en la mayoría de los países de la Región.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo. “Estrategias para la reducción de la pobreza rural”. 1998. Washington DC.

Biggs, S., 1990. A multiple-source-of-innovation-model of agricultural research and technology promotion. World Development 18. (11): 1481-1499.

Burrill, G. S., 1989, Biotech 2008: Life Sciences: A 20/20 Vision to 2020, New York, USA.

Byerlee, D. y Rubén G. Echeverría (eds.) 2002. “Agricultural Research Policy in an Era of Privatization” CAB Internacional, Reino Unido.

CEPAL. 2006. Panorama Social de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

Cirio, F., 1992. Papel del Estado en la innovación tecnológica en el sector agrícola, con énfasis en las organizaciones del I&D. En Taller sobre Política Tecnológica y Competitividad Agrícola. Montevideo, Uruguay.

Coulter R., J., 1983. International technology: The international agricultural research centers. En Technical Change and Social Conflict in Agriculture: Latin American Perspectives. Piñeiro, M., Trigo, E. (Eds). (Boulder, Colorado: Westview Press). págs. 175-188.

Echeverría R., E. J. Trigo, D. Byerlee. 1996. BID. Cambio institucional y alternativas de financiación de la investigación agropecuaria en América Latina. Washington, D.C.

Echeverría, R; Trigo, E. J. 2008. Los Retos de la Investigación Agroalimentaria en América Latina, Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, N° 219 (2008).

Echeverría, Rubén G. 1998. “Agricultural Research Policy Issues in Latin America: An Overview,” *World Development* 26.

Greleey, M., 1992, Agricultural biotechnology, poverty and employment; The policy context and research priorities, Brighton, U.K., (Paper prepared for the technology and employment branch of the ILO in association with ODA/IDS Research programme IV), 55 págs.

Hansen, M. et al. 1986. Plant Breeding and Biotechnology. New Technologies Raise Important Social Questions.

IAASTD. Latin American and the Caribbean. “Agriculture at a Crossroads. International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development” 2009.

ISNAR. P. G. Pardey, Roseboom, J. and Andersonhs, J. R. (Eds.) 1991. Challenges to Agricultural Research in the 21th. Century. In Agricultural Research Policy: International Quantitative Perspectives. (Cambridge: Cambridge University Press).

Jaffé, W.R. y Trigo, E. J., 1994, La agrobiotecnología en América Latina y el Caribe: elementos para estrategias nacionales, En: Comercio Exterior, vol. 44, Nº 7, México, julio 1994: 571-581.

Kaimowitz, D., 1994, Agricultural Research and Technology Transfer in Latin America in the 1990s, Buenos Aires, Argentina, 26 págs.

Los Sistemas Nacionales de Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria en la Década de los 90. IICA. Serie Publicaciones Misceláneas A1/SC-90-02. (1990) San José, Costa Rica.

Pardey, Phil; Stanley Wood and Reed Hertford (Eds). 2005. Research futures: projecting agricultural R&D potentials for Latin America and the Caribbean. A publication of the Inter-American Development Bank with the Regional Fund for Agricultural Technology, FONTAGRO and the International Food Policy Research Institute, IFPRI. Washington DC.

Piñeiro M.E. and Sabato, J.F., 1983. La cuestión tecnológica y la organización de la investigación agropecuaria en América Latina. Desarrollo Económico 2 (89).

Piñeiro, M. and Trigo, E. J. (Eds.), 1983. Technical Change and Social Conflict in Agriculture, Latin American Perspectives (Boulder, Colorado: Westview Press).

Piñeiro, Martín. 2005. Rural Development in Latin America: Trends and Policies. Documento de discusión preparado para el Diálogo sobre Desarrollo Rural, UE-BID, Bruselas, Bélgica.

Pray, C. E. and Echeverría, R. G., 1991. Private-sector agricultural research

in less-developed countries. En Agricultural Research Policy: International Quantitative Perspectives. ISNAR. P. G. Pardey, J. Rosenboom and J. R. Anderson (Eds.). (Cambridge: Cambridge University Press). págs. 341-364.

Reynolds, L. G. (Ed.) 1975. Agriculture in Development Theory (New Haven: Yale University Press).

Rice, E. B. 1971. Extension in the Andes: An evaluation of official U.S. assistance to agricultural extension services in Central and South America (Washington D.C.: U.S. Agency for International Development) AID Evaluation Paper N° 3A.

Rivera, W. and Gustafson, D. J. eds., 1991. Agricultural Extension: Worldwide Institutional Evolution and Forces for Change (Amsterdam: Elsevier Press).

Ruttan, V. W. 1980. Bureaucratic productivity: The case of agricultural research. Public Choice 35: 529-547.

Schiff, M. and Valdes, A., 1992. The Plundering of Agriculture in Developing Countries. (Washington, D.C.: World Bank).

Scultz, T. W., 1964. Transforming Traditional Agriculture (New Haven: Yale University Press).

Trigo Eduardo J. (2005) "*La Transformación de la Agricultura Argentina".* Ciencia Hoy. Volumen 15 N° 87. Buenos Aires, Argentina, junio/julio 2005.

Trigo Eduardo J. y Martin Piñeiro (2004) "Los sistemas de semillas en América Latina y el Caribe: Hacia una estrategia y políticas públicas para su desarrollo", Unidad de Desarrollo Rural, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, EUA (Nº RUR 04-02)

Trigo, E. J. 1999. The Situation of Agricultural Biotechnolgy Capacities and Exploitation in Latin America and the Caribbean, en "Agricultural Biotechnology in Developing Countries: Towards Optimizing the benefits for the Poor", Matin Qaim, Anatole Krattiger and Joachin von Braun (eds.), Klewer Academic Publishers, Dordrecht, *Trigo, E.J. 1997. Agricultura en el Mercosur y Chile. La Tecnología Agrícola: su dimensión en el proceso de integración. IICA, Montevideo, Uruguay.*

Trigo, E. J., Chudnovsky, D., Cap, E. and Lopez A. (2005) "Approaching biotechnology: Experiences from Brazil and Argentina" in "Trading in Genes:

Development Perspectives on Biotechnology, Trade and Sustainability", Meléndez-Ortiz, R. and Sánchez, V. (eds.) EARTHCAN, London -Sperling, VA, 2005.

Trigo, E. J., Chudnovsky, D., Cap, E. and Lopez, A. 2002. Los Transgénicos en la Agricultura Argentina: Una historia con final abierto. Libros del Zorzal, Buenos Aires, Argentina.

Trigo, E.J. 1996 The role of NARS in the Changing Global Agricultural Research System. En: The Globalization of Science: The Place of Agricultural Research, Christian Bonte-Friedheim y Kathleen Sheridan eds. International Service for National Agricultural Research, ISNAR, The Hague, The Netherlands.

Trigo, E.J. and Piñeiro M.E., 1981. Dynamics of agricultural research organizations in Latin America. Food Policy. February.

Trigo, E.J. y Eugenio J. Cap. 2006. Diez años de cultivos genéticamente modificados en la agricultura argentina. ArgenBio, Buenos Aires, Argentina.

Trigo, E.J., 1993, Public-private sector relations in agricultural research and development: Notes on experiences and issues, Paper for the International Symposium Public and Private Roles in the Provision of Agricultural Support Services, San José, C.R., May 17-19, 1993, 39 págs.

Trigo, Eduardo J., Greg Traxler, Carl Pray and Ruben Echeverría (2001), "Agricultural Biotechnology and Rural Development in Latin America and the Caribbean". En "The Future of Food: Biotechnology Markets and Policies in an International Setting", Philip G. Pardey, International Food Policy Research Institute, IFPRI, Washington, DC.

Calidad e inocuidad de los alimentos en América Latina: diagnóstico y directrices para la construcción y perfeccionamiento de los sistemas de control

Ângela Pimenta Peres

1. Introducción

El futuro de las actividades agrícolas seguramente está ligado a los esquemas de control de calidad. De esa manera, los actores involucrados en las cadenas productivas agrícolas deben tomar en cuenta, cada vez más, los aspectos de sustentabilidad ambiental y seguridad de alimentos, además del uso de tecnologías no agresivas al medioambiente y a la salud humana.

En el mundo globalizado, los riesgos asociados a los alimentos se manifiestan en términos de intensidad y de expansión, amenazando toda la humanidad o afectando a un gran número de personas. Por lo tanto, ya no se pueden tratar los riesgos aisladamente, disociados del medioambiente, pues los eventos globales están en plena interconexión. En ese contexto, la garantía de la seguridad de alimentos se ha convertido en un importante desafío, no sólo para los países desarrollados, sino también para los países en desarrollo. Algunos países latinoamericanos han obtenido progresos significativos en el fortalecimiento de sistemas de seguridad de alimentos, que priorizan acciones de defensa agropecuaria, como también políticas de reducción y prevención de enfermedades de origen alimentario. Sin embargo, todavía existen niveles inaceptables de enfermedades de origen alimentario en la Región, así como nuevos peligros siguen amenazando las cadenas de alimentos.

Tras la globalización del comercio de alimentos y de los requisitos de los

acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) relacionados a la calidad e inocuidad de los productos alimentarios, los gobiernos de los países en desarrollo alimentan los temores crecientes de que las normas y los reglamentos internacionales en materia de inocuidad de los alimentos puedan crear barreras a la entrada de sus productos alimentarios en los mercados internacionales. Cuando hacen esfuerzos para cumplir las normas internacionales (como el Codex Alimentarius) los países de la Región siguen teniendo dificultad de penetración en ciertos mercados, debido a estrictos requisitos nacionales de calidad e inocuidad de los alimentos. Además, los consumidores y las entidades reguladoras de los países desarrollados temen que la falta de capacidad de los países en desarrollo en ese tema comprometa el nivel de protección preconizado por las normas internacionales.

Hay que subrayar que, para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, la agroindustria se ha convertido en un medio de generación de empleos directos e indirectos, renta y calidad de vida para las personas, contribuyendo a mejorar los índices sociales y económicos de la Región. Así, algunos retos y cuestiones merecen una atención especial de parte de los gobernantes, investigadores, productores y comerciantes. Entre ellos, la eficacia del sistema de salud animal, sanidad vegetal y de control oficial de calidad de alimentos e insumos en los países latinoamericanos, y la adecuación de la estructura del sistema de control de calidad de esos países a los estándares de los grandes bloques importadores.

2. Calidad y seguridad de los alimentos: diagnóstico actual, retos y directrices para América Latina

Los escándalos asociados a la falta de seguridad alimentaria en los fines de la década de los 90 y otros más recientes, como los casos de la enfermedad de las vacas locas (BSE) o de la fiebre aftosa en animales, la salmonelosis transmitida a humanos a través de huevos y tomates, y la melamina en la leche en polvo consumida por niños, afectaron profundamente la manera en que consumidores de diferentes partes del mundo analizan y seleccionan los productos alimentarios ofrecidos por el mercado. Es evidente que el aumento de la sensibilidad a los riesgos y peligros involucrados en la alimentación y la mejora de los estándares de vida en las sociedades desarrolladas llevaron a la primacía de la selección por estándares de calidad, en lugar de elegir únicamente por el mejor precio.

Estos acontecimientos ponen presión sobre los gobiernos para reconocer la importancia del tema de la seguridad sanitaria de los alimentos y a movilizarse en pro de la adopción de medidas de regulación que establezcan requisitos sanitarios para la comercialización de productos alimentarios destinados al consumo humano, para proteger la salud de la población.

En Europa, ese cambio de actitud de parte de los consumidores desencadenó una serie de respuestas políticas encaminadas a la aplicación de sistemas de seguridad y de las respectivas entidades reguladoras para prevenir nuevos peligros y nuevos escándalos asociados a los alimentos. La Unión Europea (UE), a través del Reglamento (CE) No. 178/2002, creó la Autoridad Europea para la Seguridad de los Alimentos (EFSA) y estableció procedimientos en materia de inocuidad de los alimentos. Además, la UE ha establecido un Sistema de Alerta Rápido (RASFF). Ese sistema es administrado por la Comisión Europea, que es la destinataria de los mensajes que circulan en el sistema de alerta rápida, examinando el contenido de los mensajes y proveyendo a la Comisión y a los Estados Miembros, a la EFSA, a los demás miembros de la red y terceros países involucrados, todas la informaciones necesarias para el análisis de los riesgos. Esto permite el acceso permanente a informaciones actualizadas sobre la incidencia de peligros sanitarios en los alimentos para humanos y también para animales e, incluso, a las medidas adoptadas por los países involucrados para controlar las situaciones y las desconformidades verificadas.

Otros países desarrollados han trabajado con los principios del análisis de riesgo para reducir, eliminar o evitar los riesgos para la salud de animales, plantas y los consumidores. Los Estados Unidos de América, por ejemplo, instituyeron el procedimiento de Análisis de Peligros y de Puntos Críticos de Control (HACCP) - que se utiliza internacionalmente. Este procedimiento se basa en principios científicos y trata de identificar peligros específicos y establecer medidas de control de inocuidad de alimentos durante el proceso productivo. Dicho país ha creado también, a través de su Administración de Medicamentos y Alimentos (FDA) los Sistemas Operativos y Administrativos para Soporte a la Importación (OASIS) con los cuales asegura que la entrada de alimentos importados, medicamentos veterinarios e insumos agrícolas no causen riesgo a la salud pública.

Además, los países importadores desarrollados han aplicado una estrategia global para restaurar la confianza de las personas en la seguridad de los alimentos que consumen a través de la adopción de protocolos y sellos

de certificación voluntarios que comprueban la calidad y seguridad de las frutas importadas, entre los cuales se destaca el protocolo GLOBALGAP, por ser amplio y el más requerido internacionalmente, principalmente por los países europeos. Esos sellos buscan, entre otros aspectos, asegurar a los consumidores la seguridad de los alimentos y que los productos estén en un sistema de de producción basado en la sustentabilidad ambiental y en la seguridad y salud de los trabajadores. Otros sellos también se están exigiendo para la certificación de buenas prácticas agrícolas de gestión ambiental y social, además de la aplicación de herramientas de control, como el HACCP, el ISO 14001 y el ISO 22000.

Como producto comercial, los alimentos se presentan de manera controvertida en el escenario económico internacional, porque si bien pueden constituir la principal mercancía del comercio entre los países, pueden llegar a ser también un vehículo importante de transmisión de enfermedades infecciosas, que afectan al comercio y a miles de personas. Reconocido, por lo tanto, como un amplio problema de salud pública, la seguridad higiénico-sanitaria de los alimentos se convierte en un desafío transnacional que requiere intensa cooperación internacional para establecer los medios eficaces de protección a la salud de las poblaciones, incluido el fortalecimiento de los sistemas de vigilancia agropecuaria, ya que las soluciones van más allá del alcance de la jurisdicción del Estado-nación.

Sobre la base de estos escenarios, es importante informar que la falta de un control de calidad de alimentos puede llevar a que los países importadores apliquen barreras comerciales a los países exportadores de productos agrícolas, tales como embargos y normas técnicas (certificado fitosanitario, certificado de la calidad del producto, etc.). A su vez, estas barreras tienen un impacto negativo en la balanza comercial de los países tradicionalmente exportadores de productos agrícolas.

Hay que considerar que la constante presencia en los grandes mercados internacionales de productos contaminados y de mala calidad causa un consecuente aumento en el rechazo de esos productos, resultando en graves perjuicios para el desarrollo económico de los países. Los rechazos no afectan sólo un producto, sino grandes cantidades de diferentes tipos de productos provenientes de países en desarrollo, exponiendo fallas en los sistemas oficiales de control y gestión. En algunos casos, los rechazos pueden extenderse para los productos de una región cercana, en donde el sistema de producción utilizó agua o suelo contaminado con productos fitosanitarios, por

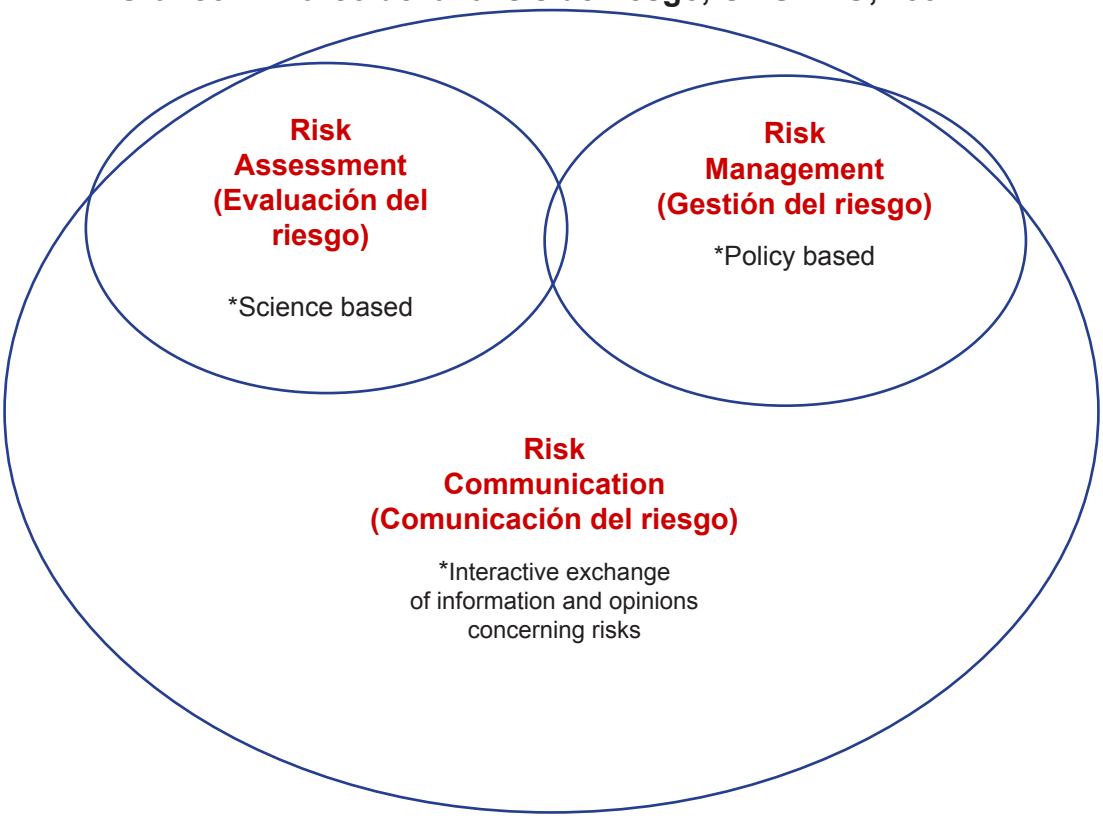
ejemplo.

El estricto control y los constantes rechazos de productos no conformes reflejan un aumento importante de los costos de inspección y fiscalización aduanera en los puntos de entrada de los países importadores. La solución no está en cerrar las fronteras de esos países o en la proliferación de sistemas de vigilancia agropecuaria, con el fin de hacer la entrada de la mercancía más restrictiva, sino en utilizar estrategias correctivas que afecten todas las fases del proceso de producción. Estas estrategias deben ser flexibles y aplicadas de acuerdo a los problemas y recursos de cada país, y no dependen del uso de tecnología sofisticada, pero requieren grandes inversiones en equipos, estructuración y motivación de grupos fiscalizadores y entrenamiento de operadores.

2.1. Evaluación de riesgos

El análisis del riesgo consiste en evaluaciones de riesgos, administración de riesgos y comunicación de riesgos, según el Gráfico 1. Las evaluaciones de riesgo deben ser hechas por un organismo científico independiente, encargado también de la comunicación del riesgo, ya que se prevé que recopilará y analizará los datos necesarios para la caracterización y el control de los riesgos que, directa o indirectamente, influyan en la seguridad de los alimentos, sin ser responsable de las medidas de gestión del riesgo ni de las actividades del sistema de control de los productos alimentarios. Se debe aclarar que es necesario separar la responsabilidad legislativa de la responsabilidad científica. En la Unión Europea, por ejemplo, lo que se intentó a través de la Autoridad Europea para la Seguridad de Alimentos (EFSA) fue paliar los aspectos negativos del complejo entramado que lleva a la adopción de una norma en materia alimentaria, a saber: la politización del riesgo, una implicación inapropiada de los consumidores en el desarrollo de la política alimentaria de la UE, la falta de coordinación entre la Unión y los Estados miembros (como ocurrió cuando se registraron problemas alimentarios), una comunicación ineficaz entre los riesgos alimentarios, una cierta desconfianza en los dictámenes científicos realizados por la Unión, y una falta de apertura y de transparencia en el proceso de la toma de decisiones, etc.

Gráfico 1: Marco del análisis de riesgo, OMS-FAO, 1997.



Aunque haya un acuerdo casi universal en el sentido de que una evaluación científica del riesgo es parte esencial de la base para cualquier decisión sobre el manejo del riesgo de inocuidad de los alimentos, la realización de una evaluación de los riesgos competente, independiente y oportuna representa un desafío considerable para la mayoría de los países latinoamericanos. Las evaluaciones de riesgo son necesarias para que se puedan establecer leyes sobre inocuidad de los alimentos y ayudar en el establecimiento de prioridades de inspección de alimentos y otras políticas de inocuidad. Actualmente, el número de riesgos para la inocuidad de los alimentos que deben ser evaluados es grande y está aumentando cada día. La magnitud de los efectos adversos sobre la salud asociados a contaminantes de alimentos sigue en aumento en la proporción en que la investigación científica desarrolla otras maneras de medir el riesgo. Para hacer evaluaciones de riesgo, casi todos los países de América Latina enfrentan problemas semejantes de falta de recursos técnicos y dificultad de recolectar sus propios datos toxicológicos, de consumo y de evaluación de la exposición.

Dado que la mayoría de los países de la región latinoamericana carecen de recursos suficientes para llevar a cabo eficazmente las evaluaciones de riesgo a nivel nacional, un organismo de evaluación de riesgo regional o incluso nacional cuando el caso lo demande, parecido a la EFSA de la Unión Europea, podría prestar un valioso servicio en la realización de evaluaciones de riesgo exigidas por los gobiernos nacionales.

2.2. Sistemas nacionales de control de calidad y seguridad de los alimentos

Con el creciente interés en las cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria y los elevados estándares de calidad para productos agrícolas, principalmente en el mercado internacional, los sistemas interconectados, bien coordinados y vinculados al control de calidad son cada vez más importantes para las cadenas de suministros alimentarios, desde la producción primaria hasta el consumidor final. Así, el control a lo largo de la cadena productiva se ha hecho cada vez más complejo, para asegurar protección suficiente a la salud de los consumidores, recordando que todos los eslabones de esa cadena deben ser igualmente sólidos.

Las políticas nacionales coherentes de inocuidad de los alimentos son la base de un sistema eficaz de gestión de seguridad, calidad e inocuidad de los alimentos. Los sistemas nacionales de control de los alimentos desempeñan una función esencial para garantizar que los alimentos sean inocuos y aptos para el consumo humano además de incidir en la organización y las actividades desempeñadas por otros actores de las cadenas de alimentos. Estos sistemas deben estar conformados por los componentes: legislación y reglamentación alimentaria; gestión del control de los alimentos; servicios oficiales de control o inspección; servicios de laboratorio y de información, educación, comunicación y capacitación.

En América Latina, en general, los problemas de inocuidad de los alimentos no son considerados adecuadamente en las políticas nacionales, de modo que no es posible adoptar enfoques coordinados y sostenibles para la gestión global de la seguridad alimentaria. Algunos países de la Región no se dan cuenta todavía de las importantes implicaciones sanitarias y económicas de la inocuidad de los alimentos, lo que se refleja en la baja priorización de ese tema en el contexto de las políticas nacionales. Por lo tanto, los gobiernos de la Región deben trabajar para entender los beneficios económicos y de

salud pública de la mejora de los sistemas de inocuidad de los alimentos y, de esa manera, formular políticas nacionales coherentes de control de calidad, seguridad e inocuidad de los alimentos, en consulta con todos los interesados, incluidos la industria de alimentos, las instituciones de investigación y los consumidores.

Para asegurar la inocuidad de los alimentos en una economía global, hay que tener un alto grado de comunicación, coordinación y cooperación en los países y entre ellos. La gestión de la inocuidad de los alimentos es una cuestión multisectorial que involucra, por lo general, los ministerios de salud, agricultura, comercio, industria y, a veces, economía, pesca y turismo, y también las agencias de vigilancia sanitaria y los gobiernos locales. En ausencia de una política nacional de calidad e inocuidad de los alimentos bien definida, con planes claros de aplicación, esas organizaciones tienden a operar de acuerdo a sus propias aspiraciones de inocuidad de los alimentos, sin una visión amplia de la defensa agropecuaria nacional. Además, sin responsabilidades bien definidas para esas organizaciones, los escasos recursos disponibles en los países de la Región son disipados por la duplicidad de esfuerzos. Cuando las agencias, los ministerios y demás organismos son los indicados para coordinar las actividades nacionales de inocuidad de los alimentos, por lo general no disponen de los recursos necesarios para llevar a cabo las funciones de manera eficaz. Así, es esencial un mecanismo de coordinación bien establecido y sostenible, con responsabilidades bien definidas para cada órgano del gobierno.

Es muy diversa la forma en que los países alrededor del mundo organizan su institucionalidad para garantizar alimentos sanos, existiendo por lo menos tres tipos de sistemas cuya estructura se puede basar en: una multiplicidad de organismos responsables del control de los alimentos; un único organismo unificado de control de los alimentos; o un organismo nacional integrado. Los Estados Unidos de América, por ejemplo, tiene un sistema de control conformado por varias agencias federales, donde la Administración de Medicamentos y Alimentos (FDA) es la responsable primaria de hacer cumplir las leyes de seguridad alimentaria, incluyendo las normativas de importación y exportación, y de proteger a los consumidores frente a alimentos impuros, inseguros, producidos en condiciones no sanitarias o fraudulentamente etiquetados. El Reino Unido y Dinamarca son ejemplos de países que han adoptado agencias únicas con atribución de todas las competencias de protección de la salud pública y la inocuidad de los alimentos y con un mandato claramente definido. Algunos países tienen desarrollada una fórmula

intermedia que procura lograr un enfoque coherente y coordinado, a lo largo de toda la cadena alimentaria, de todos los organismos involucrados en el control de los alimentos sin fusionarlos. Normalmente estos sistemas se organizan en algunos niveles que involucran la responsabilidad de la formulación de políticas y la elaboración de normas y reglamentos; la coordinación de la actividad de control de los alimentos, seguimiento y auditoría; la delegación de lo concerniente a la inspección y aplicación coercitiva; y la comunicación, educación y capacitación. En la actualidad varios países han conformado este tipo de estructura, tales como Bélgica, Canadá, España, Francia, Irlanda, Nueva Zelandia y los Países Bajos.

Gráfico 2
Esquema de la situación gubernamental actual de control alimentos en Bélgica, FASFC, 2008.

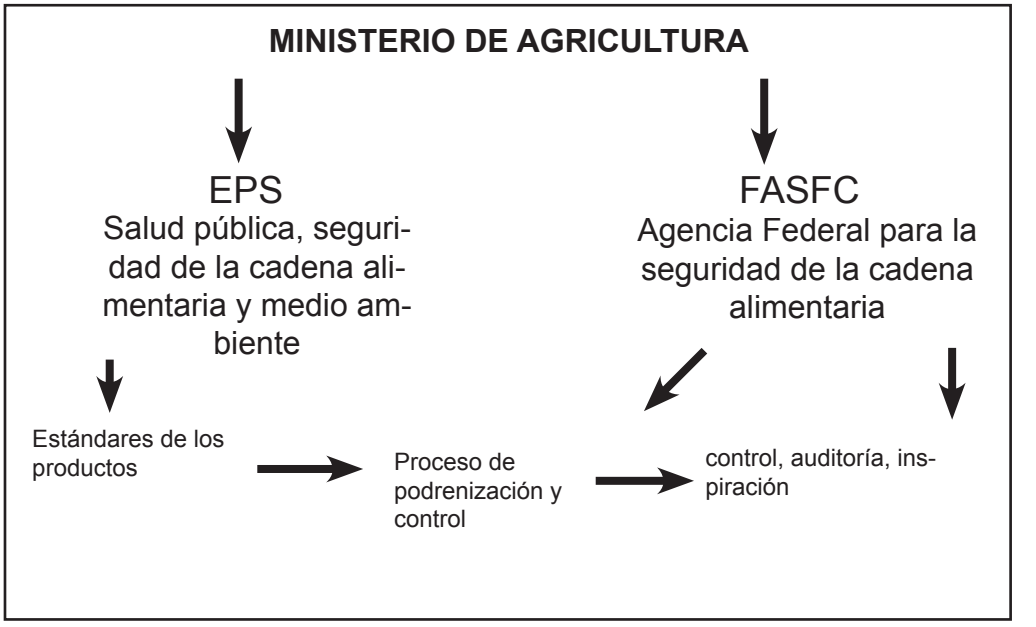
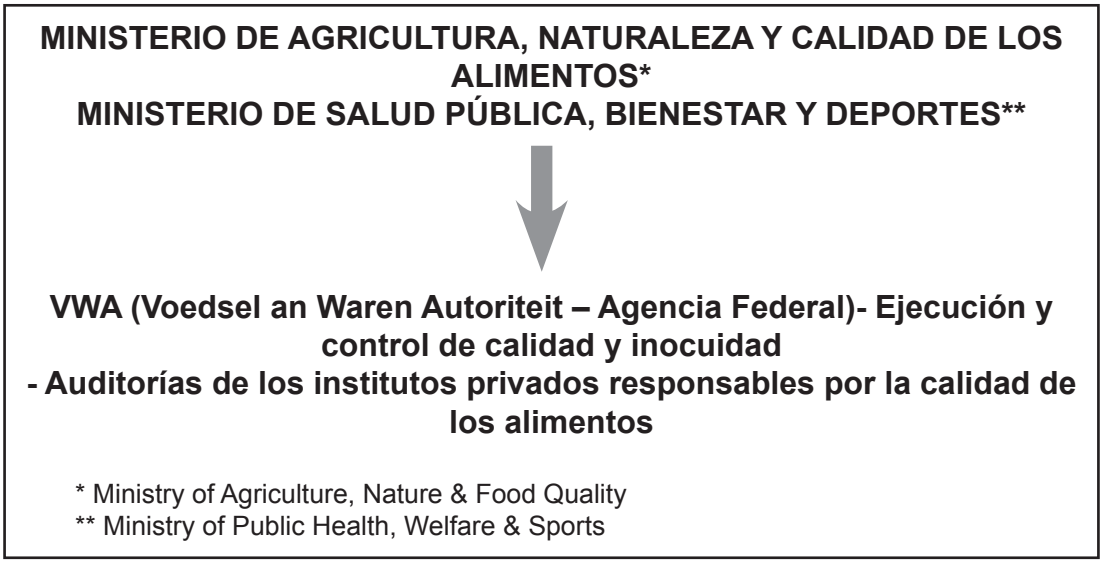


Gráfico 3
Esquema de la situación gubernamental actual de control de alimentos en los Países Bajos, VWA, 2008.



Los sistemas tradicionales de control de alimentos en la mayoría de los países latinoamericanos no dan a las agencias o ministerios involucrados un término claro o autoridad para prevenir problemas de seguridad e inocuidad de los alimentos. Además, algunos países todavía no disponen de legislación en el tema de los alimentos en conformidad con los requisitos internacionales que deben respetarse, como el *Codex Alimentarius*. En algunos países que actúan con más fuerza en el control de alimentos, la legislación es obsoleta, insuficiente y fragmentada y está dispersa en una serie de reglamentos que crean una confusión evitable entre los agentes oficiales de control, productores, distribuidores y comerciantes. Además, la aplicación de la legislación de alimentos en el momento de su control es problemática, resultando muchas veces en protección insuficiente del consumidor contra prácticas fraudulentas y alimentos contaminados, que pueden contribuir a la importación y producción nacional de alimentos de baja calidad y al rechazo de las exportaciones de productos de la Región.

Es importante señalar que el sector informal, que frecuentemente es un importante productor y distribuidor de alimentos frescos y procesados, incluidos los que se venden en la calle para consumo directo, por lo general está fuera del alcance de los sistemas oficiales de control y sigue siendo el menos controlado. Las leyes básicas sobre alimentos deben provenir de

las políticas nacionales para la inocuidad de los alimentos que reconozcan la importancia de un enfoque científico para la inocuidad de los alimentos y definir claramente las responsabilidades de las agencias de ejecución y los ministerios involucrados.

La globalización de los mercados de alimentos ha obligado a las naciones a desarrollar reglamentos y normas de calidad y seguridad de alimentos que sean sensibles a las necesidades de los usuarios y que sean aceptados y reconocidos internacionalmente. El Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC estipula que las normas nacionales sanitarias y fitosanitarias deben basarse en normas internacionalmente convenidas del *Codex Alimentarius*, la OIE y la CIPF. Algunos países de América Latina tienen organismos nacionales que establecen los reglamentos de alimentos, en general, basados en las normas pertinentes del *Codex*. Sin embargo, en muchos países, esas autoridades no están bien definidas, o ni siquiera participan activamente del establecimiento de reglamentos alimentarios nacionales. Como parte del sistema de gestión de la inocuidad de los alimentos, los gobiernos nacionales latinoamericanos deben establecer sus reglamentos oficiales basados en las normas del *Codex Alimentarius*. Como en las políticas y leyes de inocuidad de los alimentos, todos los interesados, incluyendo productores y consumidores, deben involucrarse en la creación de los reglamentos nacionales oficiales en ese tema.

Vale recalcar, para los países de la Región, la importancia de un trabajo de control necesario, que implique la toma de conciencia de todos los involucrados del sector productivo. Esto debe hacerse en toda la cadena de producción, buscando la continuación y mejora del control de los sistemas de producción que están estrechamente vinculados, garantizando a la población el consumo de un producto más saludable y seguro. Pero, desgraciadamente, los sistemas de inocuidad de los alimentos, en la mayoría de los países de la Región, son débiles y fragmentados y no están bien coordinados; así, no son suficientemente eficaces para proteger adecuadamente la salud de los consumidores y aumentar la competitividad de las exportaciones. Sin embargo, es importante reconocer que la mejora de los sistemas de inocuidad de los alimentos requiere altos costos, a corto, medio y largo plazo, lo que representa un desafío para muchos países.

Actualmente, en los diferentes países de la Región, algunas funciones de control han sido llevadas a cabo por los ministerios y otros organismos de las esferas de salud, agricultura, industria y comercio y hasta economía, y han

sido conducidas sin coordinación, causando algunos inconvenientes para el buen funcionamiento de estos países, lo que ha dado lugar a ineficiencias en el control de riesgos a la salud, con la participación de la entrada y salida de productos agropecuarios en los países.

En América Latina se puede citar la Agencia Chilena de Inocuidad de los Alimentos (ACHIA) como una referencia de agencia que surgió del reconocimiento del sector público y privado chileno acerca de la necesidad de realizar transformaciones estructurales en el sistema vigente dominado por acciones desarrolladas por varios organismos oficiales cuyo desempeño, a pesar de presentar indicadores sanitarios relativamente aceptables, mostraba limitaciones o insuficiencias de carácter estructural. El nuevo sistema debe privilegiar y promover la prevención, el enfoque centrado en procesos, la colaboración activa público-privada, la autorregulación hasta donde sea posible (manteniendo siempre una adecuada supervisión pública), y una lógica centrada más en los resultados que en los procedimientos o actividades.

Con el aumento de la participación de los países latinoamericanos en el comercio agrícola internacional, las cuestiones sanitarias y fitosanitarias adquieren un papel de fundamental importancia, con niveles de exigencia cada vez más estrictos. Esta tendencia se refleja en el creciente número de misiones extranjeras para visitar esos países, para negociar acuerdos sanitarios o auditar áreas de sanidad animal y vegetal y de inspección de productos de origen animal y vegetal.

En esos países, los servicios oficiales de inspección sanitaria de alimentos de origen animal y vegetal deben aportar para asegurar la sanidad, la conformidad y la inocuidad de los productos destinados a la alimentación humana. La actuación de esos servicios es importante para garantizar la oferta de alimentos seguros para los mercados interno e internacional. La calidad de los alimentos de origen animal y vegetal y de los insumos agropecuarios depende de la aplicación de procedimientos que aseguren el cumplimento de normas y estándares higiénico-sanitarios, tecnológicos y de identificación de las características de los productos. El objetivo de ese control es evitar riesgos a la salud del consumidor y fraudes económicos.

2.3. Capacidad de laboratorio

La aplicación de la legislación en el área de alimentos y la aplicación de sistemas fortalecidos de vigilancia de enfermedades transmitidas por alimentos y animales demandan una capacidad sólida de análisis de esos productos a nivel nacional. Desafortunadamente, los laboratorios de control de alimentos en América Latina son por lo general ineficaces, obsoletos o no están en condiciones de prueba para contaminantes químicos, biológicos e incluso físicos. Entre las causas de la falta de capacidad es importante señalar la insuficiencia de los recursos para su financiación, el equipo y el personal; la falta de inversión en reparación de equipos y mantenimiento de reservas adecuadas de productos químicos y otros materiales necesarios para el análisis; además de procedimientos de gestión o métodos de análisis incapaces de garantizar la calidad del servicio. Los países de la Región deben atribuir prioridad al fortalecimiento de los laboratorios de diagnóstico de enfermedades y control de calidad de suministros y alimentos. En ese sentido, los países vecinos y también los países importadores pueden colaborar para desarrollar programas de control entre laboratorios, programas de entrenamiento conjunto o incluso la creación de laboratorios regionales que atiendan las necesidades de varios países. Los gobiernos también pueden fortalecer alianzas público-privadas entre laboratorios para un mejor uso de los escasos recursos de un país.

2.4.Entrenamiento, capacitación y reconocimiento profesional

Un sistema eficaz de gestión de inocuidad de los alimentos requiere procedimientos claros y políticas de inspección aplicadas por inspectores bien entrenados, no sólo para aplicar los procedimientos sino también para actuar como asesores o extensión de la garantía de calidad en toda la cadena de producción.

Es importante señalar que el conocimiento de todos los involucrados acerca de la inocuidad de los alimentos constituye la base para la elaboración de estrategias e iniciativas de intervención para prevenir enfermedades. Sin embargo, pocos países de América Latina han establecido programas continuos de educación para inspectores oficiales involucrados en el control de los alimentos, empleados de las industrias de alimentos y/o consumidores. No cuesta recordar la importancia de la extensión rural como fuerte apoyo de la orientación de buenas prácticas agrícolas, clave para el control de calidad e inocuidad de los alimentos a lo largo de la cadena de producción.

Los inspectores latinoamericanos vinculados a la defensa agropecuaria, incluyendo el área de control de alimentos, por lo general carecen de reconocimiento profesional proporcional a sus responsabilidades, además de entrenamiento y apoyo logístico, incluidos transporte y equipos, para llevar a cabo las inspecciones con la calidad necesaria. Los servicios nacionales de defensa agropecuaria, en donde se incluye la inspección de productos de origen vegetal y animal, por lo general están ubicados en las capitales y principales centros metropolitanos, y se ejerce poco o ningún control en las pequeñas ciudades y áreas rurales. Pocos países de la Región poseen sistemas nacionales eficaces de inspección y certificación, ni siquiera de manera voluntaria, de importaciones y exportaciones. En los países en que hay un fuerte mercado exportador en determinado sector, los servicios de inspección, por lo general, están involucrados en el control de esos productos. Para sacar provecho de los ingresos de las exportaciones de alimentos y protegerse de alimentos importados de mala calidad, los gobiernos de la Región deben mejorar sus sistemas oficiales de inspección, ya sea en calidad y cantidad, para satisfacer las necesidades nacionales.

2.5. Alianzas, iniciativas y certificación voluntaria

La mayoría de las contaminaciones en alimentos es resultado de problemas ambientales de contaminación, de la falta de infraestructura higiénico-sanitaria adecuada, y de la falta de buenas prácticas de gestión y de cuidados en las operaciones de riego, fertilización, cosecha, transporte y almacenamiento, resultando en un alto riesgo para el consumidor. Así, cabe señalar que el gobierno en asociación con los involucrados en los distintos eslabones de la cadena de producción, como productores, empacadores, transportistas, asociaciones comerciales, universidades y gobiernos de estados y municipios deben hacer esfuerzos significativos para adaptar y adoptar buenas prácticas agrícolas, con el fin de reducir al mínimo los riesgos de contaminación microbiana en los alimentos. Entre los esfuerzos deben incluirse acciones de orientación acerca de la construcción y aplicación de programas de garantía de calidad, buenas prácticas industriales y buenas prácticas agrícolas y administrativas; financiación de investigaciones agrícolas; y patrocinio de iniciativas educativas. Además, son necesarias acciones continuas de desarrollo de directrices nacionales para aumentar la consistencia y fundamento científico de iniciativas de seguridad de los alimentos en todos los países productores o importadores de alimentos.

En algunos países de América Latina, el interés creciente de los consumidores en adquirir productos seguros ha obligado a los actores de las cadenas de suministro (productores, transportistas, mayoristas y minoristas) a garantizar por sí mismos la seguridad de sus productos. Así pues, actualmente es visible la adopción de programas específicos de aplicación voluntaria en los países de la Región para garantizar el control y la trazabilidad de cadenas de producción agrícola, tales como las normas GLOBALGAP, que incluyen aspectos relacionados con la trazabilidad, asegurando el acompañamiento del producto en toda la cadena alimentaria; las técnicas de producción, con el objetivo del uso controlado de productos agroquímicos para reducir al mínimo el impacto de los residuos por el uso de dichos productos en los alimentos, en los seres humanos y su entorno; la protección del medioambiente; los aspectos higiénicos para evitar la contaminación química, física y biológica, asegurando la inocuidad de los alimentos y los aspectos sociales, enfocados en un ambiente de trabajo adecuado, de acuerdo con las necesidades laborales y sanitarias de los trabajadores involucrados en la cadena.

En Brasil, la Producción Integrada de Frutas (PIF) es un programa voluntario de evaluación de conformidad, elaborado por organismos gubernamentales, en asociación con la iniciativa privada. Ese programa genera frutas de alta calidad, priorizando la sustentabilidad, la aplicación de recursos naturales, la sustitución de insumos contaminantes, la supervisión de los procedimientos y la trazabilidad de todo el proceso, haciéndolo económicamente viable, ambientalmente correcto y socialmente justo. Cabe aclarar que el principal objetivo de la PIF es reemplazar las prácticas convencionales onerosas por un proceso que permita disminuir los costos de producción, mejorar la calidad, reducir los daños ambientales y aumentar el nivel de credibilidad y confiabilidad del consumidor respecto a las frutas brasileñas.

En Argentina, el gobierno instituyó el sistema de control para la producción de frutas y hortalizas, para fortalecer la promoción y adopción de buenas prácticas agrícolas en las distintas fases de producción, transformación, almacenamiento y comercialización, a fin de garantizar la seguridad alimentaria de los consumidores y proteger la salud de ellos. El sistema argentino llamado Sistema de Control de la Producción y Comercialización de Frutas y Hortalizas Frescas (SICOFHOR) se creó por la existencia de niveles de inconformidad de estos productos en el mercado interno, por presentar residuos de plaguicidas y contaminantes biológicos, por la falta de satisfacción de las frutas argentinas en el comercio internacional y por las mayores exigencias de inocuidad de los alimentos. El programa unifica estándares de calidad, tanto para el mercado

interno como para la exportación; contempla también la creación de un sistema de monitoreo y vigilancia, la promoción de medidas para reducir los riesgos de contaminación y la puesta en marcha de programas que aseguren la calidad de procesos y productos.
Su implementación se programó en dos fases: una preliminar de información, sensibilización, difusión y capacitación para operadores, productores, empacadores, mercados concentradores (mercados mayoristas), supermercados e inspectores; y la otra de instrumentación del sistema de control, realizada a su vez en cuatro etapas:

1) La identificación de los productos frutihortícolas frescos, cuyo objetivo es conocer en forma inmediata su especie; zona de producción o país de origen; firma empacadora; productora o importadora, y categoría-grado de selección; generando así un mecanismo de rastreabilidad confiable para el producto.

2) La determinación de la calidad de los productos, con el objetivo de corroborar que la calidad comercial especificada en el rótulo (establecida en la primera etapa) coincida con la calidad del producto al cual pertenece dicha identificación, de modo que el consumidor tenga acceso a esa información y pueda optar entre distintas calidades de un mismo producto.

3) La determinación de residuos de pesticidas y si los mismos se encuentran por encima del límite máximo permitido por la legislación vigente.

4) La determinación de presencia de contaminantes microbiológicos en los productos y que puedan afectar su inocuidad. El sistema argentino contempla un régimen de sanciones o penalidades; no obstante prevé agotar todos los mecanismos para persuadir a los actores de la cadena productiva para que, movidos por su propia convicción, se adecuen gradualmente a los requerimientos del programa.

La preocupación de las acciones de seguridad alimentaria es garantizar la salud pública para los consumidores de la región latinoamericana y cumplir los requisitos sanitarios necesarios para las exportaciones. Con medidas para el control sanitario, la agricultura y la ganadería añaden más seguridad a todas las cadenas de producción, estableciendo una relación de confianza y credibilidad entre consumidores y productores, garantizando de ese modo la apertura de nuevos mercados, tanto nacionales como internacionales,

la expansión de la producción, el aumento de la generación de puestos de trabajo, y el aumento de renta de toda la cadena de producción.

2.6. Educación para el consumo

La importancia de la educación de los consumidores en la prevención de enfermedades transmitidas por alimentos es fundamental, ya que cuando los consumidores toman conciencia acerca de la calidad e inocuidad pueden complementar los esfuerzos de las agencias o ministerios vinculados al control de esos productos, presionando la industria a proveer alimentos seguros y de buena calidad. En vista del papel catalizador desempeñado por los institutos o asociaciones de consumidores en la promoción de la calidad e inocuidad de los alimentos, los gobiernos de la Región deben facilitar la creación y sustentabilidad de esas entidades. Esos organismos son activos en algunos países de la Región, y deben ser incentivados para aumentar sus esfuerzos de educación de consumidores y responsabilizar directamente a la industria e, indirectamente, al gobierno, por la inocuidad y buena calidad de los alimentos.

2.7. Red de informaciones

Un papel cada vez más importante para los sistemas nacionales de control de alimentos es la provisión de informaciones y asesoría a las partes interesadas en toda la cadena de producción, del campo a la mesa, tanto dentro del país como en el extranjero. Esas actividades incluyen el suministro de información fáctica, con los consumidores y los medios de comunicación; el suministro de paquetes de información y programas educativos para empleados de la industria de alimentos; el suministro de informaciones y textos de referencia para la extensión en los sectores de la agricultura y salud; y el intercambio de informaciones relevantes sobre inocuidad de los alimentos con otros países.

En la mayoría de los países latinoamericanos, falta una divulgación regular al público de información clara y relevante sobre problemas de inocuidad de los alimentos y medidas correspondientes para resolverlos. Un sistema de información, basado en el modelo del sistema de alerta rápido europeo, podría servir como base para reforzar la confianza entre consumidores y medios de comunicación. Así, los consumidores estarían preparados para enfocar las cuestiones relacionadas con la inocuidad de los alimentos y esperar que

los organismos involucrados en el control tomen las medidas necesarias para protegerlos. Además, sería relevante que los gobiernos organizaran un mecanismo eficaz de captación y divulgación de información acerca del surgimiento de enfermedades transmitidas por alimentos y sus resultados, incluyendo la pérdida de productividad e implicaciones económicas. En la mayoría de los países de la región de América Latina, la infraestructura de vigilancia de las enfermedades transmitidas por alimentos de etiología microbiológica y química es deficiente o simplemente no existe. La falta de datos confiables sobre las enfermedades transmitidas por alimentos perjudica el entendimiento de su importancia en términos de salud pública e impide el desarrollo de soluciones de control, basadas en el riesgo.

Muchos países latinoamericanos reconocen la importancia del intercambio de información sobre los rechazos de sus productos exportados, pero todavía no hay una red amplia que comparta realmente esas informaciones con otros países. Eso permitiría a los organismos involucrados la toma de acciones correctivas relacionadas a la calidad e inocuidad de los alimentos.

3. Enfermedades transfronterizas

Diferentes agentes infecciosos pueden ser causantes de nuevas enfermedades, enfermedades emergentes y reemergentes exóticas en animales, afectando la seguridad de los alimentos de origen animal y el comercio internacional de animales.

En muchos casos, algunas enfermedades pueden afectar la salud de los seres humanos, si no se toman las medidas de control de esas zoonosis. Por supuesto, la mayoría de las enfermedades no permanece confinada a áreas geográficas específicas, sino en movimiento a través de las fronteras nacionales o internacionales. Es importante para la seguridad de los alimentos de los países controlar esas zoonosis, definidas por la FAO como enfermedades transfronterizas de los animales, ya que pueden propagarse a los seres humanos y alcanzar proporciones epidémicas, lo que requiere su control y una intensa cooperación entre los países.

Las enfermedades transfronterizas tienen el potencial de reducir la disponibilidad de cantidades adecuadas de alimentos de calidad, provistos a través de la producción nacional o importación. A nivel global, la cuantificación de los perjuicios y las posibles pérdidas debido a enfermedades exóticas es

todavía limitada. Históricamente, las enfermedades que afectan animales y el establecimiento y emergencia de brotes han resultado en grandes problemas, principalmente debido a pérdidas económicas en la producción animal.

Por el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SPS) de la OMC, cada país miembro es soberano para determinar el nivel de protección sanitaria de enfermedades de animales que juzgue aceptable, pero siempre basado en el análisis anterior de los riesgos existentes. Luego de determinar el nivel de riesgo aceptable, el país miembro tiene la posibilidad de elegir, entre varias medidas sanitarias, aquellas que el país considera ideales para una protección sanitaria adecuada.

La aplicación de medidas sanitarias, al comercio internacional, basada en los preceptos del Acuerdo SPS, puede hacerse posible por la prohibición de importaciones; la determinación de que los animales, sus productos y subproductos procedan de áreas libres de enfermedades; la determinación de que los animales, sus productos y subproductos procedan de establecimientos libres de enfermedades; la inspección de los animales, sus productos y subproductos; la determinación de niveles máximos de residuos y de contaminantes; la determinación de aplicación de pruebas, vacunas y tratamientos para los animales; las cuarentenas en origen y destino; el sacrificio de animales infectados o enfermos; y la regionalización o compartimentación.

Para la elección de las medidas sanitarias a ser adoptadas por los países, el Acuerdo establece que cada país miembro debe siempre escoger aquellas que no determinen más restricción al comercio que lo necesario para alcanzar su objetivo en materia de protección sanitaria, respetando el principio de la equivalencia y, si esas medidas son viables desde el punto de vista económico y técnico. Como ejemplo, un país puede escoger, ante la preocupación por el ingreso de una enfermedad exótica, exigir la realización de pruebas en los animales a ser importados, remplazando la restricción de su importación. Para eso hay que considerar que la adopción de una medida menos estricta, aunque imponga menor restricción al comercio internacional, debe siempre tener en cuenta que los riesgos sean reducidos a un nivel aceptable.

La FAO, juntamente con la OIE (Organización Mundial de Salud Animal) ha considerado para el continente americano las principales enfermedades transfronterizas de animales, como pasibles de una amplia acción de control: fiebre aftosa, gripe aviar, peste porcina clásica, rabia, encefalopatía

espongiforme bovina (EEB) y gusano barrenador del ganado. La FAO, en colaboración con la OIE y la OMS, son responsables por las actividades mundiales involucrando un sistema de alerta rápida sobre gripe aviar, por intermedio del Sistema Mundial de Información y Alerta (SMIA), ubicado en la sede de la FAO, en Roma. Ese sistema tiene el objetivo de informar a los países signatarios sobre las enfermedades transfronterizas de los animales y de las zoonosis.

La defensa agropecuaria coordinada por los gobiernos de los países latinoamericanos, en el ámbito de la salud animal y en los distintos territorios, debe actuar de manera de evitar que las enfermedades sean introducidas en el territorio y, si se introducen, para actuar inmediatamente para combatirlas y eliminarlas. Además, hay que actuar en el control y la erradicación de enfermedades preexistentes, asegurando la higiene en la producción y el transporte de los productos de origen animal. Así, se requiere internamente el control oficial del tránsito de animales, la inspección de la vacuna de los rebaños, y la vigilancia sanitaria, para detectar, de manera precoz, los agentes de enfermedades o los factores de riesgo.

Las acciones de emergencia sanitaria implican el control del agente infeccioso, cuando ya presente en el territorio, y son ejecutadas para evitar su rápida propagación, para que el país pueda restablecer su condición sanitaria. Estas acciones representan un conjunto complejo de actividades que involucran una intrincada red de aspectos técnicos, políticos, económicos y sociales. Por lo tanto, su aplicación presupone mucha planificación y definición relativas a todos los aspectos involucrados, de manera de constituir un sistema eficaz de control y gestión.

La constitución y el mantenimiento de ese sistema nacional deben tener en cuenta diferentes niveles de organización y ejecución, adecuados a la realidad política e institucional de cada país. En ese sistema, es importante considerar el marco normativo e institucional de gestión, congregando los niveles de mayor jerarquía en las cuestiones referentes a la relación institucional y a las actividades de naturaleza política, estratégica, normativa, reguladora y de coordinación, e incluso actividades de naturaleza operacional. Esas acciones tienen como objetivos principales contribuir al logro de altos estándares de buenas prácticas de gestión de emergencias veterinarias en cualquier punto del territorio nacional; asegurar recursos para el desarrollo y el mantenimiento de estructuras adecuadas de vigilancia y de intervención sanitarias; garantizar la preparación y el mantenimiento de la fuerza laboral disponible; y mantener

la continua integración entre los sectores y las instituciones involucradas, que permita una respuesta rápida y eficaz frente a los problemas de salud animal.

Otro aspecto a considerar dentro del sistema es el vínculo entre los niveles de gestión y las actividades operacionales de campo, cuyo principal objetivo es garantizar la ejecución de las actividades de vigilancia veterinaria, en especial la detección de fuentes de infección y la coordinación de la pronta reacción para el control de los brotes y para restablecer el estado sanitario anterior de las zonas o compartimentos afectados.

La base operativa del sistema debe componerse por el conjunto de actividades de vigilancia e intervención sanitaria, adecuado y adaptado para cada tipo de enfermedad, tener como meta la aplicación de las políticas y directrices sanitarias definidas y organizadas, y también ser responsable de captar, registrar y organizar la información relacionada con su ámbito de actuación.

En el caso de las enfermedades vesiculares, como la fiebre aftosa, considerada una enfermedad transfronteriza importante para América Latina, aunque sin fuerte comprobación científica de transmisión para los seres humanos, uno de los principales indicadores de eficacia del sistema de vigilancia veterinaria es el número de atenciones a casos sospechosos de esas enfermedades llevado a cabo por el servicio veterinario oficial de cada país. La ausencia de atenciones puede significar tanto una verdadera ausencia de incidencia de las señales clínicas compatibles con enfermedades vesiculares, como una falta de motivación o preparación de la comunidad local para la comunicación de notificaciones, lo que compromete la calidad y la credibilidad de la vigilancia.

La notificación puede llegar al servicio veterinario por intermedio de los propietarios o responsables de los animales; por medio de otros representantes de la comunidad, tales como médicos veterinarios que actúan en la iniciativa privada; o como resultado del trabajo de vigilancia llevado a cabo por el servicio veterinario oficial mismo.

Así, de forma esquemática, los tipos de notificación son agrupados en: vigilancia, cuando la comunicación proviene de un representante del servicio veterinario oficial; propietarios, cuando proviene de los dueños o responsables por los animales; y las que provienen de cualquier otro representante de la comunidad que no es propietario o responsable por los animales. Los dos últimos expresan la participación de la comunidad en el proceso y forman

parte del llamado sistema de vigilancia pasiva. Mientras mayor es el número de notificaciones por propietario, mejor es el sistema de vigilancia, o sea de alta sensibilidad, ya que demuestra una estrecha relación entre la comunidad y los servicios veterinarios oficiales por la efectiva participación y comprensión de todos. Este indicador, por lo tanto, está directamente relacionado con las actividades de educación sanitaria implementadas por los gobiernos y demás implicados.

En ese sentido, es importante destacar que los responsables por las unidades veterinarias locales y su personal deben promover actividades informativas para motivación de los productores rurales, a través de reuniones, conferencias, etc. Las acciones de educación sanitaria también deben ser indirectamente dirigidas a los productores, principalmente en las escuelas rurales, con participación efectiva de los docentes locales y sus estudiantes. Esas actividades deben tener como metas informar a la comunidad los principales procedimientos para evitar la introducción de la enfermedad y las señales clínicas indicativas de su incidencia, con destaque para la importancia de la notificación rápida.

Además, para que se puedan presentar las notificaciones a tiempo, la comunidad debe tener confianza en el servicio veterinario oficial, especialmente en cuanto a las garantías de posible indemnización referente a animales y productos que puedan ser destruidos.

La vigilancia proveniente del trabajo del servicio veterinario oficial es resultado de investigaciones desarrolladas por el servicio oficial mismo y se caracteriza como una actividad del sistema de vigilancia activa. La identificación de la enfermedad por medio de esa vigilancia activa representa, por un lado, la buena capacidad de investigación del servicio veterinario oficial, pero, por otro, la poca participación de la comunidad.

Otros ejemplos de notificación son las comunicaciones de servidores de cierta unidad veterinaria local que supieron de la sospecha de incidencia en alguna propiedad ubicada en un municipio bajo coordinación de otra unidad veterinaria, o por informaciones levantadas en el comercio de productos veterinarios, principalmente relacionadas a la venta, en gran cantidad y para un determinado productor, de productos usados para desinfección o para utilización de pediluvios.

Un elemento fundamental para el éxito de las acciones de emergencia es el registro del tiempo transcurrido entre el inicio de la incidencia y su notificación,

y entre la notificación y las primeras acciones del servicio veterinario oficial. El tiempo es el principal “adversario” a ser “vencido” por el servicio veterinario oficial, especialmente en regiones donde no se realiza la vacunación. Las operaciones durante una emergencia veterinaria tienen como objetivo la rápida contención y eliminación de posibles fuentes de infección, considerando que, mientras menor sea el tiempo de intervención, menores serán las pérdidas consecuentes de la propagación de la enfermedad.

Es importante señalar que, entre las importantes acciones a ser desarrolladas por todos los involucrados, incluyendo los organismos internacionales, y apoyadas por los gobernantes de toda América Latina, está la promoción de la educación sanitaria, además de la inspección del comercio, la utilización consciente de vacunas y medicamentos veterinarios, el transporte de productos de origen animal, y la inspección adecuada de insumos y productos agropecuarios.

Hay que considerar que, para la eficacia de las acciones sobre salud animal, los gobiernos de los países deben coordinar y promover la ejecución de actividades de vigilancia zoosanitaria, especialmente: la definición de requisitos sanitarios a ser cumplidos en el tránsito de animales, productos y derivados de origen animal, y también materiales de uso veterinario; la prevención y el combate a las enfermedades de los animales; la inspección del tránsito de animales, de productos veterinarios, de materiales de multiplicación animal, de productos destinados a la alimentación animal, productos y derivados de origen animal, incluyendo la aplicación de requisitos sanitarios a ser cumplidos en la importación y exportación; y la promoción de campañas zoosanitarias.

Como alerta, cabe recordar que los cambios climáticos que ocurren en todo el mundo actualmente están alterando la distribución, la incidencia y la intensidad de las enfermedades de los animales, lo que, de seguro, contribuirá a la entrada, el establecimiento y la propagación de enfermedades transfronterizas. Además, otros aspectos importantes a ser considerados en esa propagación son el comercio de productos y animales, el tráfico, y los viajes nacionales e internacionales. Los cambios climáticos podrán contribuir a la creación de nuevos nichos ecológicos o nuevas condiciones que permitan la creación y difusión de agentes etiológicos de enfermedades en diferentes áreas geográficas, y de una región a otra. Algunos posibles cambios en la composición de los agentes podrán reforzar el surgimiento de eventos inesperados, incluyendo la aparición de nuevas enfermedades de riesgo potencial. Hay que considerar que los cambios climáticos posiblemente

afectarán especialmente vectores y parásitos de enfermedades animales, además de permitir la aparición de muchas enfermedades emergentes de difícil previsión y control, y nuevas modalidades de transmisión y cambios en la especie hospedera.

Finalmente, es importante recalcar que la dimensión del territorio de algunos países latinoamericanos, como Argentina y Brasil, y la diversidad de culturas y de rebaños, además de prácticas adoptadas en cada región productora, demandan muchos esfuerzos para un control sanitario adecuado y eficaz de enfermedades de animales y requieren organización y mucha eficiencia. A su vez, la extensión de fronteras de estos países y el gran número de países vecinos que adoptan diferentes sistemas de vigilancia sanitaria hacen la tarea todavía más compleja. Se añade a esto el enorme crecimiento de las exportaciones agropecuarias de la Región en los últimos años, lo que presenta un cuadro de los inmensos desafíos para el control, la erradicación y la prevención de enfermedades en animales en toda la Región. Ese control sólo logrará éxito con la intensa colaboración entre países y la coordinación conjunta con organismos internacionales.

4. Conclusiones y recomendaciones

En los países de América Latina, la agroindustria tiene el potencial de cumplir con eficiencia el papel de abastecer la mesa de su población en cantidad, con calidad y a bajos precios. El excedente exportado de la producción puede revelar una extraordinaria capacidad de competencia internacional de la agricultura de los países de la Región, que tiene potencial para convertirse, cada vez más, en gran exportadora mundial de alimentos. Para mantener la producción y la exportación de productos de origen animal o vegetal, se requiere, por lo tanto una fuerte inversión en acciones de toma de conciencia de los involucrados y en los servicios gubernamentales de defensa, inspección y fiscalización sanitaria, apoyo de laboratorio, inversiones en grandes acciones de concienciación con los consumidores e intenso entrenamiento de todos los implicados en las acciones oficiales y voluntarias de control.

La consolidación de América Latina como gran exportadora de productos agrícolas deberá exigir de los segmentos oficiales la ampliación del control e inspección de los sistemas de producción, de manera de adecuarlos a los programas de trazabilidad y certificación validados por los mercados internacionales. De esa forma, es importante considerar también la necesidad

e importancia estratégica de legislaciones consistentes para la fiscalización e inspección, como acciones oficiales complementarias y fundamentales para el control de calidad de los alimentos. La aplicación de sistemas de controles robustos y eficientes en los países latinoamericanos, amparados en una legislación fuerte, busca atestar la calidad final del producto, garantizando la seguridad alimentaria e impidiendo la competencia desleal. En ese sentido, la coordinación y la gestión eficiente de todos los ministerios y demás agencias involucradas en la gestión de la calidad e inocuidad de los alimentos son necesarias, a causa de la reducción de superposición de acciones o lagunas de actividades, garantizando la mejor utilización de los recursos públicos.

Los servicios relacionados con el control de alimentos deben ser vistos con mayor importancia, y los gobiernos deben tomar medidas adecuadas para la valorización de los profesionales que actúan en el sector, promoviendo entrenamiento constante para actualización del conocimiento, además de asegurar que los servicios cubran todo el territorio nacional y sean administrados teniendo en cuenta las prioridades en términos de riesgos para el consumidor y los recursos disponibles.

Es importante que los gobernantes tomen conciencia de la relevancia de los trabajos dirigidos a la garantía de la seguridad de los alimentos y puedan priorizar la mejora de los sistemas de control que ya existen, incluso destinando recursos específicos para las acciones. Para esa toma de conciencia del gobierno es interesante hacer un levantamiento de datos confiables sobre las implicaciones económicas y sanitarias de los sistemas de gestión de la inocuidad de los alimentos y las posibles medidas a ser instituidas para asegurar la calidad e inocuidad de esos productos. El sector académico y las instituciones de investigación, juntamente con otros interesados en los países de la región latinoamericana, deben trabajar en colaboración para asegurar la recopilación de datos exactos y apoyar las autoridades en sus decisiones, además de participar activamente del sistema de análisis de riesgo de alimentos.

Vale subrayar que los sistemas de gestión de la inocuidad de los alimentos en estos países deben ser reestructurados u organizados, de modo de responder a las propias necesidades, garantizando la sustentabilidad, y usando los principios de mejores prácticas adoptadas en países más desarrollados o recomendadas por organismos internacionales.

En los países desarrollados, la industria de productos de origen animal ha

aumentado bastante sus operaciones y su importancia en el comercio mundial. Por lo tanto, la presencia de enfermedades infecciosas en países con grandes poblaciones de animales lleva a serios y crecientes pérdidas de orden económico, tanto en países desarrollados como en desarrollo. Con la creciente globalización, la persistencia de enfermedades transfronterizas es un riesgo grave para el sector ganadero mundial y de la seguridad de alimentos, a la vez que también amenaza al comercio internacional. Además, la producción animal y la comercialización con los estándares oficiales tienden a institucionalizar y proteger los sistemas, que cada vez más demandan calidad y seguridad.

De esa manera, todos los involucrados que actúan a lo largo de la cadena de alimentos deben ser incentivados a reforzar su capacidad de acción orientada a la calidad e inocuidad de los alimentos, recibiendo apoyo gubernamental, adoptando prácticas relevantes en sus operaciones de manipulación de alimentos, según las directrices del *Codex Alimentarius* y demás normas ISO.

Los gobiernos deben apoyar el fortalecimiento de las asociaciones de consumidores, para que ellas puedan asumir de hecho un papel catalizador en los sistemas de gestión de la inocuidad de los alimentos. Los consumidores, conscientes de la inocuidad y de la importancia de un trabajo de control de la calidad a lo largo de la cadena de alimentos, podrán promover un comercio consistente y seguro de alimentos en el ámbito nacional e internacional, favoreciendo la seguridad de alimentos internamente, y promoviendo la elevación de la renta nacional por medio del aumento de las exportaciones.

Bibliografía

Agencia Española de Seguridad Alimentaria (AESA). Memoria 2002. Madrid: 2003. [citado en 2007 Fev 11]. Disponible en: http://www.aesan.msc.es/aesa/web/AesaPageServer?idpage=9.

Bompet, A. P. Aplicação dos acordos sanitários internacionais à prevenção da encefalopatia espongiforme bovina e à importação de material genético de ovinos e de caprinos pelo Brasil. Universidade de Brasília, Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Programa de Pós-graduação em Agronegócios. Dissertação do curso de alta especialização em gestão de agronegócios, Brasília, fevereiro, 2008.

Costa EA. Vigilância sanitária: proteção e defesa da saúde. São Paulo: Ed Hucitec & Sobravime, 1999.

Durand C. A. A segurança sanitária num mundo global: aspectos legais. O Sistema de Segurança Sanitária na França. Revista de Direito Sanitário 2001, 2 (1):59-78.

Figueiredo, A.V. A.; Miranda, M. S. Risk Analysis applied to Food Safety in Brazil: prospectives and challenges. Disponible en: www.abrasco.org.br/cienciaesaudecoletiva/artigos/artigo_int.php?id_artigo=2012.

Figueiredo, V. F. de. A gestão da segurança de alimentos: um estudo comparativo dos elementos inibidores para sua implementação. XXVI ENEGEP - Fortaleza, CE, Brasil, 9 a 11 de Outubro de 2006.

FAO/OMS. Understanding the Codex Alimentarius. [Revised and Updated]. Roma: FAO/WHO; 2005.

FAO/OMS. Food safety and globalization of trade in food: a challenge to the public health sector.[Rev 1]. Roma: FAO/WHO;1998.

FAO/OMS. Joint FAO/WHO Expert Consultation. Application of risk analysis to food standard issues; 1995 mar 13-17; Geneve,Switzerland. Roma: FAO/WHO; 1995.

FAO/OMS. Programa mundial para el control progresivo de las enfermedades transfronterizas de los animales (GF-TADs).

Food and Agriculture Organization of the United Nations, World Health Organization. (FAO/WHO). Enfermedades Transfronterizas, 30ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Brasilia, Brasil, 14 al 18 de octubre de 2008.

Freitas C.M., Gomez C.M. Análise de Risco tecnológicos na perspectiva das ciências sociais. Hist, cienc. saúde nov.1996/ fev.1997; 3 (3):485-504.

http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/pub/pubo6_pt.pdf (Libro Blanco de la UE sobre La seguridad de los alimentos).

http://www.codexalimentarius.net.

http://www.jifsr.gov (Análise de Riscos, Microbiologia Preditiva y otros temas de seguridad – FDA e USDA, USA).

http://www.who.int.foodsafety/publications/general/en/strategy_en.pdf.

Käferstein FK, Motarjemi Y, Bettcher DW. Foodborne disease control: a transnational challenge. Emerg Infect Dis 1997; 3(4):503-10.

Lucchesi G. A internacionalização da regulamentação sanitária. Rev C S Col 2003; 8(2):537-55.

Mercado, C. E. Los ámbitos normativos, la gestión de la calidad y la inocuidad alimentaria: una visión integral. Agroalimentaria, N° 24. Enero-junio 2007 (119-131).

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. Regulamento do Serviço de Defesa Sanitária Animal. Disponible en: http://www.agricultura.gov.br/sislegis.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. Sistema Brasileiro de Emergências Veterinárias, *SISBRAVET.* Plano de Ação para Febre Aftosa, Programa Nacional de Erradicação e Prevenção da Febre Aftosa. Volume I, Atendimento à notificação de suspeita de doença vesicular. Versão Jan/2009. Boletins internos.

Oanta, A. G. Las Agencias europeas de *tercera generación* y su papel en

la evaluación de los riesgos alimentarios para el consumidor comunitario. ReDeco, Revista electrónica de Derecho del Consumo y de la Alimentación, N° 8, 2007.

Peci A. Novo marco regulatório para o Brasil da pós-privatização: o papel das agências reguladoras em questão. RAP 1999; 33 (4):121-35.

Souto, AC. Saúde e Política: a vigilância sanitária no Brasil 1976-1994. São Paulo: Sociedade Brasileira de Vigilância de Medicamentos; 2004.

United States Government Accountability Office (GAO). Food safety: experiences of seven countries in consolidating their food safety systems. Report to Congressional Requesters GAO-05-212, Washington, DC. feb. 2005. [cited 2007 22 Feb]. Disponible en: http://www.gao.gov/new.items/d0521.pdf.

Políticas e institucionalidad necesarias para la gestión sostenible de los recursos naturales en América Latina

José J. Campos Arce y Ronnie de Camino

1. Introducción

De acuerdo con la Evaluación del Milenio (MEA, 2005) en los últimos 50 años los seres humanos hemos causado cambios en los ecosistemas manejados y silvestres, mucho más rápidos y extensos que los ocasionados en cualquier otro período de la historia humana, con el fin de satisfacer las crecientes demandas de alimentos, agua, fibras, madera y energía. Aunque han buscado el desarrollo económico y mejoras en los medios de vida, estas alteraciones representan un costo muy alto y creciente debido a la degradación de la mayoría de los servicios ecosistémicos y el creciente riesgo de cambios ambientales, con el consecuente incremento de la pobreza para algunos grupos, particularmente los más pobres y que más dependen de los recursos naturales y la agricultura.

Pese a lo anterior, las presiones sobre los recursos naturales siguen creciendo, por lo que es urgente hacer cambios significativos en las políticas y en las instituciones a manera de impulsar su gestión sostenible. América Latina y el Caribe no escapa a este panorama, incluso su débil institucionalidad y su alta vulnerabilidad ante los cambios globales nos obliga a realizar ajustes mayores. Ante estos desafíos la gestión sostenible de los recursos naturales adquiere una relevancia estratégica, no sólo como medida de adaptación, sino como base para modelos alternativos de desarrollo de la Región.

Los informes más recientes sobre políticas ambientales globales proponen una agenda de acción integral e intersectorial, que considere las dimensiones social, económica y ambiental. Esta agenda debe impulsar nuevas políticas e instituciones orientadas a crear un ambiente habilitador que procure una producción creciente sin comprometer la base de los recursos naturales y permitir así que el medio rural pueda seguir contribuyendo al desarrollo sostenible. Según el MEA (2005) para lograrlo serán necesarias diversas iniciativas que tengan como meta: 1) cambio en el contexto económico para la toma de decisiones; 2) mejora en las políticas, la planificación y la gestión; 3) incidencia en el comportamiento individual; 4) desarrollo y uso de tecnologías amigables con el ambiente.

Las acciones necesarias son de tal magnitud que se requiere el concurso del mayor número posible de actores, por lo que para ser más efectivos se deben impulsar acciones en cada uno de los territorios que componen un país, aumentando las capacidades de producción de esos territorios y promoviendo que sean los actores locales los principales gestores de estos cambios.

En este capítulo se abordan los siguientes cuatro grandes temas:

1. Las fuerzas impulsoras definidas como las capacidades, fortalezas, y oportunidades, y las limitaciones y amenazas que afectan la dinámica económica, social y ambiental de los recursos naturales y por tanto de las políticas e instituciones ligadas a los recursos naturales en América Latina.

2. Una breve descripción sobre el capital natural de la Región y su valor para construir un nuevo paradigma de desarrollo, basado en los medios de vida y la optimización del uso de los diversos capitales.

3. La necesidad de crear ambientes habilitadores internos y externos para el desarrollo rural y el manejo sostenible de los recursos naturales.

4. Una descripción de los nuevos paradigmas y los mecanismos necesarios para una institucionalidad que impulse el desarrollo rural y la gestión sostenible de los recursos naturales en América Latina y el Caribe.

2. El contexto para las políticas e instituciones

Para impulsar una institucionalidad y un conjunto de políticas efectivas que aborden integralmente los múltiples desafíos que enfrenta la Región, se requiere primero entender el contexto regional y global que afecta el sector de los recursos naturales. Este contexto incluye fuerzas impulsoras (capacidades, fortalezas y oportunidades) y fuerzas que limitan o afectan negativamente la dinámica económica, social y ambiental.

Entre estas fuerzas merecen especial atención la creciente degradación de los recursos naturales y sus servicios ecosistémicos, el cambio climático y su efecto en la producción, los crecientes mercados de carbono, la seguridad alimentaria, la seguridad energética y la pobreza rural, la actual crisis económica, y los cambios en los valores de la sociedad en relación con los recursos naturales. Estos desafíos están estrechamente interrelacionados por lo que es necesario entender su dinámica sistémica para posteriormente impulsar enfoques integrales y de carácter intersectorial.

2.1. La degradación de los recursos naturales y sus servicios ecosistémicos.

Situación en la Región

Históricamente, la naturaleza y el valor de los servicios ecosistémicos han sido ampliamente ignorados hasta que su pérdida o interrupción pone en evidencia su importancia (Nasi *et al.* 2002). Desde el nivel local hasta el global existe preocupación por la creciente degradación del capital natural y sus consecuencias para el bienestar humano (MEA, 2005). La tierra con todos sus elementos (suelo, agua, vegetación) es el capital natural base para el desarrollo de la agricultura y del medio rural y la provisión de servicios ecosistémicos necesarios para sostener la vida humana en el planeta. La degradación de este activo es un causante del aumento de emisiones de gases con efecto invernadero y al mismo tiempo reduce la precaria capacidad de la Región para adaptarse a los cambios y la variabilidad climática.

De acuerdo con FAO (2003) del total de más de 20 millones de km^2 de tierras que existen en esta Región, sólo un 23% no muestra señales de degradación, un 23% presenta degradación moderada, 22% severa y 5% muy severa (incluye erosión hídrica, eólica y deterioro químico y físico). Por otro lado, cerca

de 45% del territorio de América Latina y el Caribe está bajo cubierta forestal. Esta cobertura, que suma 915 millones de hectáreas, equivale al 23,2% de la cobertura forestal mundial. El 98,6% de esta cobertura corresponde a bosque natural, mientras que sólo 1,4% son plantaciones forestales. Su distribución geográfica presenta enormes diferencias donde Brasil tiene 52% del total (478 millones de hectáreas) y junto con Bolivia, Colombia, México, Perú y República Bolivariana de Venezuela alcanzan el 85% de la cobertura forestal de la Región (FAO, 2005).

La deforestación debida a la tala indiscriminada, la expansión de áreas agrícolas y los incendios siguen siendo las amenazas más serias a la biodiversidad en América Latina y por tanto a una diversidad de servicios ecosistémicos que dependen de ésta. En el lustro 2000-2005, Sudamérica perdió cerca de 4,3 millones de hectáreas de bosque por año (-0,5%), esto es, la región con más pérdida de bosques en el mundo. Centro América muestra una pérdida de 285 mil hectáreas por año (-1,23%) en el mismo período. La pérdida absoluta más alta de bosques está ocurriendo en Brasil con un promedio de 3,1 millones de hectáreas anuales (-0,6%) entre 2000 y 2005[13], seguido por República Bolivariana de Venezuela, con 288 mil (-0,6%) y México con 260 mil hectáreas (-0,4%). En contraste, cuatro países de la Región incrementaron la cobertura boscosa en el mismo período: Costa Rica (3 mil hectáreas), Chile (57 mil hectáreas), Cuba (56 mil hectáreas) y Uruguay (19 mil hectáreas) (FAO, 2005).

El agua es otro recurso natural básico para el desarrollo de la Región, íntimamente relacionado con los procesos de degradación de las tierras, los ecosistemas y su biodiversidad. La agricultura es el sector que consume más agua en América Latina (más de 70% del consumo total); el crecimiento del área bajo riego ha sido bajo en los últimos 25 años (FAO, 2006) y su crecimiento futuro estará limitado por la escasez de este recurso en muchos países de la Región.

Los latinoamericanos enfrentan diferentes retos para promover el manejo sostenible de este recurso (GWP, 2007). Un vistazo por subregiones nos muestra que el principal problema que afecta el manejo del agua en América Central es la necesidad de una sólida política de aguas, la ausencia de un marco regulatorio y la presencia de una administración centralizada. Además, la participación social en la toma de decisiones sobre el uso del agua debe ser fortalecida. Por su parte Sudamérica es una región muy heterogénea en

[13] Brasil no está de acuerdo con estas cifras.

términos de zonas climáticas, su hidrología y recursos naturales, así como los sistemas socio-políticos, desarrollo económico y cultura relacionados al recurso hídrico. El subcontinente en su totalidad presenta un problema recurrente de inundaciones. La mayoría de las entidades que manejan el tema no han aplicado el carácter interdisciplinario que requieren las acciones de mitigación, por lo que es necesario promover una mayor descentralización y participación de las comunidades en las actividades de control.

La desvalorización de los recursos naturales

A pesar de que la Región cuenta con un capital forestal privilegiado, su participación dentro de la producción mundial es sumamente baja. La contabilización actual subestima dramáticamente su contribución a la economía. En todos los principales rubros productivos es inferior al 10% del total mundial, lo que contrasta con un 23% de la cobertura forestal global. Como agravante, el porcentaje de superficie deforestada anualmente en la Región es mayor que en todo el resto del planeta. Esto refleja el bajo valor que la sociedad, las políticas y las instituciones de la Región han dado a su capital natural. En 2004 la producción forestal presentó un lento crecimiento. Los rubros más dinámicos tuvieron tasas de progreso moderadas: papeles y cartones (3,4%) y pulpas para papel (3,3%), aunque en este último caso el aumento se sumó al fuerte progreso de 16,2% alcanzado el año anterior. La producción de los demás rubros permaneció estancada (FAO, 2005).

2.2. Cambio y variabilidad climática como factor determinante de un nuevo modelo de desarrollo.

De acuerdo con la proyección de la magnitud de los impactos del cambio y la variabilidad climática, se puede decir que el cambio climático será un factor principal que transformará los sistemas de producción, de actuación política y los valores de la sociedad en general en los próximos años. Estas transformaciones se verán en dos frentes: por la necesidad de adaptarse a los cambios que son de cualquier manera inevitables; y por la necesidad de actuar para evitar cambios que por su magnitud serían inmanejables tanto a nivel local como global. Muchos gobiernos ya han avanzado en el desarrollo de estrategias y acciones para la adaptación al cambio climático.

La adaptación para manejar los cambios inevitables

De acuerdo con el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, 1997) en su informe “Impactos Regionales del Cambio Climático: evaluación de la vulnerabilidad”, la variabilidad y el cambio climático, aunados a las malas prácticas de manejo de las tierras, llevarán a un deterioro del capital natural, lo cual se reflejará en poca disponibilidad de agua, degradación de tierras, e inundación de zonas costeras, ribereñas y llanas. Al agravarse los problemas socioeconómicos y sanitarios, se fomentará la migración de las poblaciones rurales y costeras y se podrían recrudecer los conflictos nacionales e internacionales.

Los gobiernos de América Central están en proceso de desarrollar estrategias nacionales y una estrategia regional para abordar los desafíos del cambio climático. En ellas se da prioridad al desarrollo de acciones para mejorar las capacidades de adaptación a estos cambios, incluyendo la implementación de acciones con enfoques intersectoriales. Con este fin han desarrollado una novedosa iniciativa llamada “Estrategia Regional Agroambiental y de Salud” (ERAS) que incluye cinco ejes temáticos: manejo sostenible de tierras, cambio climático y variabilidad climática, biodiversidad, comercio agroambiental, y estilos de vida y ambientes saludables. Esta estrategia no sólo es novedosa por su enfoque intersectorial, sino también por proponerse como una plataforma de trabajo colaborativo entre una diversidad de actores de los sectores público, académico/científico, no gubernamental y de la sociedad civil. Asimismo esta estrategia parte de una aplicación a partir de un enfoque territorial. Aunque esta iniciativa aún no alcanza las etapas de aplicación y posterior contribución, es un hecho que constituye un *benchmark* para las iniciativas que buscan el avance de la institucionalidad y las políticas relacionadas con la agricultura y los recursos naturales en la Región.

Como respuesta a ERAS el CATIE ha desarrollado un programa de largo plazo llamado “Programa Agroambiental Mesoamericano” (MAP por sus siglas en inglés). A partir de una plataforma con múltiples socios y enfoques intersectoriales para el fomento de prácticas de manejo sostenible de los territorios, el MAP dirige sus acciones hacia varios territorios de la Región, donde impulsa el desarrollo integrado de cadenas de valor agropecuarias y forestales. Mediante el enfoque de medios de vida, esta iniciativa buscará el incremento de los capitales de los territorios como una estrategia para fortalecer su capacidad de adaptación ante el cambio climático

El MAP es, por tanto, un ejemplo de cómo las reformas en una institución regional de carácter científico y académico, buscan mejorar su impacto en un mundo cambiante.

La mitigación para evitar cambios inmanejables

La Región tiene un potencial natural para el fomento de una gestión forestal sostenible y una agricultura más amigable con el clima y el ambiente en general. Por ejemplo, en el 2007 el mercado de carbono alcanzó $64.000 millones (Banco Mundial, 2008) y las estimaciones para el 2008 son de un volumen mayor a $100.000 millones. Esto nos muestra que hay oportunidades nuevas de negocios para el sector de recursos naturales pero que requieren de ajustes en las instituciones y las políticas para aprovechar mejor algunas de las ventajas comparativas de la Región en estos mercados. De acuerdo con el Grupo Intergubernamental de Expertos Sobre el Cambio Climático (IPCC, 2000) en su informe especial “Uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura” las políticas de los gobiernos y de otras instituciones como por ejemplo las reformas en el régimen de propiedad de la tierra y los incentivos fiscales, podrían establecer un marco e incentivos para fomentar el desarrollo de actividades UTCUTS (Uso de la Tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura). Los cambios en los mercados también pueden propiciar mejores condiciones económicas que fomenten actividades UTCUTS y de esa manera promover desarrollo económico en los espacios rurales.

Existen oportunidades para el desarrollo económico basado en la reducción de las emisiones y la captura de gases que causan el cambio climático, que sean menos dependientes de energía fósil, y más eficientes en el uso de energía.

Con el fin de lograr cambios en los valores de la sociedad con relación a los recursos naturales, el MEA (2005) hace una serie de recomendaciones que resumen muy bien dónde debemos orientar las reformas institucionales y políticas en la Región.

En resumen, se trata de:

Cambiar el contexto económico para la toma de decisiones.

- Asegurar que el valor de todos los servicios ecosistémicos, no sólo aquellos transados en los mercados, sean tomados en consideración en

la toma de decisiones.

- Remover los subsidios a la agricultura, la pesca, y la energía que causan daño a la gente y al ambiente.

- Introducir pagos a los propietarios de tierras a cambio del manejo de sus tierras en maneras que protejan los servicios ecosistémicos, tales como calidad del agua y almacenamiento de carbono, que son de valor para la sociedad.

- Establecer mecanismos de mercado para reducir liberaciones de nutrientes y emisiones de carbono en formas costo-eficientes.

Mejorar las políticas, la planificación y la gestión.

- Integrar la toma de decisiones entre las diferentes instituciones y sectores, y entre instituciones internacionales, para asegurar que las políticas se orientan a la protección de los ecosistemas.

- Incluir buenas prácticas de gestión de los servicios ecosistémicos en todas las decisiones de planificación regional y estrategias de reducción de la pobreza que se están preparando en muchos países en desarrollo.

- Empoderar a los grupos marginados para que influyan en las decisiones que afectan los servicios ecosistémicos, y reconocer en la legislación los derechos de propiedad de comunidades locales sobre los recursos naturales.

- Establecer áreas protegidas adicionales, particularmente en ecosistemas marinos, y proveer mayor apoyo financiero y de manejo efectivo a aquellas existentes.

- Usar todas las formas de conocimiento e información sobre los ecosistemas en los procesos de toma de decisión, incluyendo el conocimiento local e indígena.

Influenciar el comportamiento individual.

- Educar al público sobre las razones y el cómo reducir las presiones sobre los servicios ecosistémicos que están amenazados.

- Establecer sistemas confiables de certificación para dar a la población opciones para adquirir productos provenientes de formas sostenibles.

- Dar a la población acceso a información sobre los ecosistemas y las decisiones que afectan los servicios que nos proveen.

Desarrollar y usar tecnologías amigables con el ambiente.

- Invertir en ciencia y tecnología agrícola orientada al aumento de la productividad agrícola con mínimos trade-offs dañinos.
- Restaurar ecosistemas degradados.
- Promover tecnologías para aumentar la eficiencia energética y la reducción de emisiones de gases con efecto invernadero.

Si se implementan estas acciones, no hay duda que se ampliarán las oportunidades para que los recursos naturales y la agricultura se conviertan en sectores principales para el desarrollo rural sostenible.

3. Los recursos naturales y su potencial para la contribución al desarrollo rural

3.1. Los recursos naturales como cimiento de la sociedad

Sin alguno de los grupos de recursos naturales renovables disponibles en un territorio, la vida humana sería imposible o se extinguiría. Los recursos naturales renovables son entonces el cimiento de la sociedad a través de la historia y hacia el futuro. El hombre originalmente era un cazador-recolector, que se alimentaba de los animales que atrapaba y de las plantas comestibles de bosques y praderas. Además usaba la leña para cocinar y calentarse. Es decir dependía de la naturaleza en su estado original y su intervención no afectaba demasiado ni la cobertura ni la biodiversidad. Hay indicios que tanto en Oriente como en el Nuevo Mundo, en lo que se ha llamado revolución Neolítica, hace unos 10.000-14.000 años empieza la agricultura y el hombre inicia un proceso de sedentarización y creación de asentamientos humanos. La agricultura entonces acompañó el desarrollo y la construcción de la sociedad.

De la agricultura y los medios de vida

Hay múltiples definiciones del concepto de medios de vida. Se partirá por la definición original de Chambers y Conway (1992): Los medios de vida comprenden las capacidades, activos (tanto materiales como sociales) y las actividades requeridas para vivir. Los medios de vida son sostenibles cuando pueden enfrentar y recuperarse de estrés e impactos y mantener o mejorar sus capacidades y activos tanto ahora como en el futuro, y al mismo tiempo no reducir o degradar la base de recursos naturales (Chambers y Conway, 1992). El enfoque de medios de vida rurales sostenibles es pragmático al reconocer que las familias (y comunidades rurales) nunca dependen de una sola fuente de recursos. El salario o los ingresos por venta de productos o servicios, representan uno de los varios recursos disponibles para satisfacer necesidades y así asegurar la supervivencia y el desarrollo (alimentos, bienes materiales y servicios, salud, seguridad ambiental, etc.). En la familia rural se combinan recursos monetarios, bienes materiales, bienes sociales, relaciones interpersonales, capacidades y actividades individuales (Urban Harvest, 2006).

El enfoque de medios de vida distingue entre cinco tipos de bienes o "capitales". Aunque se detallen más adelante, se pueden resumir en capital natural, financiero, físico, humano y social. Estos capitales están relacionados entre sí y son interdependientes. La interdependencia hace que los capitales puedan ser, hasta cierta medida, sustituidos uno por el otro en caso de escasez (fuerza de trabajo por tecnología; insumos químicos por abonos naturales). En el uso de los capitales, se puede producir el agotamiento de un capital para obtener otro. Un ejemplo límite es el sacrificio de la salud por exceso de trabajo para conseguir ingresos y así comprar alimentos, o el agotamiento de un producto no maderable del bosque para obtener recursos financieros de la venta. También se puede usar uno para mejorar otro, por ejemplo invertir capital financiero para restaurar el capital natural.

En este contexto existe una definición de pobreza rural como "el bajo acceso a y/o la baja dotación con los activos de medios de vida (capital natural, humano/cultural, social/político, físico y financiero) que tiene como consecuencia bajas capacidades y destrezas para vivir una vida digna y sana, generar un nivel mínimo de bienestar y participar en procesos de toma de decisión y la sociedad como tal" (Stoian y Gutiérrez, 2006).

Sin embargo, para tener una estrategia integral y efectiva es necesario ampliar

el concepto de medios de vida sostenibles o aplicarlo junto a otras estrategias (Stoian y Prins, 2007):

- Comprensión de las realidades y necesidades de poblaciones locales.
- Los habitantes rurales pueden potenciarse como aliados para la conservación de los recursos naturales.
- El enfoque de desarrollo integrado de cadena de valor agrega realismo económico oportunidades y retos a pequeños productores en mercados cada vez más globalizados.
- Búsqueda de compatibilidad con el desarrollo empresarial rural.
- El enfoque multicadena procura el desarrollo económico local con rostro social.
- Los enfoques territoriales fortalecen la dimensión territorial para el desarrollo de medios de vida sostenibles con base en el uso sostenible y la conservación de los recursos naturales.
- Manejo adaptativo de los medios de vida.

Del desarrollo urbano y los medios de vida

Lo mismo que aplica en los territorios rurales es válido en los territorios urbanos. Dentro del contexto urbano, el enfoque de medios de vida facilitará la identificación del grado en que ciertas actividades sean antagónicas o complementarias entre sí, y también llama a un papel de la agricultura en las ciudades (Urban Harvest, 2006). Los hogares urbanos pobres tampoco dependen de una sola fuente de ingresos y por lo tanto para las ciudades es también aplicable el enfoque de medios de vida sostenibles desarrollado por Chambers y Conway (1992). Se puede especular que un enfoque de medios de vida aplicado a zonas marginales urbanas podría contribuir al desarrollo sostenible de ciudades y pueblos. Esta visión puede cambiar el contexto de análisis para el fomento de la agricultura, ganadería y forestería urbana y peri urbana.

Inventario del potencial de los recursos naturales

Es fundamental por lo tanto, para que se produzca un desarrollo sostenible consciente, tanto en el medio rural como en el medio urbano que se evalúe el potencial de los medios de vida y por lo tanto los capitales de la familia y de la comunidad. Este inventario debe ser basado en los capitales propiamente tales, su relación con las cadenas de valor, su dimensión territorial y adaptación al contexto, y la evolución del mismo. El inventario de los medios de vida debe ser un proceso dinámico, es decir, establecer una línea de base y luego repetir la evaluación a intervalos razonables de tiempo, que permitan medir el progreso hacia un desarrollo humano sostenible de la comunidad bajo análisis.

El inventario implica identificar:

- Capital natural: territorio, superficie y características del espacio, incluyendo topografía, condiciones del sitio (calidad de los suelos, régimen del clima), cobertura vegetal, funciones ecológicas, valores y potenciales de los suelos y aguas, productos maderables y productos no maderables, paisajes naturales y culturales. Dinámica en el espacio y en el tiempo del capital natural.

- Capital financiero: recursos monetarios accesibles, como ingresos por trabajo o por venta, fuentes de crédito, subsidios, ahorros familiares y comunitarios, capacidad de ahorro, remesas, y pago por servicios ecosistémicos. Dinámica en el espacio y el tiempo del capital financiero.

- Capital físico: acueductos, dispensarios de salud, escuelas, albergues, centros comunales, galpones, hoteles, industrias, tendidos eléctricos, y plantas de generación de energía. Dinámica en el espacio y en el tiempo del capital físico.

- Capital humano: cantidad y crecimiento de la población, salud, educación básica, educación a otros niveles, y fuerza de trabajo. Dinámica en el espacio y en el tiempo del capital humano.

- Capital social: tradiciones con relación a población, la agricultura, la alimentación, religión y ritos y su relación con el bosque y los cultivos, organizaciones comunitarias y relaciones entre ellas, organizaciones externas que intervienen (Estado, ONG, donantes); y liderazgo (tipo y forma de ejercerlo).

Otros autores reconocen el capital político y cultural separado del capital humano y pueden tener razones para ello, agregando la participación en el poder, en la elección de autoridades, la exigencia de rendición de cuentas a los gobernantes, incidencia en las políticas e instituciones, etc.

Este inventario y su dinámica nos permitirán entonces conocer las posibilidades de una determinada comunidad de tener un desarrollo humano sostenible dentro de un territorio específico y cuáles son las potenciales restricciones, oportunidades y amenazas que enfrentará.

3.2. Un nuevo concepto de capacidad de carga

Algunos científicos indican que desde 1980 se excede la capacidad de carga del planeta, consumiendo los recursos más allá de su capacidad para regenerarlos y emitiendo contaminantes a un ritmo mayor que su capacidad para absorberlos. Un gran desafío es producir lo suficiente para una población que crece rápidamente y que además aumenta su consumo a un ritmo aun mayor.

En la Declaración aprobada por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en 1996 se afirmaba que, si bien los suministros de alimentos habían aumentado considerablemente, los factores que obstaculizaban el acceso a ellos y la continua insuficiencia de los ingresos familiares y nacionales para comprarlos, así como la inestabilidad de la oferta y la demanda y las catástrofes naturales y de origen humano, impedían satisfacer las necesidades alimentarias básicas (FAO, 2003). La capacidad de carga (CIPCV, 1999) es la carga máxima que la humanidad puede imponer de modo sostenible al medio ambiente antes de que éste sea incapaz de sostener y alimentar la actividad humana. Esa es una definición general antropocéntrica, pero la capacidad de carga puede tener varios significados: "*Cuando se trata de recursos renovables (reservas de aguas subterráneas, árboles y vegetales diversos, peces y otros animales) esta expresión designa el rendimiento máximo que se puede obtener indefinidamente sin poner en peligro el capital futuro de cada recurso. En el caso de la contaminación (vertidos líquidos y gaseosos en ríos, lagos, océanos y en la atmósfera) la capacidad de carga se refiere a las cantidades de productos contaminantes que estos receptores pueden absorber antes de ser irremediablemente alterados"* (CIPCV, 1999).

En este contexto, se hace referencia a la capacidad de carga también como

una visión antropocéntrica, pero al nivel del territorio rural, y además se definirá como un concepto dinámico. Es necesario en todo caso aceptar algunos postulados básicos (CIPCV, 1999):

- No es posible calcular techos de población ni para el mundo en su conjunto ni para los países tomados por separado, ni para territorios específicos. Sin embargo se pueden establecer aproximaciones determinadas por escenarios temporales.

- La capacidad de carga es función de los conocimientos, las tecnologías y los modos de producción.

- La capacidad de carga es función de los niveles y tipo de consumo.

- Las variables para determinar la capacidad de carga son circunstanciales y con una dinámica territorial y temporal propia.

- Cada recurso y cada depósito de residuos tiene su propia capacidad de carga de la actividad humana que puede soportar, porque tiene sus límites bien conocidos.

- La capacidad de carga depende de la estrategia de medios de vida que la población haya utilizado en el pasado, utilice en el presente y decida utilizar en el futuro.

- La capacidad de carga depende de la eficiencia de aprovechamiento de los capitales en relación a los medios de vida en un territorio y por una población determinada.

- La calidad de vida de las generaciones actuales y futuras estará en función de las perspectivas relativas a la seguridad en lo que se refiere a la alimentación, la pureza del aire y del agua y la biodiversidad, pero también a la satisfacción de necesidades no materiales.

Determinación de la capacidad de carga con base en los medios de vida (capitales)

En este sentido, la capacidad de carga puede redefinirse como "*la población que puede mantener un territorio, mediante la producción de alimentos y/o la generación de ingresos para comprarlos, así como mediante la optimización del aprovechamiento sostenible de todos los capitales y elementos de los*

capitales disponibles en el territorio rural bajo análisis (De Camino y Galvao, 1996)*".* En este sentido, esta nueva definición de capacidad de carga también depende de la tecnología, pero entendiendo como tecnología una paleta mucho más variada de formas y herramientas para manejar los recursos destinados a producir bienes y servicios de todo tipo y naturaleza.

Para ampliar el potencial de los capitales, se requiere una estrategia de manejo adaptativo y uso múltiple y complementario que potencie las sinergias entre los capitales.

En la definición se hace referencia explícita a todos los capitales del espacio rural de todos los tipos de propietarios. En ese sentido las instituciones públicas, empresas privadas y ONG, también deben considerarse dentro de los medios de vida de un territorio, ya que se trata de utilizar total o parcialmente todos los capitales disponibles.

De la capacidad de carga al desarrollo sostenible

La buena utilización y el mejoramiento de la capacidad de carga en un espacio rural implican que los recursos sean utilizados teniendo en cuenta elementos de gobernanza participativa de la cual los actores locales se empoderan (De Camino, 2005; Fung y Wright, 2003). Para ello hay experiencias que señalan que ese tipo de gobernanza requiere de ciertos principios, características de diseño y condiciones habilitadoras, como los que se indican a continuación.

Principios

- Orientación práctica: la comunidad y sus organizaciones en el territorio concreto tienen preocupaciones concretas relacionadas con problemas prácticos, como conflictos de poder dentro de la base social, falta de acceso a los recursos naturales, baja seguridad alimentaria, vulnerabilidad ambiental, etc.

- Participación de abajo hacia arriba: la iniciativa es tomada por aquellos que están más directamente afectados por los problemas y aplican toda su capacidad e inventiva a la formulación de soluciones.

- Generación deliberativa de soluciones: los participantes se escuchan entre sí y toman decisiones de grupo. Las soluciones se transforman luego en acciones colectivas que pueden ser aceptadas por todos.

Elementos de diseño

- Devolución: las comunidades tienen o reciben el control y la rendición de cuentas sobre el manejo de los recursos. Las propias organizaciones de base de la comunidad reciben autoridad pública substancial dado que son responsables por el cumplimiento de la ley.

- Supervisión y coordinación centralizada en las organizaciones de las comunidades: se asume que las organizaciones y sus acciones gozan de un grado considerable de poder y discrecionalidad. Las organizaciones locales "colonizan" al Estado y se transforman en las instituciones formales de gobernanza. El Estado replica los principios y elementos de diseño de gobernanza participativa.

Condiciones habilitadoras

- Balance de poder entre las partes. Esto garantiza que los principios se sigan y los elementos de diseño sean tenidos en cuenta.

- Responsabilidad social por parte de los actores privados, públicos y ONG, pues fortalece el capital social territorial[14].

Si se agregan al concepto de capacidad de carga con base en los medios de vida, los principios, elementos de diseño y condiciones habilitadoras para la gobernanza participativa, la probabilidad para un desarrollo sostenible a escala del territorio será mucho mayor.

Por otra parte, también se puede hacer el supuesto que aún en territorios donde aparentemente alguno de los capitales está sobreutilizado, siempre es posible mejorar la eficiencia y sostenibilidad del uso, incrementando de esa manera la capacidad de carga del territorio:

- Generalmente sólo un 25% de la madera del bosque se transforma en un producto final. De cada árbol que se corta, un 50% del volumen queda en el bosque. Del 50% restante, otro 50% se queda en la forma de aserrín, virutas y desperdicios de madera. El capital natural bosque tiene entonces la posibilidad de utilizarse de manera más eficiente.

- En muchos vegetales, se come sólo una parte, como por ejemplo sólo el

[14] Esta condición habilitadora ha sido agregada por los autores a las señaladas por Fung y Wright, pues numerosos casos muestran la influencia de la presencia de responsabilidad social en un territorio al desarrollo humano sostenible.

rizoma de la zanahoria, o la flor de la coliflor. En ambos casos el follaje que se corta puede consumirse como vegetal cocido o crudo.

- Los mercados globales de alimentos se concentran en unos 4 ó 5 tipos de carnes y unos 7 u 8 tipos de granos básicos, en circunstancias que un territorio podría suministrar unos 15 ó 20 tipos de carne y más de 100 vegetales[15].

- Las comunidades o sus individuos tienen bosques y madera, pero raramente el sistema bancario público y privado acepta al árbol y su madera como garantía para préstamos de producción. Si lo hicieran se podría incrementar el capital financiero.

- En muchas comunidades existen organizaciones que sirven de plataformas para fines diferentes a aquellas para las cuales fueron creadas y que permiten utilizar mejor el capital social.

- Una finca agropecuaria bien utilizada puede ser la base para un proyecto exitoso de ecoturismo que mejora los ingresos de los granjeros y de las comunidades y también aumenta el capital humano.

El inventario de los capitales permitirá establecer una estrategia adecuada para aumentar la capacidad de carga por medio del uso óptimo e integrado de los mismos. A continuación se describen brevemente algunos ejemplos en los cuales la estrategia integral de medios de vida ha permitido mejorar los ingresos y la calidad de vida de algunas comunidades y territorios.

✓ ***El Caso Hojancha***

Hojancha es una comunidad de inmigrantes de la región central de Costa Rica, que entre los años 50 y 70 se dedicó principalmente a la ganadería. A mediados de los 70, los precios de la carne colapsaron y además la deforestación para hacer pasturas “secó” al río Nosara, que abastecía de agua a la comunidad. Como consecuencia, la población de Hojancha se redujo de 8.000 a 4.000 habitantes. Un ejercicio formal de creación de liderazgo local hace que la situación actual de la comunidad haya cambiado drásticamente: la comunidad crea la reserva de Monte Alto que después de 15 años de restauración de áreas degradadas devuelve el agua a la comunidad. La reforestación en los años 80 permite ahora que funcionen algunos pequeños aserraderos y que la venta de madera, muebles y semillas forestales sea una fuente

[15] Carlos Jara. Director de Desarrollo Rural. IICA. Comunicación personal, 2008.

de ingreso importante para el Centro Agrícola Cantonal. El colegio de Hojancha integra a la educación secundaria la formación de peritos agrícolas, forestales, agroforestales y en ecoturismo. La cooperativa cafetalera del cantón tiene un programa de reservas de capital con el que financia estudios superiores para jóvenes del Cantón. Hay todavía más cosas, pero esto muestra cómo puede darse una ampliación de la capacidad de carga mediante una mejor utilización de los capitales del territorio.

✓ ***El Caso Petén***[16]

A principios de los años 90, los bosques tropicales de la Región del Petén en Guatemala estaban concesionados a unas 15 empresas forestales privadas. Estas empresas no hicieron un buen manejo de los bosques y no se preocuparon de mantener la integridad del territorio de bosques que el Estado les había concesionado. La deforestación y los incendios forestales causaron grandes pérdidas y se incrementó la ocupación ilegal de los territorios. A mediados de los 90, la Comisión Nacional de Áreas Protegidas de Guatemala (CONAP), con el apoyo de la cooperación internacional, creó la Reserva de la Biosfera Maya, que abarcó las áreas de concesión, parques nacionales y zonas de amortiguamiento. A partir de esa época se otorgaron concesiones forestales a las comunidades y algunas empresas privadas, para la producción de madera, con la condición que certificaran su manejo forestal de acuerdo con estándares internacionales de sostenibilidad. Hoy hay 13 concesiones comunitarias y dos concesiones industriales, certificadas internacionalmente, produciendo madera y productos no maderables del bosque. Las empresas privadas y comunidades colaboran de diferentes modos en el manejo forestal. Las organizaciones de la comunidad han madurado y se han consolidado e incluso han reemplazado a las ONG en el suministro de servicios técnicos y de mercado a sus socios. Además si bien todos los años se queman grandes áreas de bosque en el Petén, esto ocurre en las zonas núcleo de los parques nacionales y en las zonas de amortiguamiento, mientras en las áreas concesionadas su incidencia es significativamente menor, pues las comunidades sienten como propios los bosques y los cuidan. Definitivamente ha aumentado la capacidad de carga del Petén debido a una mejora en sus capitales.

[16]Alianza de Aprendizaje para la Conservación de la Biodiversidad en el Trópico Americano (2008).

✓ ***El Caso Punta Islita***[17]

Punta Islita es un "hotel boutique" en Nicoya, Costa Rica. Los propietarios del hotel tienen un alto concepto y práctica de responsabilidad social corporativa y trabajan estrechamente con la comunidad. La empresa ha facilitado el entrenamiento de sus empleados, todos de la comunidad adyacente, y además les ha otorgado préstamos para que conformen empresas a las cuales el hotel contrata servicios: transporte de pasajeros, mantenimiento de jardines, mantenimiento eléctrico, verduras y hortalizas. Incluso el hotel facilitó la creación de un restaurante de comidas típicas que el hotel no ofrece y permite así crear clientela para la comunidad. Adicionalmente, la campaña de responsabilidad social se centró en el arte, capacitando a los habitantes de la comunidad en la producción de artesanías que permiten generar ingresos adicionales. El hotel además tiene un sistema muy bien montado de reciclaje de desechos y de reducción de basura. El esfuerzo del hotel y de los habitantes organizados ha mejorado el capital financiero y el capital social de la comunidad y ha creado sistemas de financiamiento y esquemas de negocio que han aumentado la capacidad de generación de ingresos y producción de alimentos.

3.3 Elementos basados en los recursos naturales para un desarrollo rural sostenible

El territorio

El territorio es la base del capital natural e incluye todos los usos de la tierra en ese espacio. Para la población rural, el territorio es la base ecológica de la producción agrícola. Incluye los suelos con sus diferentes capacidades de uso, la topografía, la diversidad de formaciones vegetales, con sus múltiples ecosistemas que cobijan poblaciones y comunidades animales y vegetales. Pero el territorio también incluye rasgos culturales destacados. Incluso es posible declarar los territorios agrícolas, forestales y ganaderos como áreas protegidas en la Categoría V de Paisaje Terrestre y Marino Protegido de la UICN: área protegida manejada principalmente para la conservación de paisajes terrestres y marinos y con fines recreativos. Se trata de superficies de tierra, con costas y mares, según el caso, en las cuales las interacciones del ser humano y la naturaleza a lo largo de los años han producido una zona de carácter definido con importantes valores estéticos, ecológicos y/o culturales,

[17] Villafranca (2008).

y que a menudo albergan una rica diversidad biológica. Salvaguardar la integridad de esta interacción tradicional es esencial para la protección, el mantenimiento y la evolución del área (EUROPARC-España, 2005). La declaración de territorios con un componente agropecuario fuerte, con un sistema de certificación de procesos, permitiría hacer progresos considerables en agricultura sostenible.

El agua

El agua es un bien público y de carácter local y nacional fundamental para la vida y por lo tanto para la forestería, la agricultura y la ganadería. El manejo del agua dentro del territorio y el paisaje, ha permitido desarrollar el concepto de manejo de cuencas hidrográficas, que desde el punto de vista hídrico se orienta a regular el flujo en el espacio y el tiempo; conservar y mejorar la calidad del agua con prácticas de cobertura y protección del suelo, y regulación del uso de insumos químicos; y mejorar la eficiencia en el consumo por plantas, animales, personas e industrias. Ello implica no sólo obras civiles, sino prácticas de cultivo no contaminantes y debería ser parte de una estrategia de desarrollo de las áreas protegidas de categoría V en los paisajes.

Regulación del clima

El bosque y el paisaje tienen impactos importantes en la regulación del clima. Por una parte la topografía y la rugosidad de la superficie (vegetación, bosques) de la tierra influyen en el régimen de los vientos. Por otra parte la vegetación y los suelos sobre los que crece, son parte del ciclo del carbono, secuestrando y almacenando en el caso positivo y emitiendo CO_2 en el caso negativo en que la vegetación se destruye, se quema o se degrada. Hay mecanismos nacionales en varios países en los cuales se paga por los servicios de la conservación de bosques, la regeneración natural, las plantaciones forestales y los sistemas agroforestales y silvopastoriles, orientados a evitar la deforestación y al aumento de la cobertura vegetal. Dentro del Protocolo de Kyoto y como reconocimiento del clima como un bien público global se aceptó como mecanismo para un desarrollo limpio (MDL) a las plantaciones forestales como secuestradoras de carbono. Actualmente está en debate el mecanismo de “reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques” (REDD). Tanto los mecanismos nacionales, como internacionales permitirán aumentar el valor de los bosques para sus propietarios y por lo tanto la capacidad de generación de ingresos y la capacidad de carga de los territorios rurales. El éxito de los sistemas nacionales e internacionales dependerá en

gran medida del grado de voluntad política internacional, de la apropiación (colonización) de las iniciativas por los gobiernos y por las comunidades, de la reducción de los costos de transacción, y de la simplificación de los protocolos de verificación.

La biodiversidad

La biodiversidad es un bien público global, sin embargo internacionalmente lo que más preocupa a los países desarrollados en relación al ambiente es el impacto del manejo de suelos y bosques en el ciclo del carbono. Es así como la mayor parte de los recursos internacionales se han orientado al MDL y ahora REDD. Sin embargo la conservación y restauración de la biodiversidad, la detención de la desertificación y la conservación y recuperación de humedales han logrado atención general, pero que no se ha traducido en aportes suficientes para revertir los procesos de degradación. Es en realidad indirectamente, a través de las acciones para estabilizar el CO_2 en la atmósfera, que indirectamente se está protegiendo la biodiversidad, se detiene la deforestación y se conservan los humedales. Si el sistema internacional logra aportar fondos específicos para la biodiversidad, se canalizarían también fondos específicos a las áreas rurales y se aumentaría nuevamente la capacidad de carga de los territorios, por una parte por los ingresos monetarios, pero por otra, por el mejoramiento del cumplimiento de las funciones ecológicas fundamentales de los ecosistemas. Un ejemplo exitoso ha sido el Programa de Pequeñas Donaciones del GEF, sin embargo los niveles de inversión deben ser significativamente superiores.

Los productos maderables y no maderables

Finalmente, hay valores de los territorios que se traducen en productos maderables y no maderables, con valor de uso directo. Hasta la fecha, en la mayoría de los territorios forestales, la generación de valor se produce en la madera, pues los demás bienes y servicios no reciben un pago ni tienen un precio que haga económico su aprovechamiento. Pero también la dicotomía entre conservación de servicios y producción de bienes ha conducido a un debate estéril entre forestales y ambientalistas, que ha impuesto altos costos de transacción a la producción de madera e incluso a la de productos no maderables del bosque. No se ha reconocido la importancia del manejo forestal sostenible para la producción de maderables y no maderables y el bosque en muchos casos deja de tener valor para sus propietarios, creando presiones para la deforestación y la degradación.

4. La orientación de la reforma de políticas

En los acápites anteriores se discutió el contexto actual para las políticas e instituciones de recursos naturales en la Región, así como el potencial de dichos recursos para contribuir al desarrollo rural. La hipótesis que se formula parte de la necesaria creación de ambientes habilitadores internos y externos para el desarrollo rural y el manejo sostenible de los recursos naturales. Estos ambientes habilitadores permiten que el manejo sostenible de los recursos naturales a escala del territorio optimice la capacidad de carga de territorios específicos por el uso eficiente de los capitales naturales que integran los medios de vida de la población rural. Se trata de un abordaje territorial, en que se recurre al uso de la tierra en diferentes sistemas de producción de bienes y servicios ecosistémicos.

4.1. Hacia la certidumbre de las políticas y las instituciones: creando un ambiente habilitador

Un ambiente habilitador supone garantías de reglas del juego claras, determinadas en forma participativa y consensuada, en el que cada actor tiene deberes y responsabilidades equitativas y acceso a los recursos naturales. También supone estabilidad de políticas e instituciones en el largo plazo, que vayan más allá de la alternancia en el poder de los partidos políticos tanto a nivel nacional, como regional y local. El ambiente habilitador conlleva a la rendición de cuentas de los gobernantes a los gobernados con respecto al seguimiento de las políticas.

Con frecuencia esa certidumbre no existe en el marco contextual para el manejo sostenible de los recursos, especialmente al nivel de las comunidades. La ausencia de certidumbre empuja hacia una conducta que busca maximizar los retornos sobre el capital, sobre la tierra y sobre el trabajo en el corto plazo, a costa de un deterioro acelerado de suelos, bosques, aguas y de la calidad de vida de la población rural, e incluso a costa de la legalidad y la gobernabilidad.

Aristóteles define equidad de la siguiente manera ”*...lo equitativo, si bien es mejor que una cierta clase de justicia, es justo, y no es mejor que lo justo, como si se tratara de otro género. Así, lo justo y lo equitativo son lo mismo, y aunque ambos son buenos, es* mejor *lo equitativo. Lo que ocasiona la dificultad es que lo equitativo, si bien es justo, no lo es de acuerdo con la ley, sino como una*

corrección de la justicia legal...”

Esta definición implica que para que haya justicia, también la ley debe ser justa y para crear ambientes habilitadores, las leyes y los reglamentos, así como su implementación deben ser justos. Esta definición también implica que las leyes que no son justas deben ser cambiadas para no promover la ilegalidad (*se requiere la corrección de la justicia legal*).

Hay tres elementos clave (entre muchos otros) que a veces requieren esta “corrección de la justicia legal” para optimizar la contribución de los recursos naturales a la sostenibilidad del desarrollo en un territorio rural determinado: el ordenamiento territorial, la reducción de los costos de transacción, y la internalización de los costos y beneficios del manejo sostenible.

Ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial es, según Massiris (2000), “*una política de Estado y un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa,* cuyo *objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo”*.

¿Por qué el ordenamiento territorial crea condiciones habilitadoras para el desarrollo rural sostenible? Porque define de antemano y adelantándose en el tiempo los usos de la tierra en conformidad con las capacidades de uso y con el crecimiento y movimiento de la población. Una situación en la cual el ordenamiento del territorio no está definido como política, y como proceso supone tendencias graves de deterioro de los recursos naturales, entre otras:

- Asentamientos humanos en lugares ecológicamente vulnerables
- Expansión ilimitada de las ciudades en tierras aptas para la agricultura
- Expansión de áreas protegidas sin considerar a la población rural y sus derechos y necesidades
- Desaliento de la inversión a largo plazo en el desarrollo rural agrícola, pecuario y forestal
- Defecto de uso múltiple de los territorios de acuerdo con la capacidad de uso
- Inestabilidad del uso según las fluctuaciones del mercado de bienes y servicios

- Incertidumbre en la tenencia de la tierra

La definición de Massiris no es clara en cuanto al ámbito espacial del territorio a ordenar, pero siguiendo la línea de pensamiento de este artículo, el detalle del ordenamiento territorial se debe implementar a nivel de territorios concretos (dentro de lineamientos nacionales). En este contexto, se piensa en cuencas, municipios rurales, bosques modelo, reservas de la biosfera, corredores biológicos y en general en territorios que tengan un mínimo de características políticas, socioculturales y/o biofísicas comunes que permitan traducir las políticas en acciones en una forma integrada e integral. Además el ordenamiento territorial debe funcionar de abajo hacia arriba, es decir la sociedad rural particular de un territorio debe estar de acuerdo con las decisiones de usos de la tierra que se tomen en su espacio. Lo general en el ordenamiento del uso de la tierra debe adecuarse a lo particular de un territorio y comunidad determinada. Desafortunadamente, el ordenamiento territorial en muchos casos ha implicado la aplicación del poder en forma no equitativa sobre un territorio y su población. Es frecuente la declaración unilateral del estado de un área protegida o un parque nacional, o de la construcción de un embalse para generar electricidad o regar áreas de cultivo, que llevan incluso a la exclusión de comunidades y pueblos indígenas de sus territorios.

El ordenamiento territorial debe sin embargo transformarse en una condición habilitadora si se hace con equidad, y con decisiones a largo plazo que incluso implican cambios tecnológicos: las ciudades no pueden seguir creciendo horizontalmente y ocupando cada vez más territorio; las áreas de cultivo no pueden seguir ampliándose en superficie, sino aumentar su productividad; no se puede seguir declarando parques nacionales en forma ilimitada, sino que los que existen deben manejarse bien, y además otras áreas boscosas y marinas deben manejarse sosteniblemente para la producción, sin necesidad que se transformen en áreas protegidas. En otras palabras, el ordenamiento territorial debe definirse dentro de la equidad aristotélica.

Reducción de los costos de transacción

Para poder proteger un territorio, debe existir una aplicación simétrica de las leyes y reglamentos, con una colección de incentivos y desincentivos que permitan el desarrollo sostenible en sus dimensiones ecológica, social y ambiental. La deforestación y la degradación de suelos se produce principalmente porque los usos sostenibles no pueden competir con los usos no sostenibles (en gran parte debido a los altos costos de transacción que

imponen las leyes, reglamentos e instituciones) porque muchas veces tienen costos de transacción mayores.

Ejemplos clásicos relativos a los costos de transacción en el manejo forestal son por ejemplo:

- Definición por ley de sistemas silvícolas que no son rentables y muchas veces no están en consonancia con los objetivos de los propietarios de los bosques.
- Reglamentación para planes de manejo forestal con el mismo nivel de exigencias para propiedades con bosques pequeños y bosques grandes (mapas, inventarios, estudios de impacto ambiental). A veces se exige un mapa topográfico con curvas de nivel para el manejo forestal de una propiedad pequeña.
- Permisos de corta para árboles plantados.
- Asimetría en la obligatoriedad de zonas de protección en las riberas de los ríos para propiedades agrícolas y forestales privadas.
- Permisos y guías para transporte de productos forestales.
- Solicitudes firmadas por profesionales del derecho e ingenieros forestales.
- Restricciones de corta de especies que no están basadas en ciencia dura, sino en opiniones.
- Discrecionalidad funcionaria en el cumplimiento de leyes y reglamentos.

En la agricultura y la ganadería también se toman medidas que afectan los costos de transacción:

- Las tarifas de riego que no premian el uso eficiente del recurso ni castigan la contaminación.
- Impuestos sobre tierras que no tienen en cuenta las tecnologías empleadas y fomentan el traslado de costos a la sociedad.
- Procedimientos engorrosos para la cosecha de árboles en sistemas agroforestales.
- Desmontaje de los sistemas de extensión agrícola para pequeños propietarios, que deben contratar privadamente servicios técnicos.
- Requisitos de estándares para la exportación de productos fuera del alcance de los pequeños propietarios.

En el desarrollo urbano y en el desarrollo turístico también se producen costos de transacción que obligan a los habitantes tradicionales a vender sus

propiedades:

- Incremento de los precios de las propiedades por especulación y demanda para turismo.
- Impuestos territoriales según los avalúos de la propiedad, obligan a los habitantes tradicionales a vender, por imposibilidad de pagar los altos impuestos de las propiedades en que viven.
- Reglamentaciones de construcción que no corresponden con las costumbres de vida de la sociedad rural.

Internalización de costos y beneficios de la sostenibilidad

Los territorios rurales son proveedores principales de servicios ecosistémicos; sin embargo, la mayor parte de ellos son usados sin mediar una compensación por su provisión.

Todas las variables que favorecen el uso sostenible de los recursos deberían tener internalizados en su cuenta de ingresos, los productos y servicios ecosistémicos que se derivan de ese uso (y la sociedad que los recibe debería estar dispuesta a pagar). Por otro lado, todas las variables que generan externalidades negativas, deberían estar internalizadas en las cuentas de costos del sistema de uso de la tierra respectivo. Los impuestos, las tasas de interés de los créditos, las normas contables, la disponibilidad de capitales, deberían favorecer los usos sostenibles de la tierra. Las políticas permitirían balancear los costos de transacción, aumentándolos para las actividades no sostenibles y reduciéndolos para las actividades sostenibles.

4.2. Profundizando la democracia: visión a lo interno

Participación

La participación implica no sólo ser consultados, sino tener garantías de que las opiniones se toman en cuenta. Implica un cambio en el balance de poder entre la clase política, la sociedad urbana y la sociedad rural. Las decisiones sobre todas las políticas, y particularmente las relativas a los recursos naturales (agropecuarias, forestales, mineras, de aguas, de energía, de turismo, ambientales) deben definirse en forma participativa entre los que reciben y los que dan, entre los que producen y los que consumen, entre lo rural y lo urbano, entre lo indígena y lo ladino.

Por extensión podríamos aplicar este esquema a muchas otras situaciones con las políticas, leyes, reglamentos, proyectos de manejo de cuencas, de desarrollo rural, de declaratoria de áreas protegidas, creación de reservas de la biosfera, bosques modelo y muchas otras estrategias de gestión sostenible de territorios rurales. La única manera de avanzar en manejar los serios desafíos que se enfrentan será mediante una participación y responsabilidad compartida con todos los actores.

Empoderamiento y colonización del Estado

El empoderamiento es la última etapa de la participación y debe ser el objetivo de la reforma de políticas para la gestión sostenible de los territorios. Supone una apropiación de las acciones dentro del espacio rural por parte de las comunidades y un cambio de actitud de los actores externos. El Estado, las ONG externas y los congresistas deben cambiar la actitud de autoridades a facilitadores y deben rendir cuentas a sus bases. En un nivel avanzado, las comunidades colonizan al Estado, en el sentido que son los habitantes de un territorio quienes ocupan las posiciones claves de los organismos públicos y privados y utilizan la agenda nacional para desarrollar una agenda local.

Algunos ejemplos de empoderamiento real son los siguientes:

- El Presupuesto participativo de la ciudad de Puerto Alegre en Brasil, en que por medio de un complejo mecanismo de consultas en varias vueltas, son los representantes legítimos de diferentes sectores de la sociedad civil quienes deciden cómo se invertirá el presupuesto de la ciudad, de acuerdo con las prioridades de los ciudadanos.

- Las concesiones comunitarias de Petén, en que con un contrato con el Estado, sujeto a requisitos razonables, las comunidades toman las decisiones de manejo de los bosques y crean sus propias organizaciones para la conservación, producción y comercialización de los productos y servicios del territorio.

- La Superintendencia Forestal de Bolivia y el Instituto Nacional de Bosques de Guatemala, que tienen presupuestos fijados por ley y cuyas gerencias dependen de juntas directivas con representación de los actores involucrados realmente en el manejo del recurso y por lo tanto no dependientes directamente del poder ejecutivo o del legislativo. Esto les da la estabilidad institucional necesaria para implementar las políticas

a largo plazo.

- El proyecto de manejo forestal comunitario de Yuscarán en Honduras, en que el Estado otorga en usufructo a la comunidad el bosque estatal, para la producción de madera y productos forestales. Este sistema fue ampliado luego a la comunidad de Gualaco, en Olancho y finalmente adoptado como política de Estado, lo que permitirá una forma de devolución de los bosques a las comunidades. La comunidad de Yuscarán además ha ampliado su espectro de acción con la inclusión de unidades de producción agropecuaria integrada y con un sistema de cobro por el servicio ecosistémico del agua por parte de los usufructuarios ubicados en la cuenca alta.

Estos ejemplos muestran que la sociedad civil y sus organizaciones, y las comunidades y sus organizaciones, son las que se empoderan de la iniciativa, fijan las agendas, adquieren acceso a los recursos y colonizan a las instituciones estatales.

Para que haya empoderamiento, debe haber conciencia de las comunidades y los individuos sobre los poderes y los recursos que controlan.

Desconcentración y descentralización reales

La trayectoria de la participación y del empoderamiento pasa por la desconcentración real, es decir la presencia de las organizaciones del Estado en los territorios, pero una presencia con poder de decisión. Uno de los costos de transacción que se producen en el territorio rural, es que los campesinos y agricultores no pueden hacer sus procedimientos legales y reglamentarios en sus territorios, pues las autoridades regionales, provinciales y municipales no tienen poder de resolución. Eso los lleva a depender de abogados o viajar a las capitales de provincia y nacionales, con costos de tiempo y dinero. Además se despersonaliza la tramitología y la necesidad de dar curso a los trámites se deshumaniza y pierde inminencia. La reforma de políticas para el desarrollo sostenible en el espacio rural requiere entonces una desconcentración real de los ministerios y reparticiones públicas hacia la unidad territorial más pequeña posible. Hay múltiples ejemplos en América Latina de desconcentración, pero no necesariamente han sido totalmente efectivos. Entre los procesos en curso se pueden señalar la municipalización en Bolivia y Nicaragua, así como las Mesas de Concertación en Guatemala, que crean espacios de diálogo, de decisión y de incidencia política.

La descentralización implica además que las decisiones se tomen en las bases y que sean debidamente compartidas entre el Estado y la sociedad civil. Este es un paso adicional después de la desconcentración, pues el Estado comparte el poder de decisión con la sociedad civil. Ejemplos en este sentido son:

- COMUDES y COCODES, es decir consejos de desarrollo sostenible al nivel de los municipios y las comunidades en Guatemala.
- Consejos regionales y locales de áreas de conservación, que dan acceso a la sociedad civil a la toma de decisiones sobre el ambiente en Costa Rica.

4.3. Profundizando la democracia: la responsabilidad internacional

Bienes públicos globales

Los bienes públicos pueden ser globales, pero son controlados por países y comunidades. Hay derecho a reclamar lo global, sólo si se compensa por su uso.

El derecho a la compensación justa y a recibir el costo de oportunidad como precio por los servicios ecosistémicos globales es fundamental. El mismo principio de equidad ya antes planteado supone mecanismos eficientes para que los usuarios de los beneficios globales paguen a los que proveen esos beneficios desde sus territorios. El sistema internacional, debería ir hacia un sistema de cobros a los que producen externalidades globales negativas y de pagos a los que producen externalidades globales positivas. Como refiere el Informe Stern, la situación de los ecosistemas del planeta es un fracaso mayor de los mercados para la transacción monetaria de las externalidades. El sistema internacional ha creado mecanismos voluntarios de compensación, pero precisamente por ser voluntarios no han tenido la cobertura ni magnitud suficiente para hacer la diferencia en detener la degradación ambiental, impulsar el desarrollo rural y reducir la pobreza. La preocupación mayor actualmente es el cambio climático y no tanto la equidad, y parece tener mayor prioridad compensar (que no reducir) emisiones, que mejorar los índices de desarrollo humano.

Compromisos de financiamiento: de la ayuda para el desarrollo a la responsabilidad internacional

Si se toman sólo dos elementos críticos del desarrollo sostenible, se ven la asimetría y la inequidad global muy destacadas:

- Si bien las emisiones por deforestación y degradación de bosques son altas (contribuyen con alrededor del 20% de las emisiones globales de gases efecto invernadero) hay un 80% de emisiones que se producen mayormente en los países industrializados en los que aún los mecanismos tanto de reducción de emisiones como de compensación están lejos de ser suficientes.

- La pobreza en el mundo, definida en términos estadísticos está en los 1900 millones de personas con ingresos inferiores a los 2 USD por día y 1000 millones con ingresos de menos de 1 USD por día. El número de personas bajo la línea de extrema pobreza en el mundo crecerá en 100 millones hasta 2015, con lo que la Meta de Desarrollo del Milenio (MDM) de las Naciones Unidas (fijada en el año 2000) está lejos de alcanzarse. La mayor parte de esta población está en los países en vías de desarrollo y las zonas rurales del mundo tienen la mayor proporción de la población pobre. Además, hay una distribución muy inequitativa de los ingresos entre países y sectores de la población, lo que hace aún más difícil el combate a la pobreza y las inversiones necesarias para una mejor gestión ambiental.

Los elementos mencionados muestran claramente que la voluntad política para superar problemas globales no es alta. Si se comparan los aportes mundiales para lograr las MDM, con los aportes de los diferentes gobiernos para superar la crisis del sistema financiero mundial, se ve cuál es la prioridad real a nivel global. Frente a la pobreza, el ambiente, las catástrofes naturales, los centros de poder reaccionan con lentitud en comparación con la obtención de recursos para la guerra y para recuperar la banca. Es evidente que la reforma de políticas internacionales debe reorientarse y la responsabilidad internacional con el desarrollo sostenible debe tomarse en serio.

El sistema internacional ha propuesto iniciativas como los GEF, MDL y REDD, pero la dimensión de las soluciones está lejos de la magnitud de los problemas. Así como hay convenciones internacionales contra el cambio climático, y la conservación de la biodiversidad, debería también haber

convenciones internacionales contra la pobreza y por la responsabilidad social corporativa, que fueran legalmente vinculantes. Eso permitiría que por ejemplo los préstamos del sistema financiero internacional que reducen emisiones, reducen la pobreza y redistribuyen el ingreso de las corporaciones, pudieran ser aceptados como instrumentos de pago de los préstamos, y los títulos de créditos así obtenidos, ser vendidos a los que tienen obligación de compensar.

5. La reforma del marco institucional

5.1. Hacia una cogestión adaptativa de los recursos naturales

Este punto propone que las reformas en el marco institucional y de políticas deben tener como meta el impulso de iniciativas de gestión colaborativa de los recursos naturales y sus servicios ecosistémicos y que ésta debe implementarse en la escala territorial. La responsabilidad y el trabajo compartido entre instituciones públicas, privadas y la población en general, debe a la vez buscar sinergias y la optimización de la capacidad de los ecosistemas para proveer servicios para el bienestar general y sostenible de la población tanto rural como urbana.

La gestión colaborativa (o cogestión) exitosa de los recursos naturales debe partir de acciones que permitan incrementar los diversos capitales de las comunidades locales como actores principales. Se estima que es el capital social de la comunidad el punto de partida para un crecimiento sistémico de los demás capitales.

5.2. El enfoque territorial como base para la cogestión adaptativa

Aunque la cogestión puede implementarse a varias escalas (local, nacional, global) se propone que la más práctica y con mayor probabilidad de éxito es aquella que se implementa a escala local y que se ha llamado enfoque territorial. Es a esta escala que se facilita analizar de manera integral la interrelación entre los componentes ambientales, sociales, económicos e institucionales y su resultado en la provisión de los servicios ecosistémicos. Además, a esta escala se hace más práctica y tangible la actuación para la gestión adecuada del territorio y donde pueden verse mejor las relaciones entre los proveedores y los usuarios de los servicios ecosistémicos.

Adicionalmente, el trabajo a esta escala permite entender mejor los procesos ecológicos como fundamento para una gestión adecuada de los servicios ecosistémicos y la aplicación del enfoque basado en este concepto que sugiere la Convención para la Diversidad Biológica y que ha sido un compromiso de los países de la Región. Su puesta en práctica a escala territorial ayudará a evitar que el uso de los servicios de un ecosistema deteriore la disponibilidad de los servicios de otros ecosistemas presentes en el mismo territorio (Campos *et al.* 2005). Será la sumatoria de territorios bien gestionados lo que llevará a regiones, países y finalmente a todo el planeta gestionado sosteniblemente.

El territorio como una construcción social

La gobernanza participativa de los servicios ecosistémicos de los territorios habilita la sostenibilidad de mosaicos adaptativos de acuerdo con los nuevos paradigmas ambientales (tal como lo propone el MEA, 2005). Con base en la experiencia del CATIE en la cogestión de varias estrategias territoriales (cuencas, bosques modelo y corredores biológicos) se puede decir que los factores de éxito de estas iniciativas giran en torno a las tres dimensiones del capital social del territorio: a) el capital social de cohesión basado en la cercanía y la valorización del capital natural como propio; b) el capital social de articulación construido en torno a la prevención y manejo de conflictos y la apreciación colectiva en torno a un propósito común; c) el capital social de incidencia fundamentado en los vínculos del territorio (Campos *et al.*, 2008).

5.3. Elementos de un modelo exitoso

Un modelo exitoso para el desarrollo rural sostenible tiene muchos elementos que ya han sido parcialmente mencionados, como orientación del desarrollo a la solución de problemas sentidos por la comunidad, participación y empoderamiento, diagnóstico basado en medios de vida, determinación de capacidad de carga con base en ese diagnóstico, desarrollo de una estrategia, y diseño e implementación de proyectos consistentes.

Esto supone que los actores en el espacio local deben concertar la búsqueda de soluciones y proyectarse a la visión de futuro que la comunidad tenga sobre un espacio rural o territorio específico. Se trata en otras palabras de un diseño a la medida, dentro de principios generales comunes de acción. Este proceso debe construir capital humano y social por medio de instituciones locales que

aprenden y se adaptan permanentemente a las circunstancias.

Mecanismos de concertación y construcción dinámica de escenarios futuros

Siguiendo con el enfoque territorial y la gobernanza participativa como estrategias de desarrollo rural sostenible surgen elementos adicionales necesarios: los mecanismos de concertación y la visión de futuro.

Los mecanismos de concertación permiten la profundización de la democracia, pasando de la democracia electoral, que elige cada cierto número de años a sus autoridades, a una democracia participativa, en que la ciudadanía elige, fija la agenda, monitorea, controla y cogobierna. Expresiones de estos mecanismos de concertación son:

- las autoridades o comités de cuencas;
- las mesas departamentales de concertación;
- los directorios de bosque modelo;
- los comités regionales y locales de áreas protegidas;
- los comités municipales y locales de desarrollo sostenible;
- las oficinas municipales ambientales.

Falta una mejor integración de estos mecanismos y consolidar el apoyo de su funcionamiento y progreso. Hay quizás una falsa concepción de lo que es formación de capital (carreteras, puentes, edificios, fábricas, plantas de energía), porque se desconoce la rentabilidad del capital social (tejidos sociales, liderazgo, etc.). Los países y los institutos de financiamiento internacional deberían considerar mucho más seriamente la inversión en capital social como una inversión dura y rentable que permite hacer cambios permanentes y a largo plazo.

En el contexto de los mecanismos de concertación hay que avanzar desde la solución de problemas puntuales (que conduce muchas veces al asistencialismo), a la estrategia y la visión de futuro. El desarrollo de escenarios es una herramienta fundamental para el largo plazo. Se puede ir desde sofisticados modelos matemáticos y el uso de la dinámica de sistemas (posiblemente al alcance de comunidades donde hay apoyo de la academia) hasta metodologías muy simples, basadas en una visión comunitaria y los pasos necesarios para que se verifique.

Instituciones que aprenden

Todo el ejercicio propuesto, que incluye la valoración de los capitales, la determinación de la capacidad de carga, y el aprovechamiento óptimo y sostenible de los capitales de los territorios, por una parte exige y por otra permite, la creación o transformación de instituciones locales que aprenden. Para que ello suceda debe ser permanente y no estático, tener información, manejar e intercambiar el conocimiento, monitorear y evaluar y finalmente hacer los ajustes necesarios en la estrategia y los programas de acción (dentro de un marco adaptativo).

5.3. Modelos de gobernanza y extensión

Los bosques modelo

El concepto de bosques modelo se desarrolló y probó primero por el gobierno de Canadá a principios de los años 90 en diez lugares esparcidos a lo largo del país. Fue la respuesta a un período de conflicto intenso en el sector forestal de Canadá, en un tiempo en el cual ambientalistas, gobiernos, pueblos indígenas y empresas forestales estaban luchando por los recursos forestales y cómo manejarlos de manera sostenible. A medida que la gente llegaba a la mesa de discusión, la estrategia mostró la promesa inmediata de encontrar soluciones comunes a los asuntos que estaban enfrentando, incluyendo prácticas de madereo, conservación de la biodiversidad y estabilidad económica, entre otros asuntos. La iniciativa internacional de bosques modelo fue anunciada en 1992 por el Primer Ministro de Canadá en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro y comprometió 10 millones de CAD[18]. Allí se invitó a otros países a probar la innovadora estrategia para manejar territorios.

Actualmente 55 territorios en el mundo se han unido a la red internacional (IMFN), cubriendo varios millones de hectáreas. La Red Iberoamericana de Bosques Modelo (RIABM) cuenta con 23 territorios en 12 países y es el conglomerado más grande de bosques modelos dentro de la red internacional[19].

[18] Dólar canadiense.

[19] La Red Iberoamericana de Bosques Modelo tiene su Gerencia y Presidencia operada desde el año 2004 en el CATIE, y es parte de la Cátedra Latinoamericana de Gestión Forestal Territorial. La página web de la Red Iberoamericana es: http://www.bosquesmodelo.net/new/spanish/quienes_somos/quienes_somos_fr.aspx

Un bosque modelo puede definirse como "*un proceso basado en asociaciones a través del cual los individuos y los grupos, que representan una diversidad de valores, trabajan juntos hacia una visión común de desarrollo sustentable de un territorio (paisaje) en el que los bosques son un recurso importante".* Por diseño los bosques modelo son iniciativas voluntarias, de base amplia que conectan la actividad forestal, la investigación, la agricultura, la minería, la recreación y otros valores e intereses dentro de un territorio dado. Los bosques modelo se refieren a la gente que se sostiene a sí misma de los bosques, así como también a los árboles y productos forestales: son paisajes que operan en complemento con bosques, fincas, áreas agropecuarias y protegidas, ríos y ciudades[20].

Se considera que la estrategia de bosques modelo para la gestión del territorio, es adecuada al manejo de territorios rurales en general, y no sólo a áreas forestales. De hecho en el territorio de los bosques modelo se tiene en cuenta todo el paisaje y por lo tanto todos los capitales de la estrategia de medios de vida. Los principios que guían a los bosques modelo incluyen territorio como unidad de manejo, asociación de los actores, compromiso de los actores con la sostenibilidad, gobernanza participativa, desarrollo de una estrategia común y un programa de actividades, intercambio de experiencias entre bosques modelo y trabajo en redes.

El trabajo en los bosques modelos se orienta hacia la conservación y el manejo sostenible de los recursos naturales, identificando oportunidades de desarrollo, construyendo capacidades y estructuras de gobernanza y operando en redes desde lo local a la internacional. Es así que hay bosques modelos individuales, que normalmente pertenecen a una red nacional, que a su vez pertenece a una red internacional (por ejemplo la RIABM).

Desde la RIABM se ha postulado la hipótesis que *"los bosques modelo en pleno funcionamiento se constituyen en redes de seguridad ambiental, económica y social en el espacio rural que cubre su territorio de incidencia y que por lo tanto se pueden considerar un modelo alternativo para el desarrollo rural humano y sostenible en un territorio"* (Presidencia y Gerencia RIABM, 2008)*.*

Para que eso suceda es posible y conveniente utilizar la estrategia de medios de vida que es una manera de pensar acerca de las metas, posibilidades y prioridades del desarrollo. Es un esfuerzo por combinar los capitales en el espacio rural y muchas herramientas y métodos ya ampliamente usados en

[20] Página web de la International Model Forests Network: http://www.imfn.net/index.php?q=node/1

el desarrollo, para crear una visión y comprensión compartida entre sectores que transciende diversos niveles de actividad. En las estrategias y acciones actuales de los bosques modelo hay elementos que se orientan a cada uno de estos capitales. Es necesario hacer que el uso de la estrategia de medios de vida se transforme en una rutina, en un esfuerzo consciente de planificación. Los bosques modelo son una propuesta ambiciosa, y al mismo tiempo independiente.

A partir de los elementos anteriores, se plantea el concepto de bosques modelo y su territorio como un espacio de incidencia para crear un proceso de desarrollo humano sostenible, que optimiza la utilización de todos los capitales disponibles mediante la planificación integral.

Se postula que la estrategia de los bosques modelo tiene ventajas en el sentido que:

- Hace énfasis en el territorio con dominio de bosque (planificación y acción), sin desconocer los recursos adicionales disponibles.

- Cuenta con el capital social (asociaciones y organizaciones) dentro de ese territorio y con el potencial para desarrollarlo,

- Compromete la población y sus organizaciones con su sostenibilidad, pero no sólo desde el punto de vista del manejo del recurso bosque, sino también desde un punto de vista económico y social territorial.

- Propicia territorios con gobernanza inclusiva (que no haya marginados) y participativa (los actores locales toman la iniciativa y sus propias decisiones).

- Parte de una estrategia territorial y un plan de desarrollo acorde con los recursos naturales y los demás capitales.

- Constituye un enfoque solidario en lo local, lo nacional y lo internacional, pues se basa en el intercambio de conocimiento, construcción de capacidades y trabajo en red.

Dentro del concepto de bosques modelo se han identificado una serie de variables de entrada o intervenciones básicas en el sistema para el cambio positivo dentro de un territorio:

- El diagnóstico de los recursos del territorio permite determinar la cuantía de los diferentes capitales disponibles.
- Determinación de la capacidad de carga.
- Estrategia de desarrollo (resultado del diagnóstico y capacidad de carga).
- La disponibilidad de un portafolio permanente de proyectos para el territorio del bosque modelo (mecanismos de las políticas e instrumentos nacionales y regionales, MDL, REDD, GEF, CMCC, CDB, RAMSAR, Desertificación, MDG y otros).
- El desarrollo de mecanismos financieros adecuados como herramientas para potenciar el sistema de capitales de la sociedad local.
- La estrategia de la formación de fondos locales de microcréditos.
- Solidaridad con balance, en el sentido de fomentar las cadenas de seguridad social basadas en el apoyo mutuo y en la capacidad de cada quien de ponerse en el lugar del otro (sociedad decente, responsabilidad social).
- El liderazgo local para el desarrollo sostenible: la base para la capacitación.
- Esta solidaridad puede llevarse a nivel internacional, por ejemplo los programas de capacitación y de micro-créditos y el padrinazgo internacional.

En este concepto, los elementos de capacidad de carga, capacitación y liderazgo local, financiamiento solidario y solidaridad internacional, deberían estar siempre presentes. Cada bosque modelo sigue su propio camino dentro de principios consensuados.

La cogestión adaptativa de cuencas hidrográficas: el caso Focuencas

El enfoque de la cogestión adaptativa de territorios es implementado desde el 2004 por el CATIE a nivel de cuencas hidrográficas como un nuevo paradigma alternativo a los enfoques tradicionales de manejo de cuencas. Mediante el

programa “Innovación, aprendizaje y comunicación para la gestión colaborativa y adaptativa de cuencas hidrográficas en América Central (Focuencas)” el CATIE ha venido desarrollando estrategias, métodos y procedimientos para la gestión de cuencas hidrográficas en América Central, donde los actores principales son las personas y las instituciones locales y nacionales. Como punto de partida se busca el fortalecimiento o construcción de plataformas de gobernanza donde converjan roles, intereses y responsabilidades de los actores locales y las autoridades, con el fin de lograr mejoras en la cantidad y calidad del agua. Una cuenca es un complejo sistema integrado con sus componentes biofísico, económico, social y cultural; en este sistema se busca identificar intereses comunes por el agua como elemento integrador. Se parte de la premisa que los principales procesos que transforman la cuenca son de orden social (el territorio como construcción social) a diferencia de los enfoques tradicionales que partieron de propuestas tecnológicas para la transformación de la cuenca. El objetivo de la plataforma de gobernanza será en la mayoría de los casos mantener o mejorar las funciones hidrológicas de los ecosistemas, al mismo tiempo que se mantiene o mejora la capacidad productiva de los diversos sistemas de uso de la tierra.

Entre las principales lecciones aprendidas en las cuatro cuencas laboratorio de Focuencas ubicadas en Nicaragua y Honduras, que están basadas en la premisa de la cuenca como construcción social y como espacio para el aprendizaje social, se incluyen:

- El punto de partida es propiciar la participación efectiva de los actores locales, los diversos grupos interesados y las autoridades locales (municipalidades) en el análisis conjunto de su situación, con el objetivo de diseñar e implementar soluciones viables. En general éste es un proceso de negociación entre los actores dentro de una plataforma formal (*consejo de cuenca*, *mesa sectorial de ambiente y producción,* etc.). Estas plataformas deben ser reconocidas, formalizadas y apoyadas por todas las partes y grupos de interés. Estas plataformas pueden ser establecidas a diversas escalas territoriales: comunidad, municipio o federación/mancomunidad de municipios. Las organizaciones de base, organizaciones nacionales con presencia local, instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil, proyectos de cooperación técnica, sector privado, etc. deben participar bajo el liderazgo del gobierno local.

- Es necesario impulsar procesos de planificación estratégica y monitoreo conjunto pues son importantes para construir una visión compartida

del futuro a que se aspira para el territorio y para la implementación de los planes operativos de los actores que están presentes en la cuenca. La planificación y el monitoreo conjunto deben verse como procesos sociales que permiten un intercambio de información y manejo de conflictos, genera confianza interinstitucional y reduce las ineficiencias en la gestión; al mismo tiempo facilita el monitoreo local de los avances hacia las metas definidas y la implementación de una gestión adaptativa, que debe ajustarse con base en el aprendizaje.

- Un aspecto clave es tener una visión clara acerca de cuáles son las áreas prioritarias a ser manejadas dentro de la cuenca, tales como las áreas críticas de recarga hídrica y las áreas de alta vulnerabilidad ambiental. Estas áreas deben ser identificadas y delimitadas con base en criterios biofísicos y sociales. Los principales interesados en este respecto son los propietarios de las tierras involucradas y los usuarios del recurso hídrico (proveedores y usuarios de los servicios hidrológicos). Es importante crear las condiciones para que los gobiernos locales y los administradores del agua (*juntas de* agua) puedan cumplir un papel facilitador efectivo.

- Una de las condiciones habilitadoras para la implementación de las acciones prioritarias identificadas en los procesos de planificación conjunta es el desarrollo de mecanismos financieros apropiados para las condiciones y los actores en el territorio. Una estrategia que ha funcionado ha sido la creación de un fondo ambiental administrado conjuntamente entre el gobierno local y el comité de la cuenca, donde los recursos financieros externos funcionan como fondos semilla para el apalancamiento de fondos adicionales de origen local o nacional. También se ha experimentado con esquemas de pago por servicios ecosistémicos, microcréditos sujetos a la implementación de prácticas de uso sostenible de la tierra, fondos rotatorios, pago con mano de obra local, vínculos con fondos de carácter nacional, y hasta con el desarrollo de sistemas de control social.

- La cogestión de cuencas debe iniciar a escala local, sin embargo es necesario su escalamiento a territorios vecinos para poder solventar muchos de los aspectos hidrológicos y sociales que ocurren a escalas espaciales mayores, como por ejemplo las interrelaciones entre actores cuenca arriba y cuenca abajo, los sistemas de aprovisionamiento de agua de mayor escala, la generación hidroeléctrica y los efectos en los sistemas costeros.

Estas lecciones pueden convertirse en principios que pueden extrapolarse a otros esquemas de cogestión territorial y dan una buena idea de las necesidades de fortalecer las instituciones y las políticas para avanzar hacia una gestión sostenible de los recursos naturales.

Liderazgo local: una condición necesaria

La gestión exitosa de los recursos naturales depende de una condición importante que es fortalecer o crear las capacidades para un liderazgo local. Hay suficientes evidencias de que las comunidades y sociedades locales que cuentan con un liderazgo de calidad, ético, de equipo, adaptativo y renovable, han tenido éxito en mejorar sus medios de vida de manera sostenible. Experiencias como las del Plan Piloto Forestal de Quintana Roo, las concesiones forestales comunitarias de Petén, el cantón de Hojancha confirman el postulado anterior. En los casos anteriores, hay sostenibilidad en el tiempo de las experiencias, pero también mejoramiento social, económico y ambiental: el Plan Piloto Forestal lleva más de 25 años funcionando, las concesiones forestales comunitarias de Petén ya llevan 15 años de operación, y la experiencia de Hojancha lleva al menos 30 años.

Para hacer la diferencia, es decir que en todo el ámbito rural se produzca sostenibilidad en los medios de vida, se requiere una capacitación masiva de líderes locales. Se requieren miles de líderes para cambiar los territorios y a partir de los territorios, las tendencias del desarrollo a nivel nacional y continental. Hay muchas experiencias válidas, a nivel territorial, como manejo de cuencas, reservas de la biosfera, bosques modelo, escuelas de campo, mesas de concertación, corredores biológicos, entre otras. Todas estas plataformas pueden ser usadas como puntos de partida para un gran Programa Latinoamericano de Liderazgo Local para el Desarrollo Humano Sostenible. Un bosquejo preliminar del proceso para lograr ese liderazgo local masivo, sería el siguiente:

- Preparación y adaptación de módulos de capacitación básicos y avanzados para líderes locales: estilos de liderazgo, gerencia y estrategia, ética, manejo de conflictos, interculturalidad, democracia real, solidaridad, administración, finanzas, microcréditos, incidencia política, trabajo en redes, pedagogía de la enseñanza del liderazgo, gobernanza participativa y apropiación del Estado, investigación, acción, manejo del conocimiento, etc.

- Capacitación de capacitadores: esto implica un proceso de selección de organizaciones multiplicadoras y capacitación de capacitadores dentro de ellas. Los "capacitandos" deberían ser también líderes locales, de manera que el proceso de transmisión sea de líder a líder, de campesino a campesino, de sur a sur.

- Capacitación de líderes por medio de las organizaciones de base seleccionadas. La capacitación debe ser dinámica, de avanzada, mezclando capacitación-investigación-acción. Ello implica que parte del proceso es el compromiso de los líderes de desarrollar proyectos concretos en sus comunidades.

- Trabajo en red. Si se piensa en metas ambiciosas de formar por ejemplo, al menos mil líderes cada año, se podría formar una muy poderosa red de liderazgo local, con objetivos bien concretos tales como solución de problemas a partir del manejo de conocimiento local y la solidaridad entre líderes, la incidencia política y la defensa de derechos, gracias a la movilización de la red en toda América Latina. Esto permitirá poner temas en la agenda política para defender derechos de diferente naturaleza, para negociar fondos internacionales, etc.

- Monitoreo y evaluación local, nacional y regional, para introducir mejoras en el Programa y hacer que el manejo adaptativo lleve a un progreso continuo.

5.5. Localización del monitoreo y la rendición de cuentas

Toda política debería ser monitoreada y evaluada de acuerdo a sus objetivos. Toda política debería ser oportunamente adaptada según el contexto cambiante, pero de una manera razonable, no disruptiva, como el desmantelamiento de los programas de extensión agrícola como consecuencia de la orientación a mercados externos como consecuencia de la globalización. Sin embargo esto no sucede a menudo. Muchas políticas no pasan de enunciados; cuando se implementan no tienen el soporte financiero e institucional; no se monitorean; no se evalúan y cuando se hacen los criterios de evaluación no corresponden a los objetivos iniciales sino a nuevos objetivos (por ejemplo, el sistema de pagos por servicios ambientales de Costa Rica, que se ha evaluado por su capacidad de reducción de la pobreza, cuando su objetivo original era la recuperación de la cobertura vegetal y la detención de la deforestación).

Papel de la información para la toma de decisiones

En este contexto del monitoreo y la rendición de cuentas, es necesario aterrizar los sistemas de información al nivel de los territorios y no sólo al nivel nacional, departamental o provincial. Se requiere información al nivel de cuenca, de bosque modelo, de reserva de la biosfera, de comunidad, es decir del territorio. Es necesario desarrollar sistemas de información que permitan:

- Establecer líneas de base que apunten a las grandes iniciativas y acuerdos mundiales (hasta qué punto en un territorio se están logrando los Objetivos del Milenio, y se están cumpliendo las convenciones internacionales: (OIT, CMCC, CBD, RAMSAR, Desertificación, etc.).

- Permitir a los gobiernos locales y de comunidades identificar los problemas centrales del territorio y desarrollar estrategias para priorizarlos y superarlos, haciendo uso en primer lugar de los capitales aplicados a mejorar los medios de vida.

- Permitir a los ciudadanos pedir cuentas a las autoridades locales y comunales sobre su gestión, con base en la rutinización de los reportes sobre la situación. A escala mundial hay muchos informes útiles, como El Estado de la Agricultura y la Alimentación y el Estado de los Bosques de la FAO; el informe de Recursos Mundiales del Instituto de Recursos Mundiales (WRI) y el informe “La situación del mundo” del grupo de Lester Brown. A escala regional, la periodicidad del Informe Estado de la Región de Centroamérica ya adquiere regularidad; y en el caso de Costa Rica el Informe Estado de la Nación es un instrumento de análisis para evaluar políticas y dar nuevas orientaciones. En Guatemala, el Perfil Ambiental de Guatemala empieza a transformarse en documento periódico que permite monitorear, evaluar y adaptar. Ahora es necesario dar el paso siguiente: el informe del estado del territorio (municipio, cantón, distrito, bosque modelo, cuenca hidrográfica).

6. Conclusiones

Los recursos naturales y los servicios ecosistémicos que se encuentran mayormente en las regiones rurales latinoamericanas, han sido intensamente degradados a lo largo de las últimas cinco décadas. La causa principal ha sido modelos mentales y valores de la sociedad reflejados en políticas e instituciones

que han ignorado que el bienestar humano es altamente dependiente de estos servicios. Esto ha resultado en una desvalorización y desapropiación de los ecosistemas y sus servicios, con la consiguiente degradación ambiental e incremento de los niveles de pobreza. La única probabilidad para que los cambios de paradigma puedan operar y convertirse efectivamente a desarrollo rural sostenible es que haya un equilibrio entre la dimensión de los problemas y la dimensión de las soluciones.

Por otro lado, las acciones positivas en la dirección correcta haciendo una mejor utilización de los capitales del territorio podrán traer grandes oportunidades para el desarrollo rural y para hacer de estos espacios regiones de valor estratégico para el desarrollo de nuestros países.

Para satisfacer las demandas crecientes por los servicios ecosistémicos y promover un desarrollo rural sostenible, se requieren cambios significativos en las instituciones y las políticas del sector agropecuario y recursos naturales en un esfuerzo complejo que incluye:

- cambios en los paradigmas que relacionan la actividad productiva, los recursos naturales y el alivio de la pobreza rural, así como en la implementación de acciones dirigidas a la educación y el empoderamiento de las poblaciones rurales;

- fomentar enfoques intersectoriales de gestión territorial colaborativa y el ordenamiento territorial que defina para cada espacio las prioridades y estrategias de acción;

- propiciar la participación efectiva de los diferentes actores del entorno rural, fortaleciendo el capital social y humano en aspectos de gobernanza participativa y la planificación para la gestión territorial colaborativa;

- el desarrollo de mecanismos financieros novedosos a nivel internacional, nacional y local para ser ejecutados por las comunidades locales para gestionar sus territorios y recursos naturales, que incluyan mecanismos de mercado como el pago por servicios ecosistémicos y otros;

- la generación de información actualizada sobre los servicios ecosistémicos en el territorio y mecanismos locales de monitoreo y evaluación para ajustar las acciones de gestión según los aprendizajes;

- el fomento de las alianzas entre los sectores público, privado y de la

sociedad civil que busquen potenciar sinergias. Además será necesario fortalecer las instituciones nacionales para que contribuyan mejor a los procesos globales de regulación del sector ambiental.

En este sentido es indispensable modificar los paradigmas para clarificar la interrelación entre actividad productiva - recursos naturales y pobreza mientras se fomentan enfoques intersectoriales de gestión territorial colaborativa y ordenamiento territorial. Estos esfuerzos deben ser aprovisionados con mecanismos financieros novedosos que permitan a las comunidades gestionar sus territorios y recursos naturales.

El cambio en la forma de concebir dichos procesos debe estar acompañado por información actualizada sobre los servicios ecosistémicos en el territorio y los mecanismos locales de monitoreo, alianzas entre diversos actores sociales públicos, privados y sociedad civil y un claro fortalecimiento de las instituciones nacionales involucradas.

Existen en la Región ejemplos prácticos en marcha de muchos de los desafíos aquí planteados y que pueden contribuir a la consolidación de un escenario que permita mitigar las consecuencias negativas de la degradación de los servicios ecosistémicos, al mismo tiempo que impulsan nuevos modelos de desarrollo económico basados en la gestión sostenible de los ecosistemas.

La estrategia de medios de vida, el replanteamiento de la definición de capacidad de carga y el fomento y apoyo a la gobernanza participativa, permitirán que los recursos naturales se transformen en un activo dinámico en el territorio rural. El territorio debe verse como una escala de acción que permita vincular de modo fluido las políticas ambientales de orden nacional, con acciones concretas en un espacio lo suficientemente amplio como para tener impactos significativos, pero al mismo tiempo Establecer los vínculos con acciones a una escala menor, como las fincas y otras unidades de producción.

Las acciones relativas a propiciar una gobernanza ambiental efectiva, una visión compartida, los procesos de aprendizaje, las alianzas en red y los mecanismos financieros, deben tener como meta contribuir a incrementar los capitales que conforman los medios de vida de la población, de modo que se genere un círculo virtuoso, donde estas acciones refuercen los capitales humano, social, físico, financiero y natural del territorio y aumente su capacidad de carga real.

La mejor integración de mecanismos de concertación y el estímulo concreto al desarrollo de un liderazgo local constituyen elementos básicos para un modelo exitoso.

Estos nuevos enfoques de trabajo requerirán esfuerzos de capacitación para fortalecer el capital humano de las instituciones ante estos nuevos paradigmas y por tanto los gobiernos, las organizaciones académicas y la cooperación internacional deben trabajar conjuntamente en el impulso de tales acciones.

Bibliografía

Alianza de Aprendizaje para la Conservación de la Biodiversidad en el Trópico Americano. 2008. El Cambio es Posible: 20 años de Experiencias Innovadoras en los Recursos Naturales en Guatemala. Universidad para la Paz, San José, CR. 182 págs.

Capoor, K; Ambrosi, P. 2008. State and Trends of the Carbon Market 2008. Washington, DC, The World Bank. 71 págs.

Campos, J.J.; Alpízar, F.; Louman, B.; Parrota, J. 2005. An integrated Approach to Forest Ecosystem Services. *In* Mery, G; Alfaro, R; Kanninen, M; Lobovikov, M. Forests in the global balance. Changing paradigms. Finland. págs. 97-116. (IUFRO World Series Volume 17).

Campos, J.J.; Corrales, O.; Barriga, M. 2008. El paisaje como eslabón para la política ambiental: experiencias en cuencas, corredores biológicos y bosques modelo. *In* de Camino, R., Ballestero, A. y Breitling J. Políticas de recursos naturales en Centroamérica: lecciones, posiciones y experiencias para el cambio. Alianza de Aprendizaje para la Conservación de la Biodiversidad en el Trópico Americano. San José, CR, Universidad para la Paz. págs. 181-206.

Chambers R; Conway, G. 1992. Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st century. Brighton, England : Institute of Development Studies. 42 págs.

CIPCV (Comisión Independiente sobre Población y Calidad de Vida). 1999. Elegir el Futuro. Un programa radical para la mejora sostenible de la calidad de vida. IEPALA, Madrid, ES. 332 págs.

De Camino, R.; Galvao, P. 1996. Manejo integrado de recursos naturales para la agricultura y el desarrollo sostenible. Elementos para un marco conceptual. IICA/GTZ, San José, CR.

De Camino, R. 2005. Forest management and development. *In* Burger, D.; Hess, J.; Lang, B. eds. Forest Certification: an innovative instrument in the service of sustainable development? GTZ, Eschborn, DE. págs. 25-60.

EUROPARC-España. 2005. Procedimiento de asignación de las categorías de manejo UICN a los espacios naturales protegidos. Oficina Técnica de

EUROPARC-España (en línea). Consultado 27/03/09. Disponible en http://www.europarc-es.org/intranet/EUROPARC/publicado/publicaciones_Europarc-Espana/categorias_uicn.pdf

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, IT). 2003a. Informe del Cuadro de Expertos Eminentes sobre la Ética en la Alimentación y la Agricultura (en línea). Roma, IT. Consultado 27/03/09. Disponible en ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/y8265s/y8265s00.pdf 33 págs.

FAO. 2003b. Terrastat (en línea). Roma, IT. Consultado 27/03/09. Disponible en http://www.fao.org/ag/agl/agll/terrastat.

FAO. 2005. Global Forest Resource Assessment 2005: progress towards sustainable forest management. Rome, IT, 320 págs. (FAO Forestry Paper 147).

Fung, A.; Wright, E.O. eds. 2003. Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. Volume IV of the Real Utopias Project. Verso, New York, US. 310 págs.

GWP (Global Water Partnership). 2007. Central America (en línea). sl. Consultado 19 mar. 2007. Disponible en http://www.gwpforum.org/servlet/PSP?iNodeID=106.

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). 1997. Impactos Regionales del Cambio Climático: evaluación de la vulnerabilidad. Informe para responsables de políticas. Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Resumen para responsables de políticas. sl. 27 págs.

IPCC, 2000. Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura. Informe Especial. Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Resumen para responsables de políticas. sl. 30 págs.

IPCC,2007. Climate Changes 2007: The physical science basis. Contributions of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, US. 18 págs.

Massiris Cabeza, A. 2000. Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional (en línea). Santa Fe de Bogotá, CO. Consultado 8 mayo 2009.

Disponible en http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/masir/presen.htm

MEA (Millennium Ecosystem Assessment). 2005. Ecosystem and human well-being: Desertification Síntesis. World Resources Institute, Washington, DC, US. 26 págs.

Nasi, R.; Wunder, S.;. Campos A, J.J. 2002. Forest ecosystem services: can they pay our way out of deforestation? Discussion paper presented for the forestry roundtable of GEF and UNFF GEF and UNFF II, Costa Rica, March 11, 2002. New York. 29 págs. plus anexes.

Presidencia y Gerencia RIABM. 2008. Los bosques modelo como redes de seguridad. Una propuesta para el cambio en el espacio rural (diapositivas). Soria, ES. 28 diapositivas. Disponible en:
http://www.cesefor.com/ponencias_ciabm/Conferencias%20Invitadas_martes11_nov_08/ronnie%20de%20camino.pdf

Stoian, D.; Gutiérrez, I.; Piniero, M. 2006. The CATIE's Approach to Rural Poverty Reduction in Tropical America. Discussion Paper. Turrialba, CR, CATIE.

Stoian, D.; Prins, K. 2007. Experiencias del CATIE en la conceptualización y aplicación de enfoques de medios de vida. *En* Conferencia Henry A. Wallace "Enfoque de Medios de Vida Sostenibles para el Desarrollo Agrícola y Rural" (V, 2007, Turrialba, CR). 2007. Memoria. CATIE, Turrialba, CR.

Villafranca, E. 2008. La responsabilidad social. Producto de nuestra inteligencia espiritual. Segura Hermanos. San José, CR.

Urban Harvest. 2006. Medios de vida urbanos (en línea). Lima, PE. Consultado 27/03/09. Disponible en http://www.cipotato.org/urbanharvest/spanish/investigacion/urban_livelihoods.htm

Capítulo **IV**

La provisión de servicios y los programas de apoyo

Políticas comerciales e inserción internacional

Carlos Pérez del Castillo y Daniela Alfaro

1. La nueva dimensión de las políticas comerciales

La política comercial, conjuntamente con las políticas monetaria, cambiaria y fiscal constituyen los cuatro pilares de la política macroeconómica de un país. En términos globales se puede definir como el conjunto de medidas y acciones, en general públicas, que afectan las transacciones comerciales, determinando el grado de inserción de un país al resto del mundo.

De esta forma, las medidas o instrumentos aplicados definen un conjunto de políticas comerciales que pueden ser: a) de frontera, al afectar directamente las importaciones y las exportaciones; b) internas, que inciden sobre la producción y el comercio; y c) externas, en relación a los acuerdos o arreglos comerciales que se realicen con el resto del mundo.

En términos de políticas comerciales de frontera que inciden sobre las importaciones, las medidas o instrumentos más destacados son los procedimientos aduaneros y valoración en aduanas, los aranceles, los contingentes arancelarios y su administración, las prohibiciones a las importaciones, el comercio del Estado y todas aquellas medidas o prescripciones técnicas que incidan sobre las importaciones. Respecto a las exportaciones, las medidas más frecuentes son el registro, documentación y despacho de aduana;

las prohibiciones, restricciones y licencias de exportación; las subvenciones a las exportaciones; y la financiación y el fomento de las exportaciones. Este último instrumento tiene como objetivo acrecentar la iniciativa empresarial y la competitividad de las empresas a través de servicios que permitan una internacionalización de las empresas del país. Los servicios abarcan desde el apoyo a la concurrencia a ferias internacionales, el estudio de mercados de destino, la promoción de productos nacionales, marcas o "imagen país", y todos aquellos que permitan una mayor exportación de productos con valor agregado.

A nivel interno, los gobiernos tienen un conjunto de instrumentos que, al incidir sobre la producción y el comercio, son parte de las políticas comerciales. Ellos son el régimen fiscal, la asistencia financiera, el control y la fiscalización de precios, las empresas del Estado y la política de privatización, las políticas de competencia y de consumo, y los regímenes de propiedad intelectual.

La tercera categoría se refiere a las políticas comerciales externas, las cuales son desarrolladas en los foros de negociación pudiendo generar acuerdos comerciales en los ámbitos bilaterales, regionales, plurilaterales y multilaterales. En consecuencia, las políticas pueden ser establecidas sobre el eje de una organización internacional como los acuerdos del sistema multilateral del comercio del GATT/OMC, sobre instituciones regionales como el MERCOSUR, CAN (Comunidad Andina) y MCCA (Mercado Centro Americano) o sobre acuerdos bilaterales que no implican necesariamente la creación de una institución.

El crecimiento del comercio y la creciente globalización de las actividades económicas han determinado con mayor fuerza la coordinación de las tres esferas de las políticas comerciales (de frontera, internas y externas) generando una nueva dimensión de hacer política comercial que se ha visto plasmada en los acuerdos comerciales de última generación así como también en las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC, incluyendo nuevas áreas y disciplinas del comercio.

2. El alza de precios internacionales y las políticas comerciales

En las últimas décadas hemos sido testigos de cambios importantes en materia de producción y comercio agrícola mundial. El comercio internacional ha sido influenciado por el surgimiento de nuevos elementos de diversa índole. Entre

ellos merecen destacarse aspectos relacionados con el crecimiento económico y poblacional y la desigual distribución del ingreso a nivel mundial; el proceso de globalización; el incremento del proteccionismo agrícola y de comercio desleal por parte de los países desarrollados; el surgimiento de nuevos actores y cambios en las relaciones de poder, con sus consecuencias sobre la estructura y dirección de comercio; la integración progresiva del comercio agrícola a las normas y disciplinas del GATT/OMC; la innovación tecnológica y su impacto sobre la producción, el transporte y los sistemas de comercialización y distribución y por ende sobre la competitividad internacional; la proliferación de acuerdos comerciales preferenciales y su erosión sobre el multilateralismo; la creciente preocupación por aspectos ambientales, sanitarios y de inocuidad de los alimentos, aspectos éstos que se han constituido en muchos casos en temibles barreras no arancelarias de acceso a mercados; la creciente complejidad de la agenda de negociación agrícola mundial, con el surgimiento de nuevos problemas como los relacionados con el cambio climático, la biodiversidad y la propiedad intelectual, o la persistencia y agudización de viejos problemas como los de pobreza y seguridad alimentaria mundial, y por el fenómeno de concentración económica que se observa en casi la totalidad de los sectores agrícolas, y su impacto sobre la transparencia y competencia en los mercados.

Todos estos fenómenos han tenido impacto sobre el comercio, fragmentando los flujos, incrementando la inestabilidad y volatilidad de los precios y cuestionando la capacidad de intervención de los gobiernos, tanto a nivel nacional como regional para instrumentar políticas que permitan enfrentar eficazmente estos nuevos desafíos. El reciente escenario de altos precios es un ejemplo de lo anterior.

En el cuadro siguiente se detallan las principales políticas comerciales adoptadas por los gobiernos de América Latina ante la suba de precios de los alimentos clasificados según su incidencia sobre la oferta y la demanda y asimismo contemplando la mencionada clasificación de políticas comerciales.

En términos generales, el diseño y la implementación de las políticas adoptadas fue realizado *ad hoc* con el objetivo de atender una situación excepcional ante la suba pronunciada, y de carácter urgente por la incidencia sobre el precio de los alimentos básicos para la población. Ello llevó a que en la mayor parte de los casos, las consecuencias de largo plazo de las medidas sobre los sistemas productivos locales y el comercio internacional no fueran evaluadas adecuadamente, pudiendo ser inconsistente la medida de corto plazo con los

objetivos propuestos de largo plazo.

Cuadro 1
Políticas comerciales aplicadas ante la suba de precios de productos agropecuarios

	Oferta						Demanda	
	Políticas de Frontera			Políticas Internas			Políticas Internas	
	Restricción de Exportaciones	Detracciones a las Exportaciones	Liberalización Importaciones	Subsidios a Insumos	Control de Stock	Control de precios	Reducción IVA u otros impuestos internos	Subsidios a los precios al consumo
México			✔	✔		✔		
R. Dominicana				✔				
América Central								
Costa Rica				✔				
El Salvador			✔	✔				
Guatemala			✔	✔				
Honduras			✔	✔	✔	✔		
Nicaragua			✔	✔			✔	✔
Panamá						✔		
América del Sur								
Argentina	✔	✔				✔		
Bolivia	✔		✔	✔		✔		✔
Brasil			✔		✔			
Chile				✔				
Colombia					✔			
Ecuador	✔			✔		✔	✔	✔
Paraguay			✔			✔		
Perú			✔					
Uruguay			✔			✔	✔	
R.B. de Venezuela							✔	✔

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento de FAO e información de los gobiernos

Del mismo modo, el carácter urgente de las medidas para favorecer al consumidor interfirió en los precios recibidos o expectativas de los productores, pudiendo afectar la producción e inversión y por ende la dependencia de las importaciones para ciertos países con menor desarrollo agrícola relativo.

No obstante, las fallas de mercados en estos países, caracterizados por mercados oligopólicos que inciden en la transmisión de precios, conllevan a la necesidad de la intervención del Estado. En algunos países esta intervención fue desarrollada principalmente a través de acuerdos público-privados de carácter temporal y sin reglamentaciones explicitas.

Por otra parte, la baja capacidad institucional de administración y de recursos de los Estados para implementar y controlar las políticas públicas así como contrarrestar la búsqueda de rentas locales, son dificultades adicionales al momento de implementar y monitorear las medidas. En este sentido, la evaluación tiene que considerar el costo-efectividad en el logro de sus objetivos. Desde el punto de vista de la economía política, dicha evaluación debiera mostrar si los beneficios han alcanzado a quienes se había dirigido. En la medida en que los países latinos se caracterizan por una desigual distribución de ingresos y de acceso a oportunidades, las medidas pierden efectividad si los subsidios son capturados por los sectores de mayores ingresos, y su carácter proteccionista, por otra parte, genera incentivos a mantenerlos.

Dentro de las medidas implementadas, las políticas liberalizadoras, como la disminución de aranceles, tienen dificultades de mantenimiento en los países en desarrollo como los latinos ya que disminuyen los ingresos fiscales y promueven la competencia. Al respecto, se necesitan políticas comerciales internas como de acceso al crédito, sistemas públicos de información de mercado para contrarrestar la asimetría de información, instrumentos de gestión del riesgo y todas aquellas medidas que permitan a las empresas nacionales estar preparadas para la apertura y la competencia ante empresas extranjeras de mayores dimensiones, como grupos económicos o multinacionales.

La detracción a las exportaciones fue una política aplicada por Argentina con más de un objetivo en el contexto de alza de precios, básicamente: controlar la inflación y la recaudación fiscal. Ello generó un conflicto con los actores afectados (productores) al disminuir las exportaciones de algunos rubros y los incentivos de largo plazo para la inversión, y adicionalmente, con escasa efectividad sobre el control de la inflación. Desde el punto de vista de la teoría, una política económica con varios objetivos genera problemas de

inconsistencia. El mejor instrumento para alcanzar un objetivo particular es una política que afecte directamente la variable objetivo.

Por lo anterior, y desde el punto de vista de los países importadores de alimentos, esta política, así como las restricciones a las exportaciones, reducen la oferta mundial y contribuyen a aumentar la volatilidad de los precios internacionales. Adicionalmente, las restricciones a las exportaciones están disciplinadas según las normas internacionales del GATT/ OMC.

Por otra parte, y desde el punto de vista regional, las políticas económicas que atiendan exclusivamente necesidades nacionales, como restricciones y detracciones a las exportaciones, al causar dificultades de abastecimiento de alimentos en otros países y distorsionar el mercado internacional, aumentan las tensiones entre países, debilitando aún más los procesos de integración regional existente a nivel latinoamericano.

Las políticas comerciales adoptadas individualmente por los países de la Región ante el alza de los precios de los alimentos es un excelente ejemplo de lo que se debería evitar en un futuro. América Latina, como la principal región exportadora neta de alimentos, y con el superávit más alto en comercio de alimentos en relación a otras regiones del mundo, debería considerar el escenario de altos precios como una oportunidad para atraer nuevas inversiones, aumentando y diversificando su producción. A su vez, debería asumir posiciones ofensivas en los foros internacionales, con un enfoque en materia de diseño de políticas comerciales regionales coordinado, racional y coherente, alineado con las realidades y el potencial que en materia agrícola tiene la Región. La solución al problema de la seguridad alimentaria mundial se basa en gran medida en acciones de producción y comercio que deberían tomarse coordinadamente en América Latina. Esto constituye una oportunidad que debería valorarse en el diseño de políticas comerciales.

3. El tratamiento del sector agropecuario en el comercio mundial

Las condiciones naturales de la Región hacia una producción agrícola han estado influenciadas por las políticas económicas aplicadas por los países. En particular, desde la gran depresión de la década del 30 hasta los inicios de los 80, los países latinoamericanos aplicaron un modelo de industrialización basado en sustitución de importaciones, con el objetivo de reducir las diferencias de tecnología y producción existentes con los países desarrollados.

Este modelo fue sostenido hasta la crisis de la deuda externa desatada, primero en México y luego en el resto de los países latinoamericanos, por la caída de precios de los *commodities*, el alza de las tasas de interés internacionales promovido por la política anti-inflacionista de Estados Unidos, y la restricción de crédito internacional.

En esta crisis, y en general en los escenarios de inestabilidad, las economías latinoamericanas -dado que son economías relativamente de pocos recursos y vulnerables- han tratado de articular dos tipos de políticas de corto plazo: la reducción de la demanda agregada vía política fiscal y monetaria, y la sustitución de gastos vía política cambiaria y comercial.

Al contraer el gasto público, principalmente los gastos en inversión, todos los sectores se ven afectados, en especial el agropecuario. Por otro lado, la contracción monetaria eleva la tasa de interés, y a su vez se restringe el crédito privado como producto de la desaceleración de la inversión y el consumo. La política de sustitución de gastos (interno vs. externo) se ha desarrollado principalmente a través del manejo del tipo de cambio real. Esta variable es un instrumento estratégico para lograr competitividad de los sectores exportadores. En la medida en que el manejo del tipo de cambio nominal se desarrolla en períodos de inflación, la consecuencia es la variación permanente del tipo de cambio real con períodos alternados de valorización y desvalorización de la moneda, con efectos diversos sobre la economía y, en particular, sobre el sector agropecuario.

No obstante, a partir de esta crisis, y dado el agotamiento de reservas, los elevados déficits de la balanza de pagos y la incidencia de una corriente de pensamiento liberal impulsada principalmente por los organismos financieros internacionales, las economías latinoamericanas comienzan un período de apertura comercial y desregulación de sectores productivos claves como el sector agropecuario.

La liberalización comercial fue realizada entonces, principalmente, por una apertura unilateral, complementada por políticas de convergencia arancelaria promovidas por los procesos de integración regional. Por su parte, el sistema multilateral de comercio determinó la consolidación de los aranceles y el disciplinamiento de regulaciones comerciales como las referidas a la facilitación del comercio (procedimientos aduaneros, regulaciones técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias), medidas de defensa comercial (salvaguardias, *antidumping*, medidas compensatorias) o las nuevas disciplinas, como la

propiedad intelectual y, aún incipiente, el tema de inversiones.

No obstante, el tratamiento de los productos agropecuarios en el comercio mundial ha sido una de las áreas más controversiales en términos de liberalización, dada la sensibilidad de este sector productor de alimentos. Esta constatación se manifiesta en todos los foros de negociación comercial, bilaterales, regionales y multilaterales.

En el cuadro siguiente se resume y compara el tratamiento que han recibido los productos agropecuarios en los procesos de integración regional (MERCOSUR, CAN y MCCA).

El tratamiento restrictivo del comercio agropecuario regional, debido al establecimiento de excepciones a las reglas acordadas y a la utilización de barreras no arancelarias, ha dificultado la posibilidad de una integración de las cadenas agropecuarias, además de afectar la credibilidad de estas instituciones regionales.

Cuadro 2

Tratamiento de los productos agropecuarios en los acuerdos comerciales regionales

Medida /Foro	MERCOSUR	CAN	MCCA
Arancel externo común de posiciones arancelarias agropecuarias	Sí, con algunas excepciones	No	Sólo para el 35,6% de las posiciones arancelarias
Sistema de franja de precios	No	Sí para terceros países	No
Salvaguardia agropecuaria	No	Sí entre países	No
“Derechos correctivos” (automáticos o no)	Sí	Sí	No
Barreras no arancelarias	Sí	Sí	Pocas

Del mismo modo, a nivel multilateral, las sucesivas rondas de negociación del GATT fueron promovidas excluyendo el tema agrícola. La agricultura se integró realmente a la agenda de negociación recién en la Ronda Uruguay, determinando una nueva etapa de negociación para los países en desarrollo. Dado la complejidad y cantidad de temas tratados, las negociaciones se

han desarrollado a través de coaliciones de países. El eje principal para la conformación ha sido el tratamiento del tema agrícola en donde algunos países en desarrollo han tenido una posición ofensiva, y otros, menos competitivos o importadores netos de alimentos, se han mostrado más cautelosos por el potencial aumento de precios de los productos agrícolas, por la apertura de su mercado protegido, o por la erosión de preferencias comerciales que un escenario de liberalización podría ocasionar.

Los países de América Latina no han permanecido ajenos a esta realidad, sino que, por el contrario, han participado activamente en las negociaciones multilaterales de la OMC. La creación, en el 2003, de la coalición de negociación del "G20", integrada mayoritariamente por países latinoamericanos con una agenda de propuestas y un rol protagónico en la actual Ronda de Doha, así lo manifiesta. Esta coalición se ha ubicado como un grupo intermedio entre la posición de la ya existente coalición de negociación denominada Grupo de Cairns (integrada, entre otros, por los países latinoamericanos ofensivos) y el "G33", integrado por los países del Caribe y otros, con una posición defensiva en el área agrícola.

En el cuadro siguiente se presentan los principales temas agropecuarios de las negociaciones de la Ronda de Doha, comparando su tratamiento con el desarrollado en las negociaciones del MERCOSUR con la Unión Europea, como un ejemplo ilustrativo de negociaciones entre bloques regionales.

Del cuadro se desprende que el comercio agrícola mundial está distorsionado no sólo por medidas de frontera (acceso a mercado), sino también por medidas de ayuda interna y subsidios a las exportaciones, principalmente de los países desarrollados.

Estas distorsionas se reflejan también en negociaciones comerciales regionales, como las del MERCOSUR con la Unión Europea. No obstante, en las negociaciones multilaterales, el grado de disciplinamiento de los medidas distorsivas del comercio es mayor o, en algunos casos, único, como el tratamiento de las ayudas internas y la eliminación de los subsidios a las exportaciones. En términos de acceso a mercado, el acceso a los países desarrollados está sujeto a la ampliación de los contingentes arancelarios. Al respecto, la Unión Europa ha condicionado la concesión de mayores contingentes a nivel bilateral a las negociaciones multilaterales, conocido como *single pocket*, entendiendo que un porcentaje del aumento del contingente será concedido en la negociación bilateral, y el resto de lo comprometido

se hará a nivel multilateral. A lo anterior se suma, en las negociaciones de DOHA, la inclusión de salvaguardias y flexibilidades a las fórmulas de reducción arancelaria de los productos agropecuarios, como los productos sensibles (para países desarrollados) y los productos especiales para países en desarrollo, para los cuales las reducciones arancelarias serán menores, compensando los primeros con aumento de contingentes arancelarios.

Cuadro 3
Tratamiento de los temas agropecuarios en las negociaciones multilaterales y regionales

Tema/ Foro de negociación	Multilateral	MERCOSUR- UE
Acceso a mercado – productos sensibles	Contingentes arancelarios	Contingentes arancelarios pero *single pocket*
Exportación de productos subsidiados	Eliminación	Sin acuerdo
Ayudas internas	Disciplinadas	No incluidas
Acceso a productos agrícolas procesados	Progresividad arancelario (mayor valor agregado, mayor reducción arancelaria)	Sin acuerdo
Posiciones excluidas	No hay exclusiones sino flexibilidades	Lista de excepciones
Denominaciones geográficas	Sin acuerdo	Incluidas
Salvaguardia agrícola	Mecanismo de salvaguardia agrícola especial para países en desarrollo y salvaguardia agrícola para países desarrollados	Sin acuerdo

El resultado de esta posición defensiva ha sido una baja internacionalización del sector agropecuario, aproximadamente del 10%, si se compara la relación entre exportaciones y producción promedio de los productos agropecuarios medida en volúmenes. No obstante, esta relación está aumentando en la medida en que el comercio crece más que la producción agropecuaria.

4. Hacia una nueva institucionalidad agropecuaria con una estrategia de inserción internacional

Sólo es posible alcanzar los diferentes foros de negociación comercial y la nueva dimensión de las políticas comerciales, con la inclusión de temas de agenda interna, a través del fortalecimiento y coordinación de las instituciones concernientes al área de las negociaciones internacionales con aquellas involucradas en la formulación de las políticas de frontera, como los Ministerios de Economía; y con las instituciones que desarrollan las políticas internas, como la del crédito agropecuario y la asistencia al productor, la sanidad, la innovación tecnológica y la regulación de los derechos de propiedad intelectual, entre las principales áreas, promovidas o monitoreadas por los Ministerios de Agricultura.

Cuadro 4
Entidades responsables de las negociaciones comerciales y mecanismos institucionales de coordinación

País/ Entidad, Mecanismo institucional	Entidad responsable de las negociaciones	Otras entidades relevantes	Mecanismos Formales de Coordinación Públicos	Mecanismos de Coordinación Público-Privados
Argentina	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	No	No
Bolivia	Ministerio de Asuntos Exteriores y Culto	Ministerios de Desarrollo Económico, Hacienda y Agricultura.	Comité Interinstitucional	*Ad hoc*
Brasil	Ministerio de Relaciones Exteriores	Ministerios de Finanzas, Agricultura, Desarrollo Industria y Comercio Exterior, Planificación, Jefe de la Casa Civil de la Presidencia de la República	CAMEX (Cámara de Comercio Exterior) Decreto Nº 4732 (10 Junio 2003)	*Ad hoc*

Colombia	Ministerio de Comercio Industria y Turismo	Ministerios de Relaciones exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura, de Minas y Energía, Departamento de Planeación Nacional, Banco de la República, Presidente de la República	Consejo Superior de Comercio Exterior	Consejo Mixto de Comercio Internacional
Costa Rica(*)	Ministerio de Comercio Exterior (COMEX)	Ministerios de Hacienda, de Relaciones Exteriores, Economía, Agricultura	Consejo Consultivo de Comercio Exterior (Ley Nº 7638 con creación de COMEX)	Consejo Consultivo de Comercio Exterior y diversas instancias *ad hoc*
Chile	Ministerio de Relaciones Exteriores	Ministerios de Hacienda, Economía, Agricultura y Subsecretaria General de Presidencia	Comité Interministerial	Consejo Público-Privado (sin estatus legal)
México	Secretaría de Economía	Departamento de Finanzas, Secretarías de Agricultura, Industria y de Relaciones Exteriores	Comisión interministerial para el Acuerdo de libre comercio. *Ad hoc*	Consejo Asesor para el acuerdo de libre comercio y el Consejo Coordinador de Empresarios para Organismos de Comercio Exterior. *Ad hoc*
Paraguay	Ministerio de Relaciones Exteriores	Ministerios de Hacienda, Industria, Ganadería y Agricultura	*Ad hoc*	*Ad hoc*
Perú	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	Ministerios de Economía y Finanzas, Agricultura y Producción	No	*Ad hoc*

Uruguay	Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	CIACEX (Comisión Interministerial para Asuntos Comercio Exterior) Decreto Nº 101/006	*Ad hoc*

(*) Se recomienda la revista publicada por COMEX para dimensionar el proceso negociador RD-CAFTA

Fuente: Elaboración propia en base a trabajo de Sáez (2005) e información de informantes calificados

En general, si bien son los Ministerios de Economía los responsables del diseño de las políticas económicas, incluyendo las comerciales, son los Ministerios de Relaciones Exteriores, y en algunos casos los de Comercio, los responsables de las negociaciones comerciales. Los Ministerios de Agricultura y los otros ministerios competentes apoyan las negociaciones. No obstante, esta coordinación no es realizada en forma permanente, dado que no existen mecanismos institucionales de coordinación o, cuando existen, no funcionan en forma adecuada.

En sólo 7 de los 10 países de América Latina para los cuales se accedió a información, existen mecanismos formales de coordinación interministeriales entre los Ministerios de Asuntos Exteriores, Comercio, Economía, Agricultura e Industria y, en algunos países, oficinas de Presidencia. Sólo para 3 de ellos (Brasil, Costa Rica y Uruguay) se accedió a su legislación de creación, verificando así su carácter formal.

Si bien no en todos los países la coordinación es entre todos los ministerios mencionados, el Ministerio de Agricultura está presente en todos los países, incluso en Argentina, siendo la Secretaría de Agricultura parte del Ministerio de Economía. Esta constatación demuestra la importancia del sector en las negociaciones, siendo fundamental el fortalecimiento de las áreas del Ministerio de Agricultura para atender las demandas de los negociadores en forma anticipada y no solamente con una dinámica de reacción (tema que ya ha sido tratado en otro capítulo de este trabajo).

La coordinación en los temas agrícolas se refiere no sólo a aspectos de acceso a mercado y monitoreo de medidas de ayuda interna y subsidios a las exportaciones, sino también al análisis de la incidencia del fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual sobre las variedades vegetales que, eventualmente, los acuerdos comerciales puedan demandar, la evaluación de las necesidades en infraestructura para un eficaz desarrollo del comercio y el

estudio de temas de facilitación de comercio que permitan una agilización del comercio, entre algunas de las áreas citadas que involucra una negociación comercial. En lo que respecta a los aspectos sanitarios y fitosanitarios, frecuentemente se crean comisiones entre los países involucrados en el acuerdo. Estas comisiones deben tener soporte técnico y estar institucionalizadas, no recomendándose su funcionamiento *ad hoc*.

Frente a la nueva dimensión que está adquiriendo la política comercial y la expansión y complejidad de la agenda de negociación, es necesario que los países canalicen esfuerzos en el fortalecimiento y coordinación institucional de los diferentes actores a nivel gubernamental. Debería pensarse en el establecimiento de mecanismos permanentes de coordinación, respaldados por un cuerpo de profesionales sólido y dedicado a estas tareas en forma permanente. Es necesario pensar también en la formación y capacitación de negociadores y en el fortalecimiento de redes de comunicación y difusión de informaciones entre los Ministerios. Estas instancias de coordinación deben ser regulares, ágiles y dinámicas y apartarse del carácter *ad hoc* que tienen actualmente. Tiene que prestarse mucha más atención que la actual a las tareas de concertación con los diferentes actores involucrados en el proceso de negociación, como se verá más adelante.

Los acuerdos comerciales también involucran al resto de los actores de la sociedad civil, debido a que las repercusiones de un tratado comercial pueden significar una oportunidad o un desacierto en términos de empleo, inversión, comercio y hasta en aspectos ambientales y culturales. Asimismo, la complejidad y cobertura de los temas involucrados implica que los propios negociadores y las otras entidades de apoyo requieren el apoyo y la consulta a estos actores (son empresarios, asociaciones comerciales, sindicatos, medios de comunicación, universidades, iglesia -para algunos países- y todos aquellos que, de alguna forma, tengan intereses en los resultados del acuerdo comercial). Por ello, los mecanismos de coordinación público- privado son tan relevantes como los interministeriales.

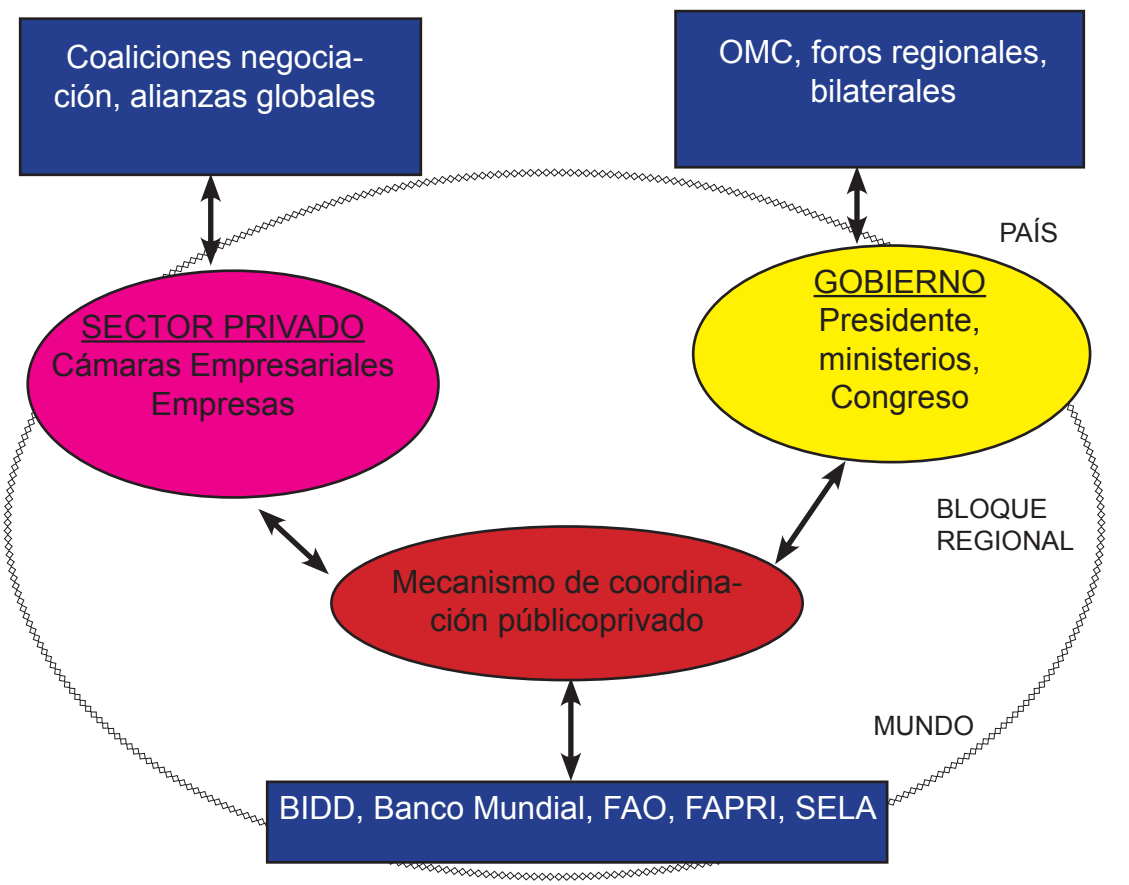
En los países de América Latina, estos mecanismos no están institucionalizados. En aquellos países que lo utilizan, se crean *ad hoc* cuando existe un foro de negociación. Esta dinámica de trabajo no permite un seguimiento de la política comercial y, en particular, dificulta abordar los aspectos de política interna. En la medida en que las negociaciones son dinámicas y se superponen diferentes foros de negociación, es conveniente realizar la evaluación *ex-ante* de las negociaciones, con un monitoreo continuo de sus impactos.

En el Diagrama 1 se presentan los componentes de un mecanismo institucional de coordinación público-privado y los roles en la interacción de los diferentes actores.

La integración a los acuerdos regionales de la mayoría de los países de América Latina conlleva a que, en una negociación comercial, existan tres ámbitos que atender: el nivel doméstico, el nivel regional y el propio ámbito de negociación con el país, bloque o el foro de la OMC.

En el nivel doméstico, el mecanismo de coordinación tiene tres niveles de acción: con el gobierno para lograr coherencia, con el sector privado para lograr confianza y con el resto de la sociedad civil para lograr apoyo.

Diagrama 1
Mecanismo de coordinación público-privado



La confianza del sector privado se logra permitiendo que el sector empresarial, representado por las propias empresas o asociaciones empresariales, integre los ámbitos consultivos, lo que frecuentemente se denomina “cuarto adjunto”, participe de charlas y foros de capacitación y genere información para sus asociados.

El apoyo de la sociedad civil, sean organizaciones, sindicatos, universidades, iglesias o medios de comunicación, se alcanza a través de una información adecuada con un mensaje preciso.

El nivel regional se puede desarrollar a través de los propios espacios regionales -creados en los procesos de integración regional- evaluando o readecuando la normativa vigente de acuerdo con las diversas demandas que la nueva negociación genere. De igual modo, se pueden crear nuevos espacios para atender la nueva negociación, atendiendo de todos modos a la normativa regional. No obstante, en América Latina, la CAN y el MCCA permiten que los países negocien bilateralmente y en forma independiente del bloque. En cambio, en el MERCOSUR existe una decisión legal, aún no ratificada por Uruguay, que impide la negociación en forma individual.

Y finalmente, la negociación con el país, bloque o el foro de la OMC, implica atender tres frentes: el de la propia mesa de negociación, cuyo reto es lograr un verdadero diálogo y que, en los temas de interés, la contraparte eleve las inquietudes a instancias políticas superiores; el del sector privado de la contraparte, para identificar grupos de presión y sus argumentos para hacer contraofensivas; y el del Congreso de la contraparte, para lograr el apoyo necesario para su ratificación.

Los organismos internacionales tienen también un rol fundamental, principalmente en la formación de capacidades para atender los distintos ámbitos, el de la provisión de fondos para fortalecer las instituciones y, cuando sea necesario, en la coordinación de los diferentes acuerdos regionales para definir y coordinar estrategias comunes de inserción internacional para la Región.

El mecanismo de coordinación público-privado puede ser realizado por una institución privada con independencia técnica y de gestión de sus miembros fundadores, pública-privada o pública. En todos los casos debe tener el nivel de confianza y apoyo de todos los actores involucrados. En la Región existen algunas experiencias incipientes con un relativo éxito.

El crecimiento y el desarrollo económico y social de la Región están ligados a una expansión, diversificación y modernización de su sector exportador, en gran medida de carácter agroindustrial. De lo expuesto se deduce que este logro depende del diseño de una política comercial y de la creación de una institucionalidad que permita una inserción competitiva de los países en la Región y en el mundo.

América Latina, a pesar de participar en el 25% del comercio agrícola, representa tan sólo el 6% del comercio total mundial de bienes, comparado con un 39% de la Unión Europea; 28% Asia, (de los cuales, 9% corresponde a China y 5% a Japón); 9% de los Estados Unidos y 3% de África. Por consiguiente, se debe reconocer que ninguno de nuestros países, incluyendo los más grandes, tiene el peso o la gravitación necesarios para definir los escenarios de negociación internacional. Las agendas, tanto nacionales como regionales, deberían procurar las mejores posibilidades de integrarnos a los diferentes escenarios que se presentan. Debemos participar en todos ellos: multilateral, hemisférico, regional y bilateral. Lo que sí se debe procurar es que la estrategia apunte a definir con claridad cuáles son los objetivos concretos que se buscan, por producto, por sector y por mercado, y dirigir nuestros esfuerzos a aquellos escenarios donde se tengan mayores posibilidades de alcanzar dichas metas.

Bibliografía

Alfaro Daniela y Olivera Martín, 2009, *Las Políticas Comerciales de América Latina ante las variaciones de precios de alimentos*, Series de Documento de Trabajo DT 01/09, Instituto de Economía, FCEA-Universidad de la República, Uruguay.

Alfaro Daniela, 2007, *Coaliciones entre los países latinoamericanos y del Caribe en las relaciones multilaterales del comercio agrícola*, Resumen de Tesis de Maestría, FCEA-Universidad de la República, Uruguay.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2007, *Situación Económica en América Latina.*

FAO, 2008, *Políticas Públicas y la nueva situación en los precios internacionales de los alimentos.* Oficina Regional para ALC.

FAO, 2008, *Demanda creciente de productos agrícolas y aumento de los precios de los productos básicos.*

Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales (INAI), 2008, *Limitaciones a las exportaciones en el derecho Internacional público: aportes para un debate*. Argentina.

International Monetary Fund (IMF), 2008, *Food and Fuel Prices, recent developments, macroeconomic impacts, policy responses.*

Ministerio de Comercio Exterior Costa Rica (COMEX), 2004, *Información y consulta a la sociedad civil en el proceso de negociación del TLC RD-CA-USA.* http://www.comex.go.cr/publicaciones/PublicacionesTodos/USASociedad.pdf

Pérez del Castillo C, Alfaro D, 2008, *Reflexiones sobre el tratamiento de las flexibilidades en el MERCOSUR*, Programa ICI, Montevideo-Uruguay.

Pérez del Castillo Carlos, 2005, *La Agricultura de las Américas frente a la Agenda de Doha para el Desarrollo*, IICA.

Sáez Sebastián, 2005, *Trade Policy Making in Latin America: a compared analysis*, ECLAC.

World Bank (WB), 2008, *Rising Global Food Prices, the WB´s Latin American and Caribbean region position paper.*

World Bank (WB), 2008, *Rising Food Prices: Policy Options and World Bank response*.

Políticas, programas e instituciones en los agroalimentos: ¿asincronía o co-evolución de las instituciones?

Roberto Bisang

1. Introducción

Un conjunto de cambios estructurales obliga a repensar la institucionalidad de los países de la Región en materia agroalimentaria.

Las producciones primarias de origen biológico recobraron, en los últimos años, cierto protagonismo en las agendas públicas en función de:

- La presencia de rentas económicas sustantivas derivadas de nuevas (o renovadas) demandas mundiales tanto en los mercados de los insumos para alimentos (trigo, maíz, leche), los alimentos finales (carnes frescas acondicionadas para consumo, fideos, productos lácteos, comidas preelaboradas, bebidas), como de los diversos y crecientes usos industriales (biocombustibles, biomasa para plásticos degradables, etc.). “Lo primario” para exportación, nuevamente, parece ser para las sociedades locales una fuente de acumulación genuina ahora, no sólo en base a ventajas comparativas (de corte estático y asociadas con la dotación favorable de recursos) sino también, y fundamentalmente, por la existencia de ventajas competitivas (de carácter dinámico relacionado con la aplicación masiva de un amplio conjunto de innovaciones).

- La creciente relevancia que tales actividades tienen -en materia de facturación, ocupación, ingresos fiscales y conducta innovativa- en las propias economías locales; un capítulo particular que se refiere a los segmentos sociales más vulnerables que encuentran en las actividades primarias de estas actividades sus formas de subsistencia.

- El doble impacto de las mejoras en los precios relativos de tales bienes (positivo, mejorando las cuentas externas e impulsando, con cierto retraso, la producción interna y negativa, afectando indirectamente los salarios, dados los aumentos de precios de los alimentos a nivel local), que se verifica tendencialmente más allá de los efectos recientes de las crisis financieras (Von Braun, 2007; Razo et al. 2007; UN/IFAD, 2008; FAO, 2008).

Sumado a ello, la producción/empaque/acondicionamiento de alimentos y el posterior circuito (logística y transporte) hasta llegar al consumidor, se han complejizado enormemente en función de la masiva difusión de nuevas tecnologías de producto y proceso. Producir y ofertar alimentos dejó de ser una actividad sencilla, cuasi automática, dependiente casi exclusivamente de las vicisitudes climáticas, para convertirse en una serie de complejos pasos coordinados (de diversas formas), desarrollados por múltiples agentes económicos, lo que a menudo trasciende las esferas locales para adquirir, de forma ineludible, características globales.

Finalmente, no sólo cambia el perfil de la demanda y la complejidad técnica del producto y/o proceso de producción, sino también lo hace la forma de organización de la producción y el intercambio, que además está más globalizado, como lo indica el crecimiento del comercio mundial de estos productos. De manera creciente -y al igual que en otras actividades-, los agroalimentos van configurando tramados de cobertura global (analizados bajo diversos conceptos: redes, cadenas, clusters). Bajo tal forma organizacional, crecientemente la irrupción y rápida difusión de las semillas genéticamente modificadas -GM-, sus herbicidas asociados y nuevos métodos de cultivos (como la siembra directa -SD-) en la agricultura han reconfigurando la actividad, y uno de sus rasgos es el mayor peso de nuevos agentes económicos provenientes de la actividad estrictamente industrial, de los servicios e, incluso, de los ámbitos científicos. Como consecuencia, el límite entre la actividad primaria, la industrial y los servicios se torna cada vez más difuso, a la par que los contratos (que involucran precios, calidades, procesos y rutinas de

funcionamiento) se convierten en el eje de las relaciones económicas.

Enfrentando nuevas demandas, la etapa industrial no sólo transforma y acondiciona (en el caso de los empaques), sino que desarrolla una amplia logística en sus relaciones con la producción primaria y la comercialización. Complementariamente, las grandes cadenas internacionales de comercialización irrumpen en algunas actividades como un articulador de redes internacionales de aprovisionamiento y consumo.

Finalmente, el consumidor, especialmente en los segmentos de mayores ingresos, tiende a preferir productos frescos, segmentados por calidad y mediados -en algunos casos- por nuevos agentes económicos (como los hoteles, los restaurantes y las empresas de catering -HORECA-).

En suma, tienden a configurarse cadenas globales de valor (CGV) en las cuales se insertan las actividades locales productoras tanto de insumos para alimentos como de alimentos terminados e insumos industriales de origen biológico (biocombustibles). En tal sentido, a grandes rasgos, la suerte de cada eslabón local (grandes y pequeños productores; proveedores de insumos, industrias, etc.) depende no sólo de sus conductas individuales (y locales) sino también de la evolución del conjunto de tales redes (por lo general, de cobertura internacional).

Como consecuencia, cambia el destinatario de las políticas públicas y ello obliga al replanteo del accionar de las instituciones preexistentes. Se trata, además, de un nuevo escenario donde las políticas públicas deben lidiar simultáneamente con objetivos no necesariamente concurrentes: a) mantener bajo control el precio interno de los alimentos, particularmente para los grupos sociales más vulnerables; y b) fortalecer/desarrollar segmentos de las CGV en el territorio local, avanzando hacia el control de eslabones que permitan captar mayor valor, y con ello incluir o revalorizar los segmentos de productores más endebles.

Y todo ello con un peso creciente de las CGV como ente/estructura hacia las cuales van dirigidas las políticas :¿cómo hacer políticas públicas en el marco de redes globales en lugar de hacerlo sobre segmentos/agentes económicos específicos ubicados localmente y con instituciones que, por lo general, tienen la impronta del modelo previo de funcionamiento (en lo atinente a sus objetivos, fuentes de financiación, dependencias formales) y la inercia rutinaria de funcionamiento (programas de trabajo, circuitos de información,

herramientas de decisión, trayectorias personales)[1]?

La idea central de este trabajo es que la realidad productiva (con muy variadas complejidades) avanza más rápidamente que la evolución institucional que sirve de soporte a las políticas públicas. Estas asincronías son enfrentadas, por los diversos países, sobre la base de: a) las políticas macroeconómicas; b) los programas agroindustriales y; c) las iniciativas puntuales sobre el tema (productivo, comercial, tecnológico, políticas regionales, sociales, etc.). En cada uno de los casos, la instrumentación se materializa a través de instituciones previas que no desarrollaron reconversiones sustantivas en sus objetivos, estructura y rutinas de funcionamiento, lo que desemboca en la necesidad de repensar la agenda en materia de políticas e instituciones.

2. Nuevas formas de organización de la producción y el intercambio de agroalimentos

2.1. Las cadenas globales de valor (o ¿cómo aproximar el análisis del tema?)

A diferencia de los tradicionales estudios de corte "sectorial", cuya unidad analítica supone un conjunto de agentes independientes, homogéneos, indiferenciados y vinculados exclusivamente a través del sistema de precios, el enfoque de CGV identifica un conjunto de actividades interrelacionadas principalmente por contratos,2 a través de una estructura de gobernación crecientemente global. Se trata de analizar un conjunto de actividades coordinadas, desarrolladas por distintas unidades económicas independientes y en diversos espacios geográficos pero con una coordinación (o varias, ya sea por inducción o control de las diversas formas de capital físico, financiero, tecnológico).

Ello se traduce, habitualmente, en: a) empresas que desverticalizan fases o actividades completas de su función de producción, simultáneamente con una ampliación o focalización de las actividades que tienden a controlar, en cuyo caso el paradigma lo constituyen las grandes corporaciones multinacionales que -vía control del capital- descomponen sus actividades en operaciones en distintos

[1] En base a una institucionalidad (desde organizaciones hasta instrumentos, pasando por rutinas) pensada para otro modelo agrícola más segmentado de lo comercial e industrial, y donde coexisten intervenciones sobre la actividad desde lo social, tecnológico e incluso comercial, no siempre (bien) coordinadas.

[2] Formales o informales que contienen aspectos que van mucho más allá que los precios.

países coordinados por una unidad central; b) varias empresas independientes ubicadas en diversos espacios territoriales que se interrelacionan con distintas instancias de coordinación; o, c) múltiples combinaciones entre las tipologías previas (Fenstra, 1998; Gereffi y Korzeniewicz, 1994; Henderson et al. 2003; Gereffi, 1996; Kaplinsky, 2000; Kaplinsky y Morris, 2002).

La tendencia a desconcentrar físicamente la producción, necesariamente, afecta la distribución territorial de la actividad económica, lo cual se traduce en una creciente redefinición de la especialización mundial de esas actividades (Dicken, 2003). Lo local se vuelve más relevante en la medida que pueda articularse con tales tramados internacionales. El atractivo de incorporarse a tales tramados radica en su potencialidad para captar rentas derivadas de los mercados ampliados y, con ello, iniciar un ciclo virtuoso de acumulación. La alternativa es confinarse a circuitos locales de menor potencialidad y escasa capacidad de reproducción económica.

Rasgos propios de los alimentos hacen que estas formas de organización sean amigables con las producciones de origen biológico:

- Existen tiempos biológicos que no pueden modificarse y la naturaleza aún impone el tiempo de producción, a diferencia de lo industrial donde ello depende del hombres, lo cual induce a la necesidad de coordinar las fases primarias con las industriales tanto en los tiempos de producción, como en las inversiones.

- En muchos casos, la calidad de la materia prima no puede ser modificada a costos razonables en las etapas posteriores (*ergo*, ganan relevancia los contratos de aprovisionamiento -respecto de los mercados *spot*- conteniendo protocolos de producción que reducen tales distorsiones).

- Elevados riesgos que tornan aconsejable su distribución entre múltiples agentes económicos.

- Alto grado de subjetividad (en el alimento final, en la calidad de los insumos, etc.) que demanda procesos de normatización de productos (definición de normas de producto) y procesos (protocolos de producción) aceptados (impuestos) por (a) los componentes de las CGV como paso previo al intercambio.

Diversos trabajos dan cuenta de la conformación internacional de un nuevo modelo de producción y comercio agroalimentario mundial. Mientras que

previamente cada país o bloque de países tendía al autoabastecimiento y el comercio mundial era poco relevante respecto del total producido, en la actualidad se observa una creciente globalización de las cadenas de producción agroalimentaria junto con una modificación en el patrón de intercambio comercial; alimentos más elaborados o frescos pero con mayor sofisticación, homogeneidad y normatización; realineamiento empresario a partir de la irrupción de un núcleo concentrado de empresas transnacionales de agroalimentos y sus respectivos insumos; y una mayor integración vertical en el funcionamiento de las cadenas de valor agroalimentarias a nivel mundial (FAO, 2008; IFPRI, 2007; Bijman *et al.* 2006; Humphrey y Memedovic, 2006; DFID, 2004; Vorley, 2003; IFAP, 2002)[3].

Varios autores señalan esta reconfiguración de la forma de organización de la producción de los agroalimentos, con particular énfasis en incorporarse a estas organizaciones como vía de ingreso a circuitos virtuosos del comercio internacional. Otra serie de trabajo pone en duda los mecanismos de reparto de las rentas producidas, como asimismo la dinámica de ajuste a lo largo de los ciclos descendentes de la actividad económica (Farina y Zylbersztajn, 2003; Gereffi, Humprhey y Sturgeon, 2005; Giuliani, Pietrobelli y Rabellotti, 2005).

Independientemente de ello, persiste la cuestión sobre cómo se hacen políticas públicas para CGV bajo el objetivo de sumar valor en los espacios locales y avanzar sobre eslabones más sofisticados y, con ello, contribuir a la trilogía de objetivos (competitividad, inclusión y combate a la pobreza). Varios son los temas claves desde tal perspectiva.

2.2. Los ámbitos de coordinación y los nodos críticos

Si se desechan los mercados tradicionales como forma anónima de coordinación del intercambio, el paso siguiente es la identificación de quién/quiénes coordinan/inducen conductas dentro de las CGV en los esquemas de intercambio por contrato. En cada una de las CGV es dable ubicar procesos que se tornan críticos -denominados nodos- cuyo control (por parte de un conjunto de empresas, organizaciones públicas) resulta clave para la inducción del funcionamiento de la CGV. Como es de esperar, quienes coordinan la CGV

[3] Facilitado por la difusión de tecnologías que mejoran el intercambio, reduciendo el tiempo de perecibilidad de los productos (leches larga vida, alimentos envasados bajo atmósfera controlada, enzimas modificadas que permiten controlar mejor los procesos de fermentación, etc.) y la logística que demandan los mercados globales (comunicaciones, códigos de barra, etc.).

tienen mayores posibilidades de tener acceso preferencial a la captación de rentas generadas por el conjunto, en relación con el capital -físico y tecnológico- invertido.

Existen distintos ámbitos de coordinación:

El control de insumos básicos claves (la genética si se trata de biológicos) de alto contenido científico, cuya oferta está acotada por los derechos de propiedad intelectual y desde los cuales se puede inducir sobre el tipo de producto final así como en algún proceso de producción (se trata de CGV dominadas/inducidas por proveedores de insumos especializados).[4]

- La oferta de productos por parte de productores consorciados que establecen normas de producción comunes y coordinan el ingreso de la oferta controlando, de manera directa o indirecta, los canales comerciales e incluso las marcas propias.

- Las etapas industriales, donde la concentración de capitales económicos o tecnológicos se convierte en conductores/inductores de las cadenas de valor, dependiendo de la complejidad técnica, la magnitud de los capitales fijos requeridos, el control de la logística de transformación y la eventual ganancia de costos asociados a los grandes procesos productivos. El control de cada uno de estos aspectos estatuye la posibilidad de inducir/controlar el proceso tanto hacia el aprovisionamiento como en las fases posteriores (Regmi y Gehlhar, 2002; IFAP, 2002; Vorley, 2003; Vorley, Fox y DFIF, 2004; Van Hofwegen y Van den Broek, 2005; IFPRI 2007).

- La gran distribución, que se ha convertido en años recientes en un "organizador" de cadenas globales en base a la posibilidad de alinear las conductas productivas (qué y cuándo producir) y tecnológica (qué tipo de producto en particular y bajo qué normas técnicas. A poco de desarrollar sus redes de abastecimiento (desde distintas localizaciones considerando no sólo las relaciones precio/costo sino también los ciclos de contraestación) para volcarlas a góndolas conformando ofertas estables de calidad homogéneas[5].

[4] Casos como los de las semillas GM (y sus paquetes de fertilizantes asociados), otras genéticas vegetales (plantines, micropropagación de cultivos), los registros de reproductores, y las enzimas industriales dan cuenta de ello (Bisang y Gutman, 2005).

- Las empresas de logística, acondicionamiento y transporte, que cobraron relevancia en la medida que, por un lado, se hacen necesarias ingentes masas de documentación para certificar calidades y, por otro, las diversas localizaciones de las fuentes de abastecimientos, en especial de alimentos perecederos, requieren un estricto control de los tiempos, cadenas de frío, homogeneización de calidad y espacios de abastecimiento ("*just in time*" en góndola).

Como es de esperar, estas grandes etapas desde donde se controlan las redes globales son pasibles de cambios a lo largo del tiempo, permiten posicionarse convenientemente a la hora del reparto de la renta, son objeto de diseño e implementación de estrategias, e invitan no sólo al replanteo de las estrategias privadas sino también de las políticas públicas.
De las diversas tramas globales e internacionales, se pueden identificar al menos cuatro planos hacia los que apuntan las estrategias privadas de control/inducción de los nodos de estas organizaciones y las políticas públicas (en la medida que consideren a estas formas de organización como destinatarios de sus acciones):

1. El control del capital físico, de lo cual deriva la conformación de grandes capitales que permiten operar con menores costos y, desde allí, mejorar la captación de rentas. En el caso de las acciones públicas existe una amplia batería de medidas en tal dirección (políticas crediticias, fiscales, etc.). [5]

2. El dominio de la tecnología: en el plano de las políticas públicas, ello replantea el sentido estratégico de las políticas de innovación, más aún considerando la preexistencia de instituciones específicas como los INIA o los institutos de tecnología industrial y laboratorios de análisis en cada uno de los eslabones de estas cadenas productivas.

3. El financiamiento de las actividades en su conjunto y, en particular, de las relaciones comerciales entre las diversas etapas. Dos son los grandes temas habitualmente considerados en esta temática: el primero se refiere a la relación capital fijo/circulante predominante en cada etapa de la cadena (largos períodos de rotación y baja relación circulante/fijo en un

[5]Se inscriben allí las acciones de la banca de fomento a la inversión en orden de sustentar desarrollos industriales sustantivos capaces de establecer nodos relevantes dentro de las respectivas redes. Un caso paradigmático lo constituye la línea de créditos del BNDS de Brasil destinada a expansiones de sus empresas en el exterior: parte de la expansión de la industria frigorífica que capta nodos internacionales en producción y distribución se financian de esta forma. Véase: Bovespa, 2007.

extremo y rápida rotación y elevada tasa circulante/fija en el otro extremo, y el segundo dice relación con el apalancamiento de los plazos de las operaciones comerciales.

4. Las normas técnicas que definen el producto comerciado o los protocolos de producción: ello es esencial en el "recorte" de la cantidad de agentes económicos que califican en cada etapa; históricamente, éste fue un campo casi exclusivo de la esfera pública, habitualmente asociado a aspectos sanitarios, que lentamente ha permeado hacia lo privado, particularmente en las compras de grandes empresas dedicadas a la comercialización.

2.3. Localización

Se admiten múltiples variantes, centrándose en el concepto de CGV y su relación con los procesos de acumulación desde países con abundantes dotaciones de recursos naturales y larga tradición productiva primaria que intenta escalar en el nuevo perfil de la economía mundial. En la medida en que las CGV impliquen una segmentación geográfica de las actividades y, como lo demuestra un larga lista de estudios de casos, ello permita la incorporación de nuevos agentes económicos/etapas en el flujo del comercio mundial, queda asociada la posibilidad de acumular por esta vía. A diferencia de las viejas ideas ricardianas y sus posteriores refinamientos -donde el comercio de bienes finales se explicaba por las dotaciones de factores y tecnologías estáticas- en la actualidad existe una fragmentación internacional de actividades que induce a una creciente especialización en etapas productivas y procesos para abastecer a demandas que también se tornan universales, en contextos marcadamente dinámicos.

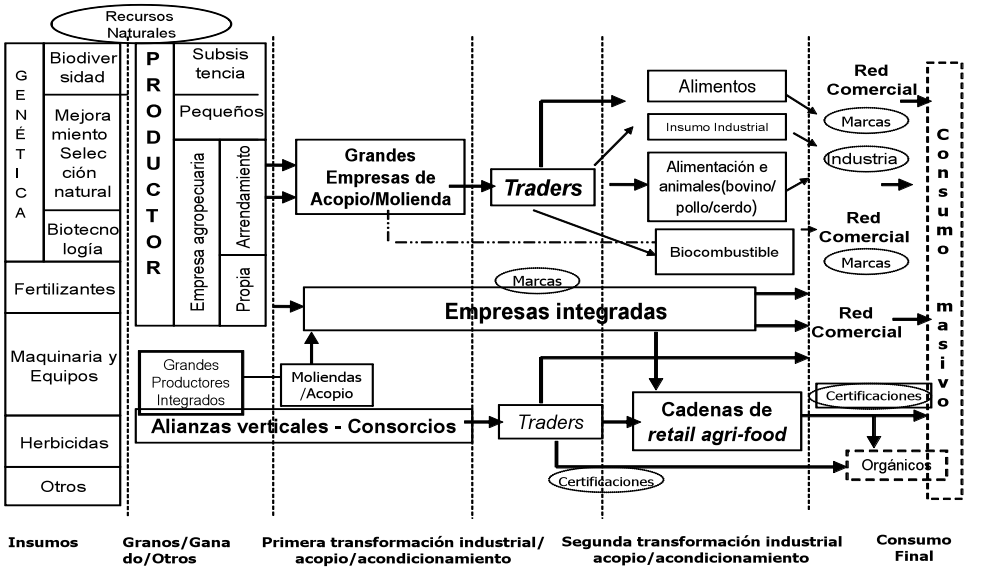
De allí que el objetivo -desde la perspectiva de los países individuales- sea contar con actividades en las cuales se produzca un desplazamiento hacia segmentos de mayor capacidad de acumulación en el contexto de la diversidad de pasos que deben cubrirse desde el productor inicial hasta el consumidor final, en un proceso que, necesariamente, admite múltiples patrones (Farina y Zylbersztajn, 2003; Gereffi, Humprhey y Sturgeon, 2005; Giuliani, Pietrobelli y Rabellotti, 2005).

2.4. Situación actual (impresiones generales)

Aun considerando la multiplicidad de casos (en función de la especializaciones de los países, su inserción internacional y la conformación de cada actividad en el plano internacional), pueden identificarse una serie de rasgos comunes en lo referido a la forma de inserción de las producciones locales en las tramados internacionales. A modo de ejemplo, el gráfico siguiente -no exento de fuertes simplificaciones- ilustra el tema.

Gráfico 1

ESTRUCTURA GENÉRICA DE LAS CADENAS DE VALOR EN AGROALIMENTOS



Fuente: Adaptación de Bisang y Sztulwark (2009).

En las primeras etapas de la actividad -en la provisión de insumos- si bien existe base productiva local relacionada con el desarrollo evolutivo de la industria de la semilla, la maquinaria agrícola, la reproducción animal, y algunos con el desarrollo de fertilizantes, el peso de la importación o de las empresas proveedoras multinacionales es creciente, particularmente en los denominados paquetes agronómicos de la nueva agricultura basada en semillas GM. Sin duda, existe un núcleo de instituciones públicas con capacidad de integrarse estratégicamente en estas actividades en el contexto de una visión de tramas.

A nivel productivo primario (o acondicionamiento y empaque), existe una amplia heterogeneidad que impide de manera sencilla una caracterización breve y precisa; aun así, puede afirmarse que, en la mayoría de las actividades a nivel de explotaciones medianas y grandes existe un creciente mejoramiento tecnológico y una integración cada vez más fluida en el marco de redes globales, especialmente cuando son articuladas por las etapas industriales/ empacadoras. A medida que se desciende en el tamaño y más allá de la existencia de casos en contrario, la tendencia es hacia la integración en circuitos más locales y con menores inserciones tanto a cadenas formales como a los espacios globales. El tema se torna más dramático cuando las condiciones estructurales -división de la tierra, nivel de necesidades básicas insatisfechas y otras- devienen en explotaciones cercanas a los niveles de subsistencia.

Los países de la Región tienen una fuerte tendencia a ser *proveedores de insumos para la agroindustria*. En trigo, soja, maíz y otros cultivos, dependiendo de los balances productivos de cada país, las exportaciones refieren a granos o subproductos de las primeras etapas de transformación. Estrictamente, existen pocos alimentos "terminados" originados en los países de la Región que ingresen a la góndola de los países importadores.

Las etapas industriales/empacadoras tienen, en varios de los mercados relevantes, al menos tres rasgos característicos: a) una marcada concentración en comparación con la actividad primaria; b) predominio de empresas medianas y grandes (para el medio local), pero medianas y pequeñas (desde una perspectiva global)[6], ya que fueron escasos avances empresarios latinoamericanos de cobertura global en el campo agroalimentario (Mendes de Paula, 2003; Rivera y Ruelas-Rossi, 2007)[7]; c) fuerte presencia de empresas

[6] Existe una clara asimetría de facturación entre las grandes empresas multinacionales de la alimentación (NABISCO, Cargill, Nestlé y otras) en el orden de los 45/60.000 millones de dólares EE.UU. de facturación anual, y las consideradas grandes empresas de capital nacional que, para los casos más destacados, correspondientes a empresas brasileras, argentinas o mexicanas, operan con valores que no superan los 3.500 millones de dólares EE.UU. anuales. El tema se replica con mayor dramatismo si las comparaciones son sectoriales: Thysson, de EUA factura casi 12.000 millones de dólares EE.UU., mientras que el caso latinoamericano más avanzado, considerando incluso las compras recientes y el ingreso como proveedor a la red comercial europea y norteamericana, oscila en torno a los 2.500 millones de dólares EE.UU.

[7] Por lo general, cuando se ubican en la primera etapa de transformación industrial, generan insumos alimentarios (directos o indirectos) que se articulan con exportaciones destinadas a abastecer su posterior industrialización en terceras economías. A menudo, la propia industria productora local auto-exporta su producción a otra filial que completa la industrialización en los mercados de destino final; en cambio, la industria que completa los pasos hasta el producto final, tiene su epicentro en el mercado local (Benavente 2004; Moguillansky, Salas y Cares, 2006; Rama y Wilkinson, 2008).

multinacionales (Alfranca, Rama y von Tunzelmann, 2003; Mortimer, 2003; Byeong-Seon, 2006; Rama y Wilkinson, 2008).

Un panorama similar se registra en aquellos alimentos que, producidos en la Región, se consumen sin mayor transformación industrial, pero que requieren un acondicionamiento particular y una logística propia. En tales casos, el símil de la industria son las empacadoras/acondicionadoras donde, nuevamente, la presencia de firmas locales de gran porte es escasa, a la vez que predominan las grandes empresas multinacionales (Gilbert, 2007; Neves, 1996; Zylbersztajn y Fava Neves, 2000).

Igualmente, en este caso, parte de la agregación del valor (vista desde el consumidor final) se genera en el exterior (o localmente, pero es captado por empresas de capital externo que completan los pasos de logística y comercialización extraterritorialmente).

Unas pocas excepciones son de destacar: la más reciente es el ingreso de los frigoríficos brasileros a los mercados de carnes con el control de sus propias redes de comercialización (compra mediante), y marcas o presencia de empresas estatales "testigos" (como el caso del café en Colombia). Por el contrario, desplazándose hacia los esquemas de distribución y comercialización, en los mercados más desarrollados es prácticamente nula la existencia de empresas de gran tamaño originadas en la Región que controlen los nodos básicos del negocio. Esta perspectiva es consistente con la escasa presencia de marcas propias, o estándares (de productos y procesos) creados por la oferta local: antes bien, ello está bajo el control de los nodos concentrados de la gran comercialización[8].

En el marco de este esquema de organización, diversos trabajos ponen de manifiesto las asimetrías existentes en el reparto de la renta final producida por el conjunto. Con mayor énfasis en las fases recesivas de los mercados, las asimetrías en los repartos recaen sobre aquellas etapas donde existen ingentes masas de capital fijo (tierras, instalaciones, etc.), semovientes, y bienes de capital con escasos usos alternativos (plantas perennes, reproductores, equipos específicos, etc.). En el extremo opuesto, en las fases comerciales y de empaque (menores capitales, mayor rotación del capital circulante, apalancamiento de los plazos de cobros respecto de pagos, etc.),

[8] Al igual que en el caso industrial, los niveles de facturación de las grandes cadenas de supermercados superan entre 10 y 12 veces los de las mayores empresas latinoamericanas de alimentos (Sadia, Perdigao, Molinos Río de la Plata, etc.).

el aprovisionamiento de algunos insumos críticos (de media y alta complejidad técnica, etc.) habitualmente se posicionan convenientemente en el proceso de composición del precio final[9] (Gilbert, 2008; Bisang *et al*., 2008, Kaplinsky y Morris, 2000).

De esta forma, la simplicidad previa de asociar el aprovisionamiento de alimentos finales en góndola con la producción primaria va perdiendo consistencia a lo largo del tiempo a partir del creciente peso de las etapas industriales y comerciales, tanto en el producto terminado como en la fase inicial de aprovisionamiento de insumos. Esta tendencia general, necesariamente, debe ser matizada por la presencia de circuitos más acotados a mercados nacionales o regionales donde "lo primario" aún tiene un peso relevante, alcanzando su máxima expresión en las denominadas economías de subsistencia.

El tema cobra particular relevancia dado que el conjunto de instituciones diseñadas hace varias décadas tenía, en general, su epicentro en la producción primaria (producir más materia prima primaria, usando mejores técnicas "tranqueras adentro" de la finca) y mucho menos énfasis en una perspectiva más amplia de los (entonces) procesos posteriores de conformación de la oferta de alimentos.

3. Las respuestas de las políticas públicas frente a las nuevas formas de organización de la producción

3.1 La institucionalidad previa

Los países de la Región cuentan con una nutrida lista de instituciones orientadas al desarrollo y la regulación de los mercados agroalimentarios, desde muy diversas perspectivas. Su desarrollo temporal indica distintas etapas de surgimiento, pero con una fuerte concentración a mediados del siglo XIX, en consonancia con la necesidad de un desarrollo más dinámico de las producciones primarias, en el marco de las políticas sustitutivas, y un conjunto de preocupaciones sociales (presencia de pobreza rural; precios de los alimentos; efectos negativos de las crisis mundiales en los mercados de bienes primarios). El caso arquetípico lo constituyen los institutos nacionales de investigación agrarias (INIA) (Lindarte, 1994; Trigo, 1996).

[9] El análisis de algunos casos -peras, manzanas, café- indica que los productores locales ubicados al inicio de las cadenas globales de valor reciben entre 15 y 20% del precio final en góndola.

Una primera caracterización del "mapa" institucional indica una división entre las instituciones dedicadas a los aspectos tecno-productivos, respecto de los avances realizados desde las denominadas genéricamente "áreas sociales", a lo cual cabe sumar una muy diversa y amplia batería de planes y programas diseñados y ejecutados desde otras instancias (Ministerios de Economía, Relaciones Internacionales, Desarrollo, etc.) destinados a dar respuestas a temas puntuales pero no por ello menos relevantes como las variaciones de precios, las restricciones en los mercados (interno e internacionales); etc.

Al interior de las instituciones dedicadas a los aspectos tecno-productivos (especialmente los INIA) la preocupación principal estuvo inicialmente centrada en el incremento de la producción en base al desarrollo o difusión adaptada de innovaciones, con una fuerte impronta en lo que ocurre "puertas adentro" de la finca (con poco espacio para los temas de gestión, competitividad y perspectivas empresariales de la actividad). En algunos casos, los temas territoriales fueron complementados con instituciones de desarrollo regional, consejos de tierras o similares; en otros, los institutos fueron diseñados temáticamente pero con fuerte predicamento en lo primario (Lindarte, 1994; Bisang *et al*. 1999; Bochetto, 2008).

Sumado a ello, la "institucionalidad" referida a la parte industrial tenía dos vertientes: las organizaciones destinadas al desarrollo tecnológico en la industria (con sus respectivos Institutos de Agroalimentos), junto con iniciativas de planes y programas específicos, y los estamentos habituales de los Ministerios de Industria o Desarrollo que incluyeron entre sus planes el desarrollo de tales segmentos industriales con instrumentos habituales (desde los arancelarios hasta los crediticios). El nexo era el concepto de competitividad basado en la tecnología (Haddad, 1999; EMBRAPA, 1998; FAUBA/SAGPyA, 2000; Zylberstajn y Fava Neves, 2000; Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, 2007). El esquema se complementaba con instancias tendientes a regular el grado y la calidad de la competencia en los mercados, con sus respectivas leyes antimonopólicas.

En síntesis, con sus desarticulaciones en coordinación, la institucionalidad operaba a modo de contra espejo al modelo de organización e intercambio de la producción: lo primario segmentado de lo industrial y éste de lo comercial (con muy diversas formas de inserción en los mercados internacionales). En función de ello, la institucionalidad estaba fragmentada siguiendo la misma lógica. Los intentos de coordinación se materializaron en los planes nacionales que intentaban, con relativo éxito, articular las diversas etapas entre sí (los típicos

conflictos primario/industria por el precio de la materia prima), y coordinar las acciones institucionales.

Aun con los señalamientos acerca de los problemas de coordinación y eficiencia, este perfil institucional permitió ir consolidando una masa crítica (variable entre países y sectores) de capacidades regulatorias, técnicas y de formulación de políticas, que constituyen un activo invalorable en la Región. Con esta institucionalidad, las producciones agroalimentarias comenzaron a lidiar con la inserción en CGV. Ya desde inicios de los años 80, existen iniciativas tendientes a readaptar estas instituciones a las demandas emergentes de una actividad que comenzaba a operar bajo la lógica de CGV.

Un paso posterior fue la diversidad de reformas más *"demand oriented"* verificadas con muy diversas profundidades en algunos INIA, pero sin que ello implicara cambiar la concepción básica de la institucionalidad preexistente. Ante la disyuntiva de cambiar estructuras o conductas, las medidas implementadas parecen indicar un mayor énfasis en esta última dirección a partir de la instrumentación de sistemas de incentivos.

Con un fuerte énfasis en lo territorial, las iniciativas comenzaron a visualizar a la cadena en su conjunto como objetivo de las políticas, poniendo énfasis en dos aspectos: a) la coordinación territorial *(cluster)*, tratando de lograr un mejor relacionamiento entre lo primario y lo industrial, en pro de ganar competitividad (local e internacional), y b) la necesidad de coordinar los esfuerzos de las instituciones preexistentes.

La multiplicidad de desarrollos, impulsados desde ámbitos públicos industriales, primarios y/o territoriales, impide una sistematización adecuada, pero permite intuir al menos tres grandes avenidas de trabajo que se fueron profundizando en la última década:

- La primera se refiere a la necesidad de establecer los vínculos mínimos entre etapas, tratando de crear las cadenas de valor en base a segmentos desperdigados con una mínima capacidad y potencialidad productiva. En estas instancias, el tema de la asociatividad aparece como una constante frente al desafío de crear una masa crítica mínima que permita producciones seriadas y estables, en cuyo caso, los instrumentos consisten en: convocatorias en torno a conformar internamente la cadena de valor, talleres de concientización, identificación de oportunidades y, en el extremo opuesto, principales restricciones; y diseño de algunas

soluciones que permitan ir armando un sistema relacional que supere las operaciones comerciales puntuales e involucren aspectos productivos (calidad, tiempos de entrega, políticas de cero defectos y otros) y tecnológicos. Un aspecto central, independiente de los temas a tratar pero no de los resultados, concierne a la institución/persona/ente que convoca a los actores (por lo general, instituciones apolíticas y de larga permanencia temporal, como los INIA, tienen mayor arraigo en estas tareas. A grandes rasgos, en este estadio se inscriben las intenciones de incorporar pequeños productores a cadenas de valor como vehículo para mejorar sus condiciones de vida.

- La segunda se refiere a la consolidación y el perfeccionamiento de cadenas de valor a partir de un mínimo de relaciones funcionales preexistentes. Se trata en estos casos de fortalecer la organización y, por lo general, insertarla en ámbitos internacionales. Lo que convoca habitualmente es la idea-fuerza de competitividad relacionada con las innovaciones como herramientas para mejorar la rentabilidad (individual y del conjunto) y, por lo general, en estas instancias existe una marcada presencia no sólo de productores medianos y grandes sino también de la industria, siendo más proclives las empresas medianas y pequeñas de capital nacional que las subsidiarias de firmas multinacionales cuyas estrategias responden a su casa matriz. En estas instancias, cobran mayor relevancia los temas relacionados con inversiones (y el consecuente financiamiento), los instrumentos no monetarios de promoción externa (marcas país, asistencia/presencia en eventos internacionales; publicidad, logística conjunta; financiamiento de comercio exterior, etc.); y por lo general, el ente convocante aúna instancias formales públicas con representaciones gremiales formales de cierta entidad.

- Finalmente, otros modelos de intervención se refieren al desarrollo de desafíos específicos en el caso de cadenas establecidas; que se inscriben en estrategias público-privadas y se concentran en desarrollos de un número acotado de firmas pero con efecto derrame sobre el conjunto de las empresas de las cadena de valor. El financiamiento a gran escala aparece recurrentemente, como asimismo los resguardos acerca de los derechos de propiedad intelectual y las salvaguardas al comercio exterior (amenazas al sector de ingreso a terceros mercados).

El último bienio tensó estos desarrollos institucionales en un doble sentido: inicialmente, porque se desarrollaron en el marco de un escenario de alza

de precios con pocos antecedentes históricos, en magnitud y lapso, con sus correspondientes rentas extraordinarias y, posteriormente, por la drástica reducción de precios y demandas con sus habituales procesos asimétricos de ajuste al interior de estas formas de organización.

3.2. Repensando la agenda de políticas e instituciones para CGV. Políticas públicas e institucionalidad

Restricciones y punto de partida

El punto de partida para el diseño de políticas integrales que fortalezcan el posicionamiento de las actividades locales en las CGV tiene una serie de condicionantes/prerrequisitos que, ineludiblemente, deben ser tenidos en cuenta:

- La existencia de una amplia gama de instituciones públicas previas, con sus fortalezas y debilidades, son y deben ser el punto de partida.

- Cada una de las CGV tiene una estructura privada preestablecida, ciertas jerarquías y formas de gobernación y agentes económicos concretos que no pueden ser excluidos en los diseños políticos, por ejemplo: más allá de los juicios, existen nodos de poder muy relevantes en aspectos críticos bajo el control de capitales concentrados de cobertura mundial; a las CGV se ingresa a partir de ciertos tamaños mínimos tanto de capitales como de umbrales de conocimiento y tecnologías; las naciones defienden los intereses de sus empresas; se trata de situaciones muy dinámicas y de riesgo, pero las posibilidades de acumulación también son altas.

- Crecientemente “lo global” se torna de ineludible consideración dado que sus repercusiones no pueden ser plenamente aisladas a nivel local.

- Los estados nacionales cuentan con una limitada dotación de capacidades económicas y humanas para realizar intervenciones masivas y sustentables a lo largo del tiempo, lo cual amerita un cuidadosa elección de instrumentos y asignación de recursos en función de obtener resultados concretos, e implica reexaminar sobre quién intervenir en la CGV, con qué instrumento, y cuál es el mejor diseño institucional para lograrlo. Se trata, cabe recordarlo, de intervenciones a lo largo de la cadena y no sólo sobre un segmento particular.

A partir de estas restricciones/reconocimiento de las diversas realidades de los países de la región, existen al menos tres planos a focalizar cuando el destinatario de las políticas y las consecuentes instituciones son CGV: desarrollar/establecer las cadenas de valor; crecer en etapas de mayor sofisticación en las CGV, encarando proyectos específicos en el marco de CGV ya consolidadas; y monitorear los impactos de los mercados globales sobre el abastecimiento interno de estos productos (en precio y cantidad) a fin de no lesionar los procesos de inclusión social.

¿Cómo hacerlo? Tendiendo a desechar las políticas que impliquen subsidios abiertos. Dado que las legislaciones de comercio internacional confinan las intervenciones públicas a las mejoras en las fases pre-competitivas, la generación de bienes públicos en el marco de cadenas de valor va adquiriendo nuevas dimensiones. Además de la generación de capacidades inherentes a la mano de obra, la infraestructura del transporte y las comunicaciones, tienen mayor relevancia: el desarrollo de marcas que abarquen regiones, procesos productivos o especificidades locales; las normas técnicas referidas a procesos de producción o definición de productos; el diseño y la implementación de acuerdos de cooperación entre eslabones de la cadena; la "tecnología" genérica de los contratos; los sistemas arbitrales (laboratorios de análisis, de referencia, etc.); los programas de asociatividad, especialmente para unidades de menor porte que operen en eslabones de la cadena sujetos a ganancias de escala; la generación de información comercial específica y más allá de los sistemas de cuentas nacionales (especialmente la referida a los mercados internacionales); y el desarrollo de "inteligencia" estratégica sobre cómo elaborar y desarrollar estrategias conjuntas de inserción en el mercado externo a mediano y largo plazo.[10]

Existen múltiples posibilidades pero, ante la presencia de restricciones (locales e internacionales) y recursos (económicos y humanos) acotados, se torna necesario identificar, en el contexto del conjunto de actividades, las áreas de mayores posibilidades de expansión e impacto. El Gráfico 3 muestra algunos indicios en tal sentido.

[10] En rigor, se trata de bienes club al interior de un determinado recorte con que operan las cadenas de valor.

Gráfico 3
Posicionamiento actual y posibles expansiones en las cadenas de valor de agroalimentos

Segmento	Insumos clave	Producción Primaria	1ª Etapa Industrial o Acondicionamiento	2ª Etapa Industrial o Acondicionamiento	Comercialización
Activos críticos	- Genética vegetal y animal - Normas técnicas - Conocimiento tácito específico - Marca /patentes/DOV - Canal de distribución - Financiamiento	- Tierras y climas - Base empresarial - Capital social - Infraestructura - Conocimientos de proceso -Logística	- Base empresaria con escala económica global - Financiamiento / escala de capital - Tecnologías de proceso - Base empresaria - Logisitca	- Base empresaria con escala económica global - Conocimiento de la demanda - Tecnologías de productos - Marcas	- Marca - Logística transporte / conservación - Contacto c/ demanda - Escala global - Normas técnicas - Barreras comerciales
Potencial para la creación de rentas económicas	Alto	Medio / Bajo	Bajo	Medio	Alto
Grado de acumulatividad local	Medio / Bajo	Alto	Medio	Medio / Bajo	Bajo
Espacio para mejorar la posición en la cadena					

Fuente: Bisang y Sztulwark (2009).

El punto de partida es la relevancia (dependiendo de cada cadena y país en particular) en el origen de materia prima y en la generación de material genético. En este último caso, por un lado, juega la diversidad propia de las actividades primarias en la Región y su largo proceso evolutivo (en materia de mejoramiento por cruza y selección) y, por otro, una manifiesta debilidad en las mejoras genéticas que impliquen el dominio de las técnicas avanzadas de biotecnologías, y sus marcos regulatorios. A medida que se avanza en las etapas industriales (producción de alimentos) es menor la presencia, hecho que se acentúa en las etapas de distribución final, donde existe una porción no desdeñable de valor agregado.

Desde una perspectiva agregada, el gráfico pretende ilustrar los planos a operar a partir del reconocimiento de cada situación en particular. Cabe señalar que, en este esquema, las posibilidades de desplegar políticas (el espacio donde se puede aplicar/inducir políticas) quedan casi exclusivamente acotadas al plano local (en los estamentos primarios y de primera elaboración industrial) e, indirectamente, en el plano internacional (vía cancillería y políticas internacionales).

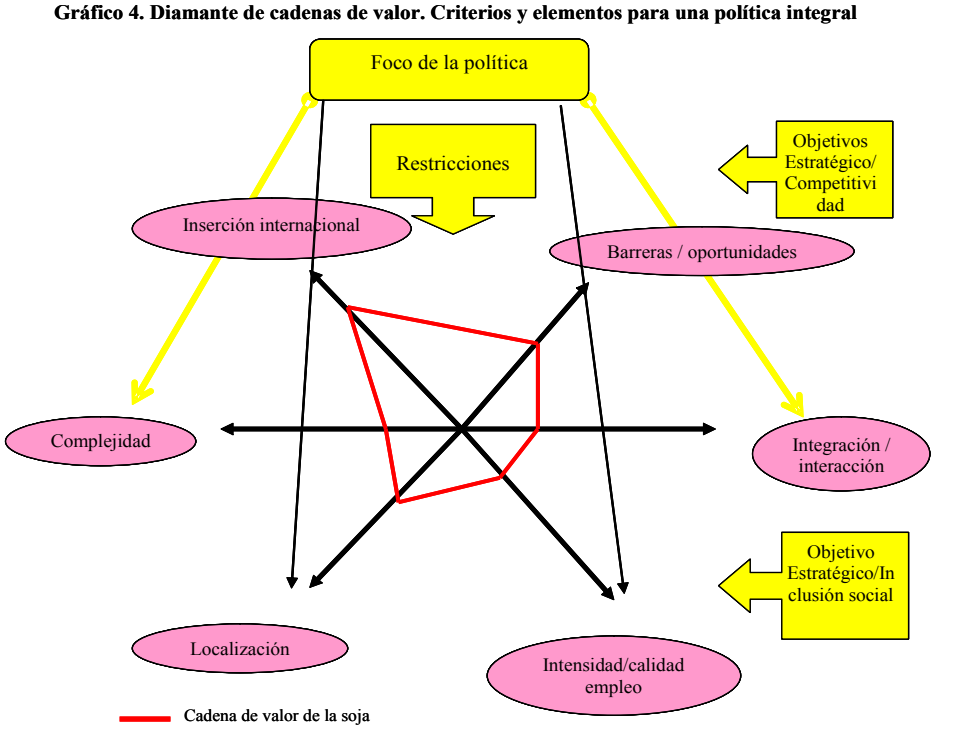
Adoptando la cadena de valor como objeto teórico del diseño de políticas, el rasgo central es la complejidad de objetivos, intereses y capacidades requeridas, lo cual demanda, al menos, el esfuerzo de construir una perspectiva agregada para abordar el tema. Aspectos relacionados con la inserción externa responden a competitividad genuina y restricciones (internas y externas) a los movimientos de bienes; ello no está disociado de la capacidad local de producir, sus estructuras actuales, las dotaciones de factores, su localización y la cantidad, calidad y ubicación de la mano de obra. De esta forma el ingreso a un tramo de una CGV es sólo el emergente de un amplio conjunto de temas.

Una visión esquemática -Gráfico 4- permite intuir cómo se interrelacionan los diversos aspectos, siendo útil en dos direcciones: a) para ubicar el estado de situación de una cadena de valor en particular -un diamante de combinaciones-; y, b) para identificar los diversos planos donde se pueden desplegar políticas coordinadas, con sus respectivos objetivos particulares y generales.

Considerando, a modo de ejemplo, la cadena de la soja[11], se trata de un producto -para Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay - de alta inserción internacional, que tiene oportunidades de crecer en tales mercados pero sujeto a fuertes restricciones (hay más posibilidades para colocar granos y *pellets* que lecitinas y otros elaborados). En las actuales condiciones -granos y aceite- se trata de un producto de mediana complejidad, con posibilidades de avanzar sobre la transformación en bovinos, porcinos y aves, y con baja integración de las actividades locales (se exporta un semi-elaborado). Con tal conformación, los efectos sobre la intensidad y calidad del empleo son mejorables (en la medida que se "escale" en complejidad de procesos y se desarrollen más complejos localmente), y aunque se cuenta con la ventaja de localización (suelos y climas), allí también existen posibilidades de expansión. Como se desprende del ejemplo -válido con sus variantes para otras cadenas de valor- existe una interrelación entre múltiples aspectos: el comercio internacional, la complejidad industrial interna, la localización del origen de los granos, etc. Ello obliga a contar con una estrategia de conjunto, dado que, más allá de la calidad de las intervenciones en un eslabón de la cadena, se hace necesario coordinar el conjunto de acciones. Desde tal perspectiva, la inclusión territorial en base a la incorporación de productores más rezagados es parte de un tema más abarcativo y global.

[11] El esquema es aplicable a otros productos similares en términos de aunar excelencia productiva interna, con desarrollos locales de las primeras etapas de industrialización con fuerte presencia de empresas multinacionales y fuerte inserción externa en base a productos semi-elaborados.

Gráfico 4
Diamante de cadenas de valor. Criterios y elementos para una política integral



Notas:
Calidad/intensidad del empleo: incluye todo tipo de trabajo, con una remuneración adecuada, una organización del trabajo que valore las competencias del trabajador, y la presencia de mecanismos de mejora permanente de las competencias de los sujetos a través de procesos de capacitación sistémicos.
Intensidad de empleo: cantidad de puestos de trabajo generados -en forma directa e indirecta- y a la elección de técnicas, más o menos demandantes del factor trabajo. Localización: ámbito geográfico (regional, nacional) donde se desarrolla la actividad.
Integración/interacción: cantidad de etapas que se desarrollan localmente.
Complejidad: grado de complejidad tecnológica predominante del producto y/o proceso.
Inserción internacional: participación en la corriente de comercio internacional.
Barreras/oportunidades: conjunto de factores que inhiben o estimulan (según el caso) las posibilidades de desarrollo de la red a nivel global.
Fuente: Elaborado en base a Bisang *et al.* 2005.

Desde la perspectiva de una propuesta política (alternativa a los actuales enfoques), un primer paso consiste en definir el "diamante objetivo", o sea, la

visión hacia la cual se quiere desarrollar a futuro. El diseño y la instrumentación de una política que tenga como destinatario el conjunto de la cadena, implica redefinir su visión, incluyendo dentro de ella el rol de cada eslabón.

Estrategias

Frente a la existencia de múltiples escenarios posibles, los objetivos no necesariamente convergentes, y la diversidad de actores que concurren a una CGV, es necesario contar con una "hoja de ruta" que guíe el accionar de la institución.

El eje central de la estrategia propuesta gira en torno a:

- reconocer la existencia de las CGV como forma de organización de la producción y el intercambio;
- identificar la institucionalidad (privada y pública) preexistente, con sus respectivas jerarquías, reglas de gobernación y nodos críticos desde donde se inducen la decisiones del conjunto;
- reconocer las restricciones públicas;
- operar sobre los nodos críticos con un sentido de política pública.

Las restricciones operativas de las tradicionales instituciones públicas (bajo presupuesto, etc.), como asimismo el reconocimiento de una "cambiante institucionalidad privada" hacen aconsejable la identificación de los ***nodos*** sobre los cuales se debe operar. Se trata de actividades dentro de la CGV -ubicadas localmente- en las que se identifiquen agentes económicos con capacidad de inducir comportamientos sobre el resto de la cadena.

A partir del reconocimiento de capacidades y limitaciones, y considerando el concepto global de estas organizaciones, cabe la posibilidad de formular escenarios futuros, modelar una visión del conjunto[12], que incluya los aspectos sociales, y delinear los respectivos planes estratégicos.

[12] Operativamente, una alternativa constituye la celebración de contratos de gestión entre el ente público y la empresa/conjunto de empresas que controlan el nodo, en pro de la consecución de objetivos que involucren el cambio de conductas de múltiples agentes económicos coordinados/inducidos desde tal nodo. Otra alternativa es modificar los precios relativos (vía precios, tipos de cambios diferenciales, aranceles diferenciales insumo/producto, etc.) que induzcan cambios en las conductas de los operadores claves de las cadenas globales de valor.

Planes estratégicos

La identificación de tales nodos/funciones críticas demanda un análisis previo de la respectiva cadena de valor, un trabajo de concientización/acción en dos niveles: a) de los agentes económicos privados; y b) de las diversas organizaciones públicas involucradas en distintos aspectos parciales de la cadena.

Por lo general, esta dinámica (revisión del estado de situación, potencialidades, etc.) concluye en un plan estratégico con las metas posibles/deseables a mediano plazo y la necesidad de instrumentar una serie de medidas operativas para la consecución de tales objetivos.

A juzgar por los casos más relevantes, estos planes estratégicos están generalmente orientados al logro de la competitividad, guiados por el objetivo beneficio, pero pueden (y de hecho en algunos casos lo hacen) incluir programas de desarrollo de nuevas empresas y/o integración de pequeños productores como proveedores de redes más amplias. En otros casos, el objetivo es la asociatividad como modo de lograr escalas económicas (y/o parametrizar productos) que permitan, en una primera instancia, incorporarse a CGV y, luego, escalar hacia etapas con mayor potencialidad de captación de rentas.

El resultado de estos planes se traduce, operativamente, en:

- Una larga serie de medidas tendientes a solucionar problemas puntuales o inducir a nuevas formas de funcionamiento en cada una de las etapas. A poco de desarrollarse el listado de las medidas concretas necesarias para implementar las soluciones se cae de la diversidad preexistente dentro del mosaico de instituciones públicas con ingerencias sobre los temas. Ocurre que el sector público -en función de sus diseños históricos- tiene una institucionalidad recortada por funciones (productiva, tecnológica, social, asistencial) y sectores (agro, industria, salud pública) mientras que el objeto que se plantea como destinatario de las políticas -las cadenas de valor en su conjunto como proveedora de alimentos- es de corte transversal y cubre una amplia gama de aspectos (productivos, comerciales, sanitarios, sociales, tecnológicos).

- La identificación de una muy amplia gama de estamentos de las instituciones públicas, cada una de las cuales tiene jurisdicción sobre

un aspecto particular, pero sin injerencia sobre la totalidad[13]; en este escenario, los problemas de coordinación compiten en relevancia con la falta de recursos.

- La necesidad de contar con una secuencia temporal de las medidas a fin de coordinar las soluciones temporalmente para que el conjunto logre soluciones balanceadas. A menudo el problema/desafío original[14] se descompone en una gran cantidad de pequeños problemas concatenados entre sí; la inexistencia de un único y excluyente problema elimina las soluciones drásticas y (cuasi) mágicas basadas en unas pocas medidas e induce a la necesidad de poner en marcha varias iniciativas concatenadas a lo largo de un cierto lapso (más aún en actividades de ciclo biológico).

Todo ello deriva en la necesidad de una institucionalidad con una mirada estratégica que, además de las cargas convencionales de la gestión de las medidas e instrumentos, tenga una fuerte capacidad de coordinación. Ocurre que la realidad ha derivado en un modelo de organización para la producción y el intercambio económico muy dinámico que obliga al replanteo de las instituciones en vistas a los desafíos (productivos y sociales) que se plantean en un mundo tendiendo a la globalización alimentaria. Muchas de las instituciones no co-evolucionaron en intensidad ni velocidad como lo hicieron los ámbitos productivos, comerciales y tecnológicos, obligando necesariamente a su replanteo futuro.

Los desafíos institucionales

En tal dirección pueden identificarse dos grandes estrategias, especialmente desde la perspectiva de la mejora en competitividad): a) el desarrollo de nuevas organizaciones (con sus objetivos, rutinas y reglas de gobernación); y b) la coordinación de organizaciones e iniciativas preexistentes.

Hacia nuevos perfiles institucionales

Inicialmente, la política se refiere a una cadena global de valor específica,

[13] El tema tiene aristas problemáticas dado que, por lo general, cada una de las instituciones tiene una dependencia presupuestaria de Ministerios independientes a los cuales remiten sus actividades estableciéndose de inicio una segmentación de las políticas públicas.

[14] Como ingresar a nuevos mercados, escalar hacia etapas de mayor complejidad técnica y valor agregado dentro de la CGV, utilizar el potencial productivo preexistente, incorporar a amplias masas de pequeños productores (de subsistencia) a circuitos comerciales que les permitan salir del estancamiento actual.

o sea instituciones y acciones horizontales que cubran la problemática del conjunto y no de los eslabones productivos en particular.

Las experiencias internacionales de Canadá (en trigo) y Nueva Zelandia y Australia (en lácteos y carnes) son casos paradigmáticos en tal dirección. Se trata de instituciones que en su conformación incorporan representantes públicos y privados y, dentro de éstos, a aquellos provenientes de las actividades primarias, industriales y científicas; y que sus objetivos se aúnan en la generación de un conjunto de "bienes club" (desarrollo/adaptación de tecnologías horizontales).

A nivel privado, existe en los países de la Región una crecientemente amplia lista de desarrollos de instituciones de corte horizontal que trabajan en base a una cadena específica, agrupando (inicialmente) productores primarios y etapas industriales, con presencia de proveedores de insumos claves (genética vegetal y animal) y logísticas/acondicionamiento (cadenas de distribución, frío, etc.). En función del diamante de posibilidades señalado en el Gráfico 4, estas entidades apuntan -como es de esperar- a mejorar la competitividad del conjunto ubicándose en los aspectos de regulaciones que impiden ingresar con mayor énfasis a los mercados globales y al desarrollo de una mayor complejidad productiva que le asegure mejoras competitivas (la parte superior del esquema); y poco interés, como es dable de esperar, se encuentra en los aspectos sociales, como salarios, calidad y cantidad de trabajo, inclusión de segmentos menos favorecidos de productores, etc. (la parte inferior del esquema).

Más allá de las especificidades de cada caso, estas organizaciones tienen un esquema de gobernación que, si bien tiene participación pública, sus resortes esenciales son de corte privado a través de las representaciones de diversos actores de las distintas etapas de la cadena, y son claramente dominadas por representantes de un eslabón de la cadena o bien conviven en equilibrios no exentos de fricciones (por lo general, entre la desconcentrada pero no por ello menos poderosa representación de los intereses primarios y la concentrada representación industrial). En algunos casos, estas organizaciones tienen formatos institucionales específicos, mientras que en otros se desarrollan a partir de organizaciones preexistentes.

Esquemas de coordinación en base a instituciones preexistentes

En este caso se parte de la poca factibilidad de desarrollar nuevas instituciones

o de modificar otras de larga y aquilatada trayectoria, en el marco de un sector público sujeto a una alta rigidez organizativa. Ante la imposibilidad de modificar estructuras, la estrategia operativa consiste en modificar rutinas en base a incentivos que tienen como epicentro la coordinación de las distintas instancias públicas involucradas en la temática alimentaria.

Las áreas más álgidas sujetas a coordinar son dos. Por un lado, existe un amplio conjunto de iniciativas que tienen como epicentro casi excluyente las preocupaciones sociales, particularmente en relación con la pobreza, la indigencia, y los desplazamientos territoriales de los pequeños productores (que se encuentran más cercanos a la subsistencia que al acceso a los efectos virtuosos de participar en CGV). En términos del diamante de posibilidades del Gráfico 4 en la presente propuesta, estas iniciativas se centran casi exclusivamente en la parte inferior, desarrollando acciones que tiendan a mejorar la calidad de vida y los problemas de localización, pero con escasa preocupación por el ingreso de tales agentes económicos a CGV con mayores capacidades de reproducción económica. En la práctica, adquieren la forma de programa social y la fuente de financiamiento de sus actividades está ligada a instancias gubernamentales de acción social créditos internacionales, o cooperación internacional[15]. Estas acciones, contienen -en algunos casos- preocupaciones sobre aspectos culturales (referidas a pautas de alimentación, salud, vivienda) y, a menudo, la herramienta tecnológica se circunscribe al desarrollo de tecnologías adaptables/compatibles con las restricciones básicas de dichas unidades productivas (tamaño pequeño, economía de subsistencia, etc.) siendo poco compatible con las dinámicas de cadenas de valor de cobertura más amplia.

Por otro lado, hay una amplia gama de iniciativas también desde los estamentos públicos pero desde un visión de competitividad, donde el objetivo es, por una parte, mejorar la potencialidad del segmento privado más desarrollado (generalmente centrado en tramos competitivos, productivamente concentrados e insertos en corrientes de comercio internacional) y, por otra, incorporar a las CGV nuevas actividades o segmentos empresarios que -por diversas razones- no operan con estas lógicas de producción e intercambio[16].

[15] A menudo, las dos últimas fuentes de financiamiento son de corte temporal dada la imposibilidad de contar con fondos a largo plazo por estas vías debido a su naturaleza; la restante no está exenta de los vaivenes políticos.

[16] Las iniciativas -especialmente en los agroalimentos- parten de diversas instituciones: Institutos de Investigación Agropecuarios que suman a sus objetivos tecnológicos iniciales centrados en el agro, los alimentos e, incluso, las dinámicas de inserción en el comercio mundial; los Ministerios de Planificación, que se lanzan a articular programas horizontales cuya ejecución es compartida por varios ministerios;

Siguiendo este esquema, es necesario establecer una instancia pública de coordinación que permita aunar las posiciones y alinear el uso de los instrumentos dentro del propio Estado y establecer una articulación ordenada con el sector privado. Algunos lineamientos referidos al funcionamiento de estas unidades de coordinación son:

- La necesidad de contar con mandatos legales (y recursos económicos adicionales) a fin de inducir el alineamiento y la coordinación de las medidas concretas, que son jurisdicción de muy diversas instancias públicas, en pro de estos planes de CGV;

- identificar claramente sus objetivos integrando tres aspectos (el privado/beneficio, el público/social y el público/competitividad) en el análisis, diseño e implementación de políticas integrales para CGV;

- la necesidad de incorporar e involucrar al sector privado y otras instancias (ONG) como parte de las institucionalidad existente, identificando los nodos de las CGV sobre los cuales actuar;

- contar con un sistema permanente de evaluación y monitoreo de estas coordinaciones y de las políticas en general.

En definitiva, se trata de repensar el diseño y la instrumentación de las políticas públicas en materia de generación, distribución y acceso a los alimentos desde una perspectiva inclusiva, a través de una mayor integración de productores pequeños y del desarrollo local de etapas de creciente complejidad productiva y valor agregado. A tal fin se torna necesario readecuar las instituciones frente a las nuevas y (más) complejas formas de organización de la producción y del intercambio, reconociendo los acervos técnicos y las capacidades humanas acumuladas, pero en función de los desafíos y oportunidades actuales y futuras.

Secretarías de Industria, que articulan desde la fase industrial y perciben la necesidad de coordinar acciones con las de Agricultura/Ganadería y Consejos Nacionales de Competitividad.

Bibliografía

Alfranca, Oscar, Rama, Ruth y Von Tunzelmann, Nicholas (2003), "Estrategias sobre innovación en las empresas multinacionales agroalimentarias", *Economía Agraria y Recursos Naturales*, Vol. 3.

Benavente, José Miguel (2004), "Technological change in Chile's grape and wine producing industry", Departamento Economía, Universidad de Chile.

Bijman, J., Omta, S.W.F., Trienekens, J.H., Wijnands, J.H.M. y Wubben, E.F.M. (eds.) (2006), *International agri-food chains and networks. Management and organization*, Wageningen, Wageningen Academic Publishers.

Bisang R y Sztulwark S. (2009) "Rentas económicas e inserción en cadenas globales de valor. El caso de la agro-industria argentina", en: Dabat A. Pozas M. y Rivera Ríos M., *Redes globales de producción, rentas económicas y estrategias de desarrollo. El papel de América Latina,* UNAM, México (en prensa).

Bisang, R., Porta, F., Cesa, V., Campi, M. y Fernández Bugna, C. (2008), "La cuestión distributiva en la trama láctea argentina: una aproximación al reparto del excedente de explotación", Documento de proyecto, CEPAL.

Bisang, R. y Gutman, G. (2005), "Acumulación y tramas agroalimentarias en América Latina", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, Diciembre.

Bisang R. Gutman G., Roig C. y Rabetino R. (1999) Los Institutos Nacionales de Investigación Agropecuaria del Conosur: Nuevos ámbitos y cambios institucionales, Montevideo, Uruguay, Octubre, Serie Resúmenes Ejecutivos Nº 15. PROCISUR.

Bisang R. Sztulwark S. y Yoguel G. Novick M. (2005), "Las Redes de Producción y el Empleo: Elementos básicos para la formulación de políticas públicas"; en: *REDES, JERARQUIAS Y DINAMICAS PRODUCTIVAS. Experiencias en Europa y América Latina*, Casalet M. Cimoli M. y Yoguel G. (Ed.) FLACSO-OIT-Miño Dávila, Buenos Aires, OIT.

Bochetto R. (2008) Institucionalidad, innovación y desarrollo. INTA-PROCISUR, Montevideo, 2008.
BOVESPA (2007), *Informe Anual de JBS S.A. - Balance Año 2006*, Comisión

de Valores Mobiliarios.

BOVESPA (2007), *Informe Anual de Marfrig Comercio e Industrias de Alimentos S.A. - Balance Año 2006*., Comisión de Valores Mobiliarios

Byeong-Seon, Yoon (2006), *Who Is Threatening Our Dinner Table?: The Power of Transnational Agribusiness Globalization & the Reconstruction of the Agri-Food System,* Monthly Review.

Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (2007), "Estudios de Competitividad en Clusters de la economía chilena", Santiago de Chile, octubre
DFID (2004), "Concentration in food supply and retail chains", *Agriculture and Natural Resources Team,* UK Department for International Development, Londres.

Dicken, P. (2003): *Global shitf: transforming the world economy*, Guilford Press, Nueva York.

EMBRAPA (1998), *Cadeias produtivas e sistemas naturais*, Brasilia, 1998.

FAO (2008), "Commodity Market Review", FAO, Roma.

Farina, E. y Zylbersztajn, D. (2003), "Economics of Networks and Partners of Competition in Food and Agribusiness", Facultad de Economía, Administración y Contabilidad, Departamento de Administarción, Universidad de San Pablo, *Documento de Trabajo* N° 03/027.

FAUBA - Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca (2000), *Cadenas Agroalimentarias*, Buenos Aires, 2000.

Fava Neves, M., Fava Scares, R. y Nascimento, R. (2004), *Brascan: how to capture value in the beef chain*, Grupo PENSA.

Feenstra R. (1998), "Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy", *Journal of Economics Perspectives*, Vol. 12 Nº 4. Fall 1998.

Gereffi G. y Korzeniewicz (1994) (Ed.), *Commodity Chain and Global Capitalism*, Westport Greenwood Press.
Gereffi, G. (1996), "Global Commodity Chains: New Forms of Coordination

and Control Among Nations and Firms in International Industries", *Competition and Change*, Vol. 1, N° 4.

Gereffi, G., Humphrey, J. y Sturgeon, T. (2005), "The governance of global value chains", *Review of International Political Economy*, Volume 12, Issue 1.

Gilbert C. (2007), "Análisis de la cadena de valor y poder de mercado en el procesamiento de productos básicos con aplicación a los sectores del cacao y el café", *Ensayos sobre Economía Cafetera*, N° 22, 2007.

Giuliani, E., Pietrobelli, C. y Rabellotti, R. (2005), "Upgrading in global value chains: Lessons from Latin American Clusters", *World Development*, 33 (4), 549-573.

Green, R. (2005), "El mercado mundial de carnes bovinas", INRA. Montevideo.

Haddad, P. (1999), *A competitivade do agronegocio e o desenvolvimento regional no Brasil. Estudio de Clusters*, CNPq-EMBRAPA, Brasilia, 1999.

Henderson, J., Dicken, P., Hess, M., Coe, N. y Wai-Chung Yeung, H. (2002), "Global production networks and the analysis of economic development", *Review of International Political Economy*, 9(3), pp. 436–464.

Humphrey J. y Memedovic, O. (2006), "Global Value Chains in the Agrifood Sector", *Working Paper*, Viena, UNIDO.

IFAP (2002), "Industrial Concentration in the Agri-Food Sector", International Federation of Agricultural Producers, Mayo.

IFPRI (2007), "The World Food Situation: New Driving Forces and Required Actions", IFPRI´s Biannual Overview of the World Food Situation, presentado al CGIAR Annual General Meeting, Beijing, Diciembre.

Kaplinsky R. y Morris M. (2002), *A handbook for value chain research,* IDRC, UK.

Kaplinsky, R. (2000), "Globalization and Unequalization: what can be learned from value chain analysis", *The Journal of Development Studies*, Vol. 37, N° 2.

Lindarte (1994), *Los Institutos nacionales de investigación agropecuaria: Apuntes sobre su papel y evolución*, IICA, San José de Costa Rica.

Mendes de Paula G. (2003), "Estrategias corporativas e de internacionalicao de grandes empresas na América Latina", Desarrollo productivo, CEPAL. revisor 137, Santiago de Chile, mayo de 2003.

Moguillansky, G., Salas J. y Cares G. (2005), "Capacidad de innovación en industrias exportadoras de Chile: la industria del vino y la agroindustria hortofrutícola", Santiago de Chile.

Neves, E.(1996), *A Competitividade da Agroindustria Citrícola Brasileiro:Vantagens Comparativas e o Dilema das Barreiras Comerciais*, Piracicaba, ESALQ-USP.

Rama y Wilkinson (2008), "Foreign direct investment and agri-food value chains in developing countries: a review of main issues in FAO Commodity Market Review 2007-2008", Roma.

Razo, C., Astete-Miller S., Saucedo, A, Ludeña C. (2007), "Biocombustibles y su impacto potencial en la estructura agraria, precios y empleo en América Latina", División Desarrollo Productivo CEPAL, Junio 2007.

Reardon T. y Berdegué, J (2002), "The Rapid Rise of Supermarkets in Latin America: Challenges and Opportunities for Development", *Development Policy Review* (4), Septiembre**.**

Reardon, T. y Farina, E. (2001), "The rise of Private Food Quality and Safety Standards: Ilustration from Brazil", *International Food and Agribusiness Association*, Sydney, Junio.

Reardon, T; Codron, J.M.; Busch, L; Bingen, J. y Harris, C. (2001), *Global Change in Agrifood Grades and Standards: Agribusiness Strategic Responses in Developing Countries*, International Food and Agribusiness Management Review, 2(3/4).

Regmi A y Gehlhar M. (2002) Processed Food Trade Pressured by Evolving Global Supply Chains Economic Research Service, USDA, Vol 3. 2002.

Rivera R. y Ruelas-Rossi A. (2007). “Las multilatinas. Multinacionales del Nuevo Mundo”, *Foreign Affaire*, en español. Vol 7 Nro 4.

Trigo E. (1996) The role of NARS in the changing global agriculture research system. ISNAR, 1996.

United Nations/IFAD (2008), “An opportunity for smallholders in low-income, agriculture based countries?”, 30th Session of IFAD´s Governing Council, February 2008.

Van Hofwegen, Becx y Van den Broek (2005), *Drivers for competitiveness in agri-food chains: A comparative analysis of 10 EU food product chains*, Social Science Group, Wageningen.

Von Braun J. (2007), *The World Food Situation. New driving forces and required actions*, IFPRI, Washington, Diciembre 2007.

Vorley, B. (2003), “Corporate concentration from farm to consumer”, UK Food Group.

Vorley, Fox y DFIF, (2004), “Concentration in food supply and retail chain”, UK, Agosto 2004.

Zylberstajn, D. et al. (2000), *Mapeamento da Cadeia Produtiva Citrícola*. São Paulo: FEA/USP, 2000.

Zylberstajn, D. y Fava Neves, M. (2000), “Economia e Gestao dos Negocios Agroalimentares”, Ed. Pionera PENSA/USP.

Crisis financiera y financiamiento agropecuario en América Latina: más allá del corto plazo

Fernando Soto-Baquero

1. Introducción

La crisis financiera global se ha propagado a la economía real en la Región a través de la reducción del flujo neto de capitales -inversión extranjera directa, ayuda oficial al desarrollo, remesas internacionales y financiamiento- teniendo como consecuencia una generalizada contracción en el crédito agropecuario. Pero no es solamente una cuestión de la oferta, sino que se produce también una disminución de las capacidades de pago o endeudamiento y, consecuentemente, de la demanda efectiva por créditos.

Este artículo tiene el propósito de contribuir al diálogo sobre las políticas públicas que buscan -en el corto plazo- reactivar el crédito agropecuario y, en el mediano y largo plazo, una mayor profundidad financiera, con mercados financieros rurales más eficientes y equitativos.

El texto presenta inicialmente una caracterización del perfil del financiamiento agropecuario en América Latina, que ha contribuido a reproducir una agricultura muy dinámica, aunque excluyente, que poco ha impactado en la reducción de la pobreza rural. Seguidamente señala algunos de los principales impactos de la crisis financiera internacional en el financiamiento agropecuario en la Región.

Subraya el análisis de las principales medidas de política que están tomando los países para enfrentar esos impactos negativos, como la contracción del

crédito en el corto plazo y muestra también cómo los gobiernos libran una verdadera disputa con los intereses privados, que orientan al sistema bancario a responder a las necesidades de crédito que se requieren para dinamizar la economía.

Igualmente se advierte que una mayor canalización de crédito a la agricultura, aun siendo una condición necesaria, está lejos de ser suficiente para esperar que la producción agrícola -especialmente de alimentos básicos- reaccione en el corto plazo, después de tan largo tiempo de ausencia de políticas públicas orientadas a la pequeña agricultura.

Se finaliza con recomendaciones acerca de hacia dónde se estima prioritario que deben apuntar las medidas de política pública, según si deben ser implementadas por una institucionalidad pública financiera o sectorial, tanto en el corto como en el mediano y largo plazo.

Se concluye que en una crisis, esencialmente de confianza, que se estima se prolongará por algunos años más, el principal desafío que enfrentan las políticas públicas en las finanzas rurales, es provocar cambios en la exposición y manejo de riesgos, tanto de las entidades financieras como de los productores y los hogares rurales. Al mismo tiempo, se debería resguardar que una mayor intervención del Estado, a través de sus entidades financieras públicas, conduzcan a su sostenibilidad financiera e institucional y al desarrollo de los mercados financieros rurales en el largo plazo.

2. Financiamiento agropecuario en América Latina

2.1. Financiamiento y dinámica de la agricultura

La agricultura latinoamericana experimentó un período de auge entre el 2003 y el 2007, creciendo a tasas promedio superiores al 5% anual[17], impulsada por el mejoramiento de los precios internacionales de los *commodities* agrícolas, importantes flujos de inversión y financiamiento externo barato. Todos estos factores se revierten a mediados del 2008: disminuyen los precios de las *commodities*, los precios domésticos de los fertilizantes se mantienen elevados, y los productores -particularmente en los sectores más dinámicos- enfrentan una drástica contracción generalizada del crédito.

[17] CEPALSTAT.

El patrón de crecimiento agrícola, al que ha apostado la política pública sectorial, ha resultado muy concentrado en un segmento limitado de empresas y productores modernos, en pocos productos, y en sólo algunas regiones de los países. De este, han sido excluidos, con pocas excepciones, la mayoría de los productores de alimentos básicos,[18] lo que contribuyó a que su impacto en la reducción de la pobreza rural haya sido, aunque positivo, poco significativo[19].

En un contexto previo de abundante disponibilidad de financiamiento externo barato, el crédito local a la agricultura ha ido perdiendo importancia, generándose un proceso de disminución del crédito bancario ("desbancarización") y de diversificación de fuentes no bancarias, entre las que las inversiones extranjeras y nacionales, así como el crédito comercial provisto por empresas internacionales y locales, han asumido mayor protagonismo, particularmente en los países exportadores netos de alimentos.

El segmento más dinámico de la agricultura latinoamericana, liderado por grandes empresas y productores modernos de altos niveles tecnológicos y productividad (con productos que privilegian la exportación y también productos procesados para el mercado interno), se financia en más de un 60% con crédito comercial privado ("*tradings",* agroindustrias, exportadores, distribuidores mayoristas[20]), fondos de inversión, mercados de futuros, y autofinanciamiento[21].

Un segundo segmento -el de los pequeños y medianos productores agropecuarios que están logrando acceso a mercados e integración en cadenas de valor- se financia fundamentalmente con crédito comercial privado (supermercados, agroindustrias, exportadores, agentes de mercados alternativos –"justos", "orgánicos", etc.-, proveedores de insumos), bolsas de productos, entidades de microfinanzas, y cooperativas[22].

[18] FAO-BID 2007 Soto, F.; Rodríguez; M. Falconi, C. (Eds) (2007).

[19] FAO,2009. Graziano da Silva J.; Gómez, S.; Castañeda, R. Boom agrícola y persistencia de la pobreza.

[20] En los mercados de frutas para la exportación predomina el financiamiento provisto por empresas que efectúan la intermediación entre oferentes en los países y grandes consumidores en el exterior.

[21] Son los casos, a manera de ejemplo, de la soja en la región pampeana de Argentina; de granos en el centro-oeste ("cerrado") del Brasil; espárragos y banano orgánico en la costa norte del Perú; las hortalizas en el Estado de Sinaloa, México; piña en el Pacifico Norte de Costa Rica; melón en el sur de Honduras; flores en la sabana de Bogotá, Colombia y región norte de Ecuador; frutas y hortalizas en la región central de Chile; etc.

[22] Son ejemplos destacables los productores de cafés especiales, hortalizas y leche en Centroamérica; de café, cacao y tubérculos en Colombia y Ecuador; de tabaco y semillas para exportación, en Chile.

Hay evidencias de que, en algunos países como Chile, Colombia, Ecuador y Perú, hay una tendencia a la progresiva disminución de este segmento de productores de los mercados formales (agroindustria, agricultura de contrato, supermercados), principalmente los de menor escala[23].

El último segmento, mayoritario, compuesto de hogares rurales, agrícolas o pluriactivos, muy heterogéneos, pero socialmente vulnerables y caracterizados en general por una baja dotación de activos. Desde un punto de vista productivo este sector es más complejo de definir, ya que sus ingresos provienen de diversas fuentes laborales y no laborales (sobre todo remesas y transferencias), vinculadas a actividades por cuenta propia o asalariadas, ya sea del sector agrícola o de otros sectores.

Así por ejemplo, de acuerdo a estimaciones recientes realizadas por la Oficina Regional de la FAO y la CEPAL, con base en encuestas de hogares, se aprecia que en algunos países como Paraguay, Perú y Ecuador, los ingresos por producción agrícola en la finca representan en promedio 50%, 44% y 36% del ingreso total, respectivamente. En otros países como Bolivia y Colombia, los ingresos de actividades rurales no agrícolas adquieren una importancia relativamente alta (alrededor del 25%). En la mayoría de los países, los ingresos de esos hogares provienen de diversas fuentes en proporciones relativamente equilibradas.

Es este segmento el que produce, en la mayoría de los países, más del 60% de la oferta de alimentos básicos para el consumo interno[24] y, en correspondencia con su diversa fuente de ingresos, su demanda de crédito es de carácter rural, es decir, incluye también la financiación de actividades no agropecuarias. En buena parte de los países de la Región diversos estudios documentan que únicamente entre el 15 y el 20% de este tipo de productores-hogares rurales tienen acceso al crédito formal[25], por lo que más del 60% de los que tienen acceso al crédito, lo hacen con fuentes informales (prestamistas, acopiadores, comerciantes, etc.)[26].

---

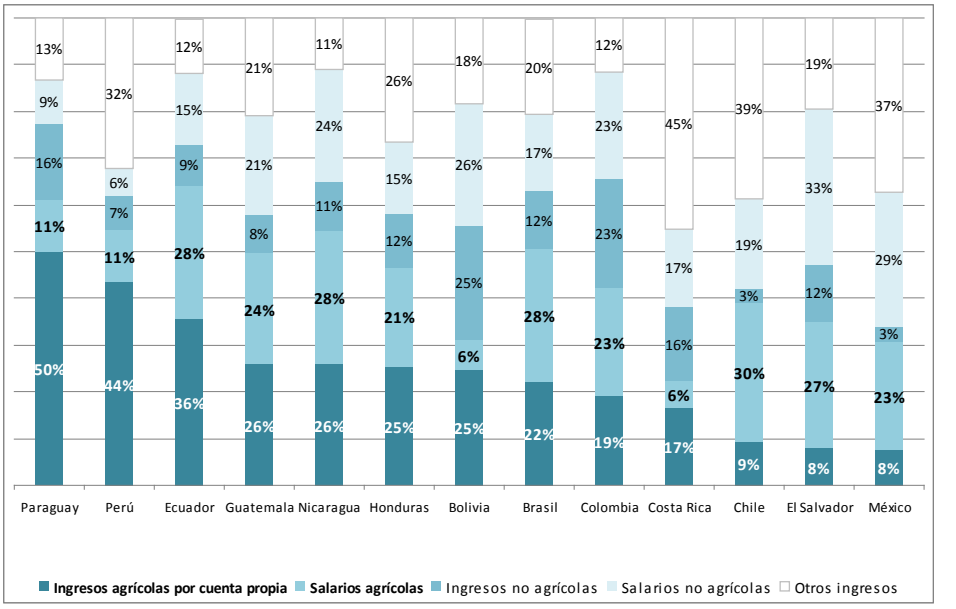
[23] Plataforma Regional Andina- RURALTER- Agraria- InterCooperation SNV (Noviembre 2007).

[24] Soto, F.; Rodríguez; M. Falconi, C. (Eds.) (2007).

[25] Brasil es la única excepción, en la que la mitad del total de agricultores familiares del país reciben créditos del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) con los riesgos garantizados por el Estado. Abramovay, R. (2008).

[26] Trivelli, C. y Venero H. (2007).

Gráfico1:
Composición de los ingresos en hogares rurales pobres (2001-2006)



Fuente: Elaborado por FAO-RLC con base en encuestas de hogares oficiales de cada país.

Cabe considerar que al interior de este segmento hay una proporción de hogares rurales que, variando entre países, están en pobreza extrema, se ubican generalmente en regiones deprimidas con escaso potencial agrícola y que, aunque sus escasos ingresos provienen en buena medida de actividades agrícolas que incluye trabajo por cuenta propia y salarios, su demanda efectiva por crédito es poco significativa. En el financiamiento de sus actividades, los ingresos provenientes de transferencias públicas tienen un papel creciente, llegando a representar más del 35% del total de ingresos de los hogares rurales pobres en países como México (37%), Chile (39%) y Costa Rica (45%).

En síntesis, dada la cada vez mayor multiactividad y diversidad de fuentes de ingresos de los hogares rurales, su demanda de crédito -cuando existe capacidad de pago- es cada vez menos agrícola y más rural. Es decir, su lógica de demanda de crédito está dirigida a financiar su estrategia de generación de ingresos del hogar, más que a financiar una actividad agrícola específica. En ambos casos, el análisis de riesgos, los productos crediticios –garantías, tamaños, plazos- y la tecnología para reducir los costos de transacción, son diferentes y también hacen grandes diferencias en atender las verdaderas demandas de crédito y sus probabilidades de recuperación.

2.2. Poca profundidad y limitada cobertura del sistema financiero en las áreas rurales

América Latina tiene un muy bajo grado de profundización financiera, la oferta de crédito del sector financiero al sector privado en relación al PIB solamente alcanzó un 0,32% en el período 1996-2006. Esa profundidad financiera es aún mucho menor en las áreas rurales, tomando en cuenta que únicamente el 8% del total del crédito otorgado por el sistema financiero en la Región (2004-2005), fue colocado en el sector agropecuario, proporción que para casi la totalidad de los países es menor a su contribución al PIB[27].

Esta baja profundidad financiera no es solamente el resultado de restricciones del lado de la oferta, sino también de limitaciones en la demanda efectiva por créditos. Los intermediarios financieros formales amplían muy lentamente su cartera de crédito agrícola, asociándola a una alta percepción de riesgos y elevados costos de transacción. Por su lado, la mayoría de los productores continúan con un escaso acceso a activos, servicios y mercados, lo que repercute en su exigua capacidad de endeudamiento. Desde este mismo punto de vista, la demanda por créditos también es limitada debido a los altos riesgos y a los costos de transacción que enfrentan al tomar prestado (asimetrías de información y ausencia de productos crediticios adecuados a sus necesidades).

Tanto en términos de eficiencia económica como de equidad social[28], los mercados financieros rurales en la Región tienen un pobre desempeño: son poco profundos, altamente segmentados, con bajo grado de competencia y, en consecuencia, con rentas diferenciales (monopólicas u oligopólicas), y muy poco equitativos[29].

Con las reformas que preconizaban la liberalización financiera y la modernización agrícola, cerrando bancos públicos agrícolas y reduciendo el papel del Estado en la provisión de servicios no financieros (asesoría técnica, apoyo a la comercialización, etc.), no sólo no se ha logrado la expansión del crédito privado ni el mejoramiento de la calidad de la demanda por créditos sino que, por el contrario, se han disminuido la cobertura y la profundidad

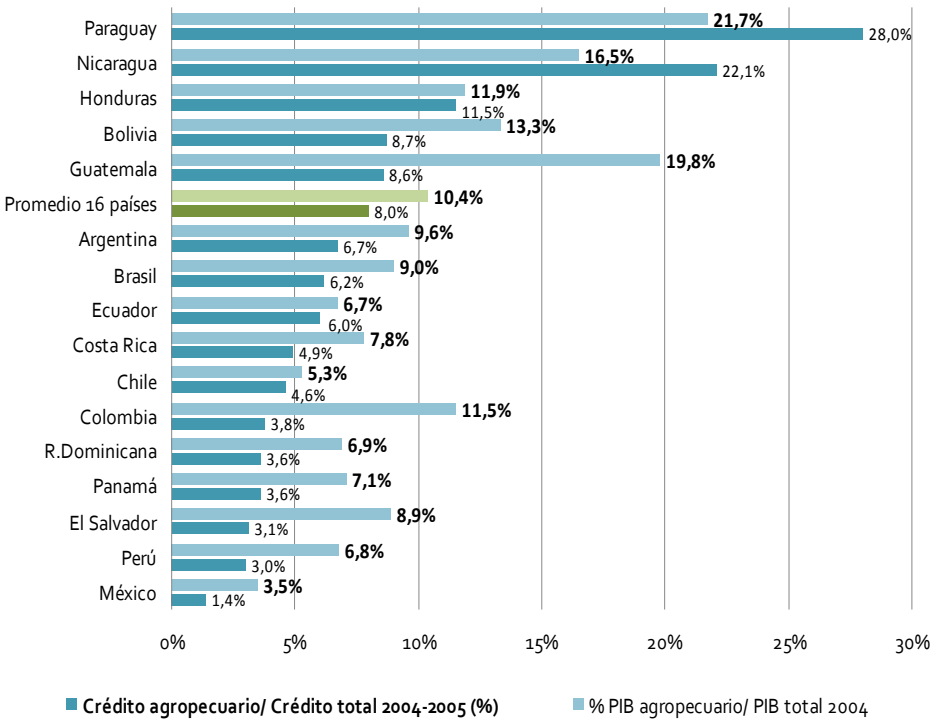
[27] Ver Trivelli, C. y Venero H. (2007).

[28] Han sido realizados estudios al respecto en Bolivia, El Salvador, México y Nicaragua. Soto Baquero, F. (2004).

[0] Por ejemplo, en 2007 Brasil tenía menos agencias bancarias por población que en 1980. En las regiones del norte y nordeste la relación de la población por agencia bancaria llega a ser casi tres veces mayor que en las regiones sur y sureste (IPEA, 2009).

financiera.[30]

Gráfico 2
Crédito agropecuario en América Latina (2004-2005)



Fuente: Trivelli, C. y H. Venero (2007).

Asimismo, una estricta aplicación de las normas de regulación de las instituciones financieras (Basilea I y II) ha erigido barreras adicionales a la profundización financiera en las áreas rurales, dado que no diferencia entre los tipos de riesgos de los créditos corporativos y de empresas relacionadas, y los de los pequeños créditos. Al exigir a las entidades financieras igual comportamiento en ambos tipos de créditos, los últimos no satisfacen buena parte de las exigencias de garantías ni documentación formal.

[30] La cobertura del crédito agropecuario en México pasó del 25% al 15% entre 1990 y el 2006. Según datos de la OECD para el 2007 el 36% de los mexicanos viven en las zonas rurales y sólo 15% de ellos tiene acceso al crédito y apenas 2,5% tiene acceso a los seguros agrícolas (La Jornada del Campo, 17 abril 2009).

2.3. Institucionalidad financiera emergente

Instituciones de microfinanzas (IMF)

En la Región, la industria de las microfinanzas suma alrededor de 600 IMF, con más de ocho millones de clientes y una cartera total de créditos en el 2007 estimada en cerca de USD9.200 millones[31]. Desde el 2002 las IMF han tenido tasas promedio anuales de crecimiento arriba del 40%[32], basada en una abundante disponibilidad de financiamiento tanto doméstico como internacional. La cartera de crédito total de las 100 principales entidades de microfinanzas pasó de USD4.425 a USD6.270 miles de millones, entre el 2006 y el 2007[33].

Cuadro 1
Financiamiento rural de las microfinancieras

País	IMF	Cartera de crédito (MDD)[a/]	% Cartera rural
Nicaragua	19	234,20	55%
Guatemala	17	92,24	54%
Honduras	23	171,30	47%
Bolivia	14*	160	45%
El Salvador	11	127,78	40%
Ecuador	25	128	38%
Costa Rica	17	76,68	25%
Perú	160	1.339	17%
Panamá	10	69,51	10%
Total	**95**	**914**	**37%**

Fuente: Elaboración propia a partir de Red Centroamericana de Microfinanzas (REDCAMIF), FINRURAL Bolivia; Red Financiera Rural, Ecuador; Hamman, J. (2009); Fin Rural Bolivia (únicamente las ONG) y Red Financiera Rural Ecuador (sólo considera 16 IMF).
[a/] Millones de dólares EE.UU.

Este dinamismo de las microfinancieras ha estado concentrado en el crédito a microempresas y de consumo en áreas urbanas. A pesar de ello, las

[31] XI Inter-American Forum on Microenterprise: From the Margin to the Mainstream Great Asunción, Paraguay, 8-10 Octubre, 2008.

[32] MicroRate 2009.

[33] Championship League (2008). The Microfinance Exchange Platform.

entidades financieras son las que han venido expandiendo más rápido sus servicios crediticios en las áreas rurales, a un ritmo de crecimiento bastante mayor que la banca[34]. Las microfinanzas cuentan con la tecnología financiera adecuada para manejar los riesgos y reducir los altos costos de transacción que enfrentan los pequeños créditos agrícolas y rurales. En nueve países de la Región, donde ha habido un amplio desarrollo de las microfinanzas, un 37% en promedio del total de la cartera crediticia es rural. Esta proporción se eleva más en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde más del 40% de su población es rural.

Instituciones financieras de desarrollo (IFD)

Se refiere a instituciones financieras públicas (con propiedad total o parcial del Estado) de tres tipos diferentes: a) banca comercial multisectorial; b) banca de segundo piso multisectorial; y c) banca especializada agrícola.

Entre el 2003 y el 2008 las IFD en la Región[35] han aumentado su control sobre los activos totales del sistema bancario del 17% al 20%. En países como Costa Rica y Uruguay esa proporción es de más del 50%, mientras que en el otro extremo, en El Salvador, Guatemala y Honduras, es menor al 5%. Los países donde la proporción de activos que controla la banca pública han crecido más entre 2003 y 2008 son, según su orden de magnitud, Uruguay, Brasil, Perú y Argentina[36].

Este dinamismo de las microfinancieras ha estado concentrado en el crédito a microempresas y de consumo en áreas urbanas. A pesar de ello, las entidades financieras son las que han venido expandiendo más rápido sus servicios crediticios en las áreas rurales, a un ritmo de crecimiento bastante mayor que la banca[37]. Las microfinanzas cuentan con la tecnología financiera adecuada para manejar los riesgos y reducir los altos costos de transacción que enfrentan los pequeños créditos agrícolas y rurales. En nueve países de la Región, donde ha habido un amplio desarrollo de las microfinanzas, un 37% en promedio del total de la cartera crediticia es rural. Esta proporción se eleva más en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde más del 40%

[34] En el Perú, la cartera rural de las IMF ha crecido en promedio un 50% anual desde el 2006, mientras que la cartera agropecuaria del resto de IF creció en promedio 26% anual. Hamann J. (2009).

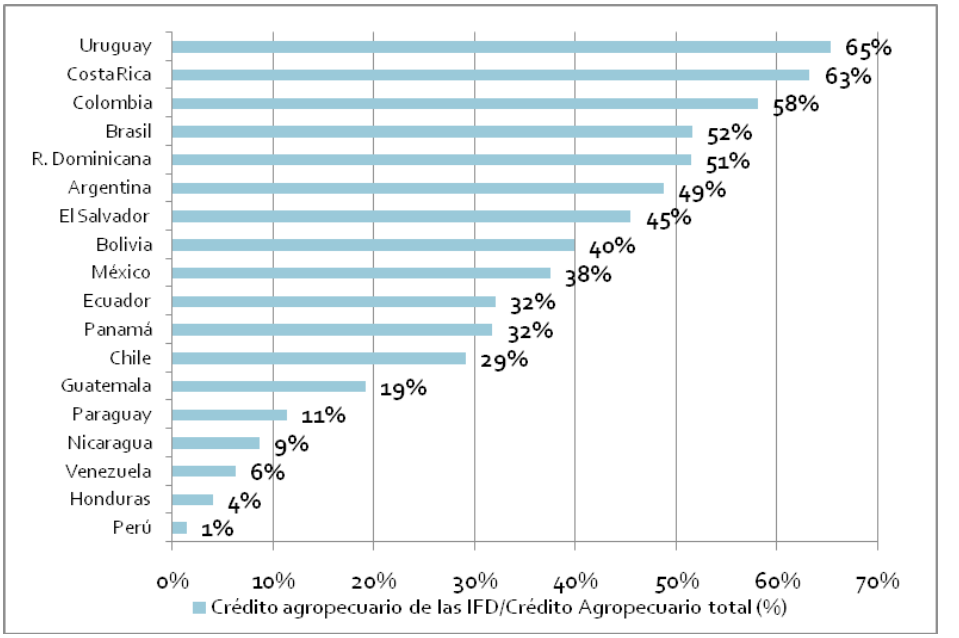
[35] Acevedo, R. y Delgado J. (2002).

[36] Bancos Públicos y Finanzas Rurales. Boletín 6 publicado por el Instituto de Estudios Peruanos www.bancosdesarrollo.org.

[37] En el Perú, la cartera rural de las IMF ha crecido en promedio un 50% anual desde el 2006, mientras que la cartera agropecuaria del resto de IF creció en promedio 26% anual. Hamann J. (2009).

de su población es rural.

Gráfico 3
Participación de las instituciones financieras de desarrollo en el crédito agrícola



Fuente: Trivelli, C. y Venero H. (2007)

En la Región operan 32 IFD que manejan una cartera crediticia total por USD 87.500 millones, de la cual un 26% (USD 23. 000 millones) es colocada en la agricultura. Del total del crédito agrícola que se coloca anualmente en la Región, las IFD contribuyen con el 34%, proporción que se eleva a 50% y más en países como Argentina, Brasil, Costa Rica, República Dominicana y Uruguay. Por el contrario, en países como Perú, Honduras y República Bolivariana de Venezuela, sólo participan con menos del 7% del total de crédito agrícola.

La mayoría de las IFD en la Región muestran actualmente indicadores financieros compatibles con el promedio del sistema bancario comercial, superando progresivamente muchos de los principales problemas que tuvieron los bancos agrícolas en el pasado. Estos últimos, por su vulnerabilidad a su uso político-electoral, sufrieron profundas crisis (Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú) originadas en comportamientos rentistas de productores políticamente influyentes que concentraron los créditos y fueron

responsables por sus altas tasas de morosidad y pérdidas.[38]

El principal avance que han tenido las IFD ha sido el mejoramiento de su gobernanza que, sin perder su propiedad ni su sentido público, se apega a una disciplina financiera que le asegure su viabilidad institucional. Los tipos de gobernanza varían desde una propiedad totalmente pública, como la Financiera Rural en México o el Agrobanco en Perú, a una coparticipación con el sector privado, como el Banco del Brasil[39].

En general, los esfuerzos por innovar y ampliar la oferta de productos de microfinanzas rurales de las IFD se valoran como inferiores a su potencial y a lo que sería necesario, sin dejar de destacar experiencias de primer piso (como BANAGRIO en Colombia, Banco Estado en Chile, Banco del Nordeste en Brasil) y de segundo piso, repasando recursos e instrumentos de manejo de riesgos a instituciones microfinancieras (como el caso de COFIDE en Perú, o la Financiera Rural en México que en 2008 canalizó un 50% de sus créditos a través de Uniones de Crédito y Microfinancieras).

3. Crisis financiera y financiamiento agropecuario

La crisis financiera comenzó a gestarse desde agosto del 2007 con una reducción de la disponibilidad de financiamiento, y alcanzó su fase más crítica a partir de septiembre del 2008, cuando se llegó a una virtual paralización del crédito interbancario. Se trata esencialmente de una crisis de confianza que exacerba los riesgos sistémicos -aquellos generalizados, con elevada covarianza y no diversificables- para el crédito agropecuario,[40] conduciendo a disuadir tanto al que presta como al que podría tomar prestado.

Algo que diferencia esta crisis financiera de las anteriores es que detona sobre una crisis de alimentos entre 2006 y 2008. Irrumpe cuando los precios internacionales de los productos básicos agropecuarios, que habían

[38] En el Ecuador, entre 1985 y 1998, se condonaron deudas agrícolas hasta por 104.000 millones de dólares EE.UU., lo que condujo a que su Banco Nacional de Fomento llegara en el 2002 a tener un patrimonio negativo de 100 millones de dólares EE.UU. (Acevedo, R., Delgado J., 2002).

[39] El Estado es dueño de un 2% de su capital. Lo restante está en posesión de fondos de pensiones, el BNDS y cerca del 7% de sus acciones está en el mercado de títulos que se negocian en la Bolsa de Valores de Sao Paulo.

[40] En un ambiente de estabilidad macroeconómica, el sistema financiero se ha concentrado en el manejo de los riesgos idiosincrásicos, aquellos propios de la actividad económica y la empresa y que son individualizables y diversificables – enfermedad del deudor, plagas localizadas, etc. (González Vega, 2009).

aumentado hasta 35% a mediados del 2008, comienzan a descender pero se mantienen aún por arriba de sus promedios de largo plazo. Otro factor diferenciador es el nivel de incertidumbre y volatilidad de precios alcanzado, ya que a pesar de que todos los analistas vaticinan perspectivas negativas para los precios de las materias primas, a mediados del 2009, en plena recesión mundial, sorpresivamente, repuntan los precios del petróleo, los minerales y los productos básicos agrícolas[41], instalando la duda si las cotizaciones se desinflarán o si esto será el principio de otra etapa de precios al alza.

Los efectos más negativos y generalizados de la crisis sobre la agricultura latinoamericana serán una caída prevista en cerca del 11% en el volumen global del comercio mundial[42] y una drástica contracción de los flujos internacionales de crédito privado y de remesas. En casi todos los países el impacto agregado de esos efectos está aumentando la vulnerabilidad alimentaria en la población, especialmente en territorios rurales. Si la crisis alimentaria se relacionó originalmente a precios altos, la crisis financiera está asociada a menores ingresos que, según la experiencia derivada de crisis financieras anteriores, tardan muchos años en recuperarse[43].

3.1. Contracción del crédito bancario y el crédito comercial privado

Una de las principales vías mediante la cual se está propagando la crisis financiera a la economía real en la Región ha sido mediante una drástica reducción del flujo neto de capitales: inversión extranjera directa, ayuda oficial al desarrollo, remesas y financiamiento privado. La evidencia disponible indica que en este último caso, los flujos de financiamiento privado a América Latina, que en el 2007 fueron de 184 billones de USD, se redujeron a 89 billones de USD en el 2008, y las previsiones para el 2009 son que solamente alcancen 43 billones de USD (un 23% de lo recibido en 2007).[44]
Aunque el sistema bancario latinoamericano ha estado poco expuesto a los riesgos de insolvencia de la banca internacional, en años recientes ha experimentado -mediante múltiples fusiones y adquisiciones- un proceso

[41] A finales del mes de mayo del 2009 los precios de la soja, el trigo y el maíz tuvieron un aumento del 10%.

[42] FMI (2009).

[43] Después de la crisis asiática de 1997-98 el PIB cayó en 12 de las mayores 17 economías latinoamericanas, con una caída media de 5,4% en el PIB per cápita real y les tomó un promedio de 5 años restablecer los niveles de ingresos previos a la crisis. Más aún les llevó 8 años en promedio recuperar los niveles de empleo que tenían antes de la crisis. (Pineda R. et al., 2009).

[44] Pineda R. et al. (2009).

de concentración[45] e internacionalización que ha elevado sus niveles de exposición a la crisis de iliquidez. Lo anterior contribuye a explicar el por qué la banca privada enfrenta restricciones adicionales para restablecer sus niveles de crédito anteriores a la crisis, a pesar de que va disponiendo progresivamente de mayor liquidez.

La caída abrupta de los flujos de liquidez ha provocado una generalizada contracción en el crédito agropecuario. La banca comercial privada, las empresas privadas no financieras que proveen crédito (agroindustria, exportadoras, *tradings,* proveedores de insumos y maquinaria, etc.) y las microfinancieras han quedado sin muchas alternativas de fondeo más allá de sus propios recursos, lo que en un ambiente de desconfianza conduce a cuidar al extremo la liquidez y los riesgos, imponiéndose mayores exigencias para el otorgamiento de los créditos.

La abrupta reducción del crédito comercial privado -internacional y nacional- es lo que ha provocado un mayor y extendido impacto negativo en la agricultura de todos los países, debido a que afecta la operación normal de buena parte de las cadenas de procesamiento y comercialización que involucran diferentes tipos y tamaños de empresas y productores. Las evidencias sobre los efectos que han tenido las crisis financieras anteriores muestran un colapso en el crédito comercial en los meses -e incluso años- subsiguientes. Esto sugiere que el declive en la provisión agregada de crédito ha sido impulsado por la drástica caída en la oferta de crédito comercial, que le sigue inmediatamente después a la crisis en el sistema financiero.[46]

En todos los países la contracción crediticia afecta directamente a las empresas y a los productores más dinámicos que tenían acceso a mercados y créditos antes de la crisis. Sin embargo, la interrupción de los flujos de crédito comercial amplía esos efectos negativos incluso a quienes no los tenían, desde los fruticultores del Valle de San Francisco en el Nordeste de Brasil, que han visto cancelados sus adelantos de crédito por más de 100 millones de dólares EE.UU. anuales por parte de importadores europeos y norteamericanos,[47] hasta los pequeños ganaderos en Chontales en Nicaragua, cuyo precio de la

[45] Como ejemplo, un estudio en Brasil de la agencia de clasificación de riesgo “Austin Rating” revela que a finales de 1994 los cinco mayores bancos brasileños respondían por 57% del crédito, y a diciembre del 2008 esa proporción había subido a 77,5%.

[46] World Bank (2008).

[47] El Valle de San Francisco es responsable por el 42% de las exportaciones de frutas del Brasil, con ventas anuales de 800 millones de dólares EE.UU. y emplea 250.000 personas. Folha de São Paulo, 03/02/2009 “Crise leva ao corte na produção de frutas no Nordeste”.

carne se vino abajo, en febrero del 2009, debido a la falta de financiamiento a los mataderos que se las compran[48].

Los países más afectados por la contracción crediticia global son los exportadores netos de alimentos, como los del MERCOSUR, cuyo gran dinamismo en los últimos años ha sido financiado, en buena medida, por créditos comerciales internacionales. Las grandes y medianas empresas agropecuarias en estos países enfrentan serias dificultades para la rotación de sus deudas con el exterior. En Brasil se estima que las empresas comerciales que compran cosechas son las que proveen hasta un 40% del financiamiento obtenido por los agronegocios[49]. En Argentina, después de un proceso de "desbancarización" a raíz de su crisis al inicio de esta década, la mayor proporción de financiamiento agropecuario proviene de procesadores y exportadores de cereales y proveedores de insumos[50]

También, debido al auge reciente de sus exportaciones, en estos países del sur ha habido una mayor proporción de autofinanciamiento y esquemas innovativos de transferencia de riesgos financieros[51]. En el caso de otros países sudamericanos, aunque tendrán efectos negativos por la reducción del comercio agropecuario de sus productos agropecuarios de exportación más dinámicos, los peores impactos surgirán de la caída en la demanda y los precios de los metales y la energía (gas y petróleo), de donde provienen los recursos que podrían canalizarse para restablecer los niveles de crédito anteriores a la crisis.

México y los países centroamericanos son los más afectados por la contracción del comercio agropecuario (por tener sus exportaciones directamente vinculadas a la dinámica económica de los Estados Unidos de América)52, lo que se agrava por los precios de los productos agrícolas de clima tropical –bebidas y postres- que descendieron más que los *commodities* de clima templado y que han alcanzado los mismos niveles que tenían en los años 90.

[48] "Los municipios ganaderos de Nicaragua están sintiendo ya la crisis. Hace unos meses pagaban el kilo de carne en el matadero a 52 córdobas y ahora, a finales de febrero, lo pagan a 36 córdobas" (Grigsby, 2009).

[49] Cargill y Archer Daniels son los mayores elaboradores de cereales del mundo y se encuentran entre las entidades de compra de cosechas que han dejado de otorgar créditos en Brasil. www.bloomberg.com consultado en 3/11/2008.

[50] Las cinco mayores empresas de insumos en la Argentina, otorgaban créditos a más de 30.000 productores a inicios de esta década.

[51] Se trata de fondos fiduciarios y sociedades de garantías recíprocas (Banco Mundial 2006).

[52] Por ejemplo, a inicios del 2009 Nicaragua tenía 5 millones de libras de langosta embodegadas por la caída en su demanda en Estados Unidos de América (Grigsby, 2009).

Sin embargo, con una agricultura dominada por la pequeña producción, que en gran medida se autofinancia o recurre al crédito informal para la producción de granos básicos, los países de Centroamérica no se ven tan afectados, en general, por la súbita contracción de los flujos de liquidez.

3.2. Desaceleración en el crecimiento de las instituciones microfinancieras

Comparadas con otras entidades financieras, las IMF habían resultado relativamente ilesas de las crisis financieras en las últimas décadas. Sin embargo, ahora son más vulnerables debido a que en la situación actual están más vinculadas a los mercados financieros domésticos e internacionales. Mientras en el pasado el ritmo de crecimiento fue conducido por la demanda y la capacidad institucional de las IMF, el fondeo de fuentes comerciales se ha vuelto el principal factor para determinar su crecimiento.

Después de venir creciendo a tasas anuales sobre el 40% desde el 2002, el ritmo de crecimiento de la cartera crediticia de las IMF se redujo del 49% en el 2007 al 13% en el 2008,[53] producto de la reducción y elevación del costo de su financiamiento externo que subió a finales del 2008 entre el 0,5% y el 1,5% en dólares y de 1,5% a 5% en moneda local.[54] Todo indica que, en un primer momento, la reducción en la provisión de créditos microfinancieros ha sido menor que en los créditos bancarios y comerciales, aunque en las perspectivas de las mismas IMF en el futuro inmediato es que el riesgo de escasez y el alto costo del fondeo les hará frenar el crecimiento y cortar nuevos préstamos, lo que también podrá afectar la calidad de sus carteras de crédito[55].

La contracción del crédito bancario y comercial privado afecta principalmente a las grandes y medianas empresas agropecuarias y, en general, a los productores vinculados con las actividades agrícolas más dinámicas, mientras que la reducción del crédito de las IMF afecta más a microempresarios rurales, pequeños productores agropecuarios y hogares rurales en general que, a su vez, son los más afectados por otras dimensiones derivadas de la crisis.

Los impactos negativos serán mayores en aquellos países donde, con mayores

[53] Estimado en base a entrevistas realizadas entre octubre y diciembre del 2008 a ejecutivos de 18 IMF. CGAP, marzo 2009.

[54] Planet Raiting Agencia especializada de calificación de microfinanzas.

[55] CGAP 2009.

proporciones de pobreza tanto rural como urbana, las IMF han logrado una mayor profundidad financiera y dependen del financiamiento externo para mantenerla. En Nicaragua, por ejemplo, la cartera de microcrédito alcanza los USD 500 millones anuales y una clientela de 350.000 familias[56], al tiempo que las IMF tenían, a septiembre del 2008, la segunda mayor concentración de fondeo de inversionistas internacionales en microfinanzas, después del Perú[57].

Las IMF de El Salvador y México dependen también mucho del fondeo de inversionistas y donantes y tienen adicionalmente clientelas urbanas y periféricas muy sobreendeudadas. Países como Bolivia, Colombia y Perú estarán en el grupo de los países menos afectados, dado que cuentan con entidades consolidadas capaces de absorber mejor la morosidad y el aumento de los costos. También será el caso de Guatemala, que se encuentra en proceso de madurez y cada vez menos dependiente de recursos internacionales[58].

Los efectos también se harán sentir en función del tipo de entidades que proveen microcréditos. Las ONG no reguladas que operan en países como los centroamericanos sufrirán primero los impactos negativos porque dependen mayoritariamente de recursos internacionales. Las IMF reguladas, cuyo financiamiento proviene casi en un 60% de depósitos del público, están en mejores condiciones de resistir la crisis. En este último caso están, por ejemplo, los bancos públicos que brindan servicios microfinancieros en Brasil, Chile y Costa Rica.

3.3. Una menor demanda de créditos agropecuarios

Desde el inicio de la crisis provocada por el alza en los precios de los *commodities,* los países importadores netos de alimentos en la Región pusieron prioridad en la canalización de crédito a la pequeña agricultura para la producción de alimentos básicos. Estas intenciones están enfrentando no solamente la contracción de la oferta de crédito sino que también -e igualmente importante- una fuerte contracción en la demanda efectiva de créditos, derivada de una erosión en las capacidades de pago de los productores y hogares rurales.

[56] Grigsby, A. (2009).

[57] 17% del total invertido en la Región por 23 inversionistas en microfinanzas (MIVs), MicroRate (2009).

[58] Fonseca, D. (2009).

El período de bonanza en los precios internacionales tuvo muy poco impacto en los precios domésticos y los ingresos de los productores de alimentos, debido a una muy baja transmisión de los precios internacionales, al igual que con el caso de los precios domésticos de los fertilizantes,[59] que se han mantenido altos a pesar de que sus precios internacionales han bajado. Si a ello se agrega la pérdida de mercados, el aumento del desempleo y la reducción de las remesas, se completan los principales factores que explican el deterioro en las capacidades de pago en las áreas rurales.

Es en las áreas rurales de la Región donde la reducción del ritmo de envío de remesas está teniendo un mayor impacto negativo. Para el 2009 se hacen previsiones de una reducción entre el 11% y 13%[60], lo cual tiene un enorme impacto negativo en la dinámica económica[61] y en la capacidad de pago de los hogares rurales, con mayor énfasis en países de alta proporción de población rural y donde las remesas tienen una importante participación en el PIB, como Honduras (23,5%), El Salvador[62] (18,1%), Nicaragua (11%), Guatemala (9,6%), República Dominicana (8,8%)[63] y Bolivia (6%). Esta reducción en las capacidades de pago de los hogares receptores de remesas también se hizo sentir en los países andinos y Paraguay, acentuada a inicios del 2009 por la depreciación del euro, ya que es en Europa donde se origina una proporción importante de sus remesas.

Un indicador que evidencia la reducción en las capacidades de pago de prestatarios que ya tienen acceso al crédito es la elevación de la morosidad en las carteras de crédito[64]. Una reciente investigación del Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP) en un conjunto de IMF de la Región revela que el aumento en los precios de los alimentos ha conducido a que sus clientes retiraran sus depósitos, redujeran sus gastos en productos no

[59] El precio internacional de la urea cayó de 771 dólares EE.UU. la tonelada en agosto del 2008 a 246 dólares EE.UU. la tonelada en noviembre del 2008. Sin embargo, los precios de venta en el mercado del Perú fueron inferiores al 6% pasando de 1,009 dólares EE.UU. por tonelada a 951 dólares EE.UU. la tonelada en ese mismo período. Revista Agraria 107. Perú.

[60] BID (marzo 2009).

[61] En América Latina un aumento de 1% en la proporción que representan las remesas del PIB resulta en 0,37% de reducción en el número de personas que están debajo de la línea de la pobreza. Acosta, Fajnzylber P. López H. (2008).

[62] En El Salvador las remesas enero a mayo 2009 cayeron 10% en relación al mismo período del año anterior. BCR (2009).

[63] BCIE (Febrero 2009).

[64] La cartera vencida de créditos bancarios de los productores agrícolas en México fue superior en un 31% a la del año anterior. La Jornada 16 enero 2009. “Se dispara la morosidad entre sectores productivos y deudores hipotecarios”.

alimenticios y en algunos casos, vieran incrementadas sus dificultades para repagar sus préstamos[65].

3.4. Impactos regresivos en la distribución del ingreso

De la evidencia de lo sucedido en crisis financieras anteriores y aunque no se dispone de mediciones al respecto, es previsible que en la crisis actual sucedan fenómenos regresivos en la distribución del ingreso en los países de la Región[66]. Dos situaciones, entre otras, contribuyen a reafirmar esta tendencia: por un lado, las transferencias de excedentes entre sectores de la sociedad; y por otro, la exacerbación de presiones por condonaciones de la deuda agrícola, generalmente concentrada, y que de hecho son transferencias de ingresos a grandes productores agropecuarios. En la crisis se ven significativas transferencias de recursos públicos al sistema financiero y al sector empresarial exportador en mayor proporción generalmente que las transferencias sociales destinadas a amortiguar los efectos de la crisis en los segmentos de menores ingresos de la población.

Por otro lado, se activan poderosos grupos de interés que ejercen presiones políticas para lograr condonar deudas agropecuarias, argumentando el sobreendeudamiento de los productores y la necesidad de la reactivación productiva. Si bien este fenómeno es propio de varios países de la Región[67], Brasil es un caso emblemático al respecto, con los programas de renegociación de la deuda agrícola[68]. Se estima que para la renegociación de esa deuda, del 2000 al 2006, el Gobierno Federal gastó R$19 billones, cuatro veces más que lo destinado al crédito a la agricultura familiar (PRONAF), y tres veces más que lo gastado en ese mismo período en la investigación agrícola (EMBRAPA)[69].

[65] CGAP 2009.

[66] En el caso de la crisis bancaria en 1982 en Chile, la distancia entre el primero y el quintil 5 pasó de 12 a 20 veces.

[67] En el Perú hay un programa de condonación denominado “Rescate financiero de agricultores”; en la República Bolivariana de Venezuela se han otorgado certificados de condonación de deudas. Asimismo, recientemente ha surgido en Nicaragua un Movimiento de Productores (conocidos como los “no pago”) que presionan por la condonación de deudas pactadas con instituciones privadas de microfinanzas.

[68] Las renegociaciones agrícolas obedecen al lobby ejercido por un importante grupo de interés –bancada ruralista- en el Congreso Nacional del Brasil. Esta bancada (120 diputados) ha logrado imponerle al tesoro tres renegociaciones de la deuda agrícola de los grandes productores desde 1995.

[69] Del Grossa, M. y Ramos Nogueira T. 2008.

4. Las medidas de política que aplican los países

Aunque las consecuencias más graves de la iliquidez del sistema financiero internacional parecen estar atenuándose, sus efectos más permanentes subsisten. La crisis de confianza e incertidumbre se prolonga por no haberse solucionado aún la crisis bancaria en el mundo desarrollado, por lo que queda por delante una etapa de financiamiento externo privado muy restringido[70]. Frente a ello, todos los países de la Región continúan tomando medidas con un triple objetivo: aumentar la liquidez en el sistema financiero; fomentar la producción interna de alimentos y sus exportaciones agrícolas, mediante la reactivación del crédito; y reforzar sus entidades financieras públicas.

Los aumentos de liquidez financiera han sido más efectivos en los países con mayor capacidad fiscal, como México y los países de Sudamérica, a raíz del reciente dinamismo de sus exportaciones de *commodities* (agrícolas, mineras, petróleo, gas). En los países importadores netos de alimentos y energía y con limitados recursos fiscales, como los países centroamericanos, los aumentos de liquidez han sido menores por depender en gran medida de su acceso al financiamiento externo o a la ayuda oficial al desarrollo. Sin embargo, la principal barrera que han enfrentado ellos es la canalización de esa mayor liquidez -a través del sistema financiero- como crédito hacia los sectores productivos.

Los países que han logrado más efectividad en canalizar mayor liquidez en el sistema financiero en crédito a los sectores productivos son aquellos que, como Brasil, Chile, Costa Rica y México, han mantenido -a pesar de haberse reducido- un vigoroso y saludable sector público financiero.

Constituye una señal de los tiempos, por ejemplo, que en una investigación reciente de Goldman Sachs sobre Brasil se incluyera el involucramiento del Estado en la banca como un punto ventajoso para enfrentar la crisis y salir más rápidamente de la recesión económica[71], poco tiempo después de haber sido considerado un anacronismo indeseable. Por el contrario, aquellos países que en el auge de la reforma financiera desmantelaron su sector público financiero son los que mayores dificultades enfrentan en la implementación de una política anticíclica.

[70] Ocampo, 2009.

[71] The Economist. “Cosechando los frutos de la indolencia”. Publicado en El Mercurio de Chile, 09/03/2009.

4.1. Medidas para aumentar la liquidez en el sistema financiero

Con el propósito de aumentar la liquidez en el sistema financiero, los Bancos Centrales han disminuido o flexibilizado el encaje bancario, han provisto liquidez con líneas de crédito público, han gestionado créditos externos para aumentar la liquidez en moneda extranjera[72], y han disminuido las tasas de interés de referencia.

Las entidades financieras -con una exacerbada percepción de riesgos- por una parte han tendido a aumentar sus exigencias para el otorgamiento de préstamos agrícolas y, por otra, previendo una elevación de la morosidad, han aumentado sus reservas contra créditos incobrables, mucho más allá de las exigencias de los organismos reguladores[73]. Ciertos analistas financieros consideran exagerados estos altos niveles de reservas que reducen la liquidez para prestar, afirmando que se trataría de una forma de enmascarar las enormes ganancias que han tenido los bancos, evitando así transparentarlas en medio de la crisis[74].

Ante la reducción generalizada en el ritmo de la inflación, los bancos centrales en varios países han disminuido las tasas de interés de referencia, con el objetivo de reducir el costo del fondeo de la banca y, por esa vía, sus tasas de interés. Lo que se constata es que con ello se han reducido rápidamente las tasas de interés pasivas (captación depósitos) y con mucha menor velocidad de traspaso, las tasas de interés activas cobradas a los prestatarios.

El aumento de la liquidez en los sistemas financieros se ha ido traduciendo sólo muy lentamente en aumentos en la oferta de crédito[75], toda vez que los bancos han preferido aplicarla en títulos públicos. A lo largo de la Región se han multiplicado las críticas, los llamados y las presiones de los gobiernos al sistema financiero para que presten el dinero público que reciben y tomen un rol más activo para enfrentar la crisis.

---

[72] La CAF ha aprobado líneas de crédito por 2.300 millones de dólares EE.UU. al Perú, de 100 millones de dólares EE.UU. al Ecuador y de 210 millones de dólares EE.UU. a Panamá, con el objetivo de garantizar la disponibilidad de recursos al sistema financiero (www.caf.com).

[73] Así, por ejemplo, la banca en Brasil aumentó sus reservas en un 48,4% entre diciembre del 2007 y del 2008; y en Chile destinó en 2008 un 43% de sus resultados, antes de impuestos, a reservas por riesgos. Carta Capital 11/03/ 2009. “Os bancos prevêem inadimplência em alta e faz provisões milionárias” São Paulo, Brasil. Martínez Abraham, Fitch Ratings en declaraciones a Economía y Negocios de El Mercurio 17/02/2009. Chile.

[74] Carta Capital *óp. cit.*

[75] CEPAL, *óp. cit.*

La crisis ha dejado de manifiesto la brecha que puede llegar a existir entre el interés social y el de tomadores privados de decisiones, cuando las reglas del juego no están bien diseñadas. De hecho los Gobiernos libran una verdadera disputa con los intereses privados que orientan al sistema bancario para intentar cubrir las necesidades de crédito que permitan dinamizar la economía. Las nuevas circunstancias reflejan "fallas" en los mercados que permiten una ganancia fácil que se obtiene normalmente a costa del interés social[76]. Frente a ello, son las IFD las que más rápidamente han respondido a las rebajas en las tasas de interés de referencia, bajando sus tasas activas y sus márgenes financieros para dinamizar la demanda por créditos.

4.2. Medidas de política para el fomento productivo

Una menor profundidad del sistema financiero en las áreas rurales limita aún más los efectos de las medidas de política monetaria y financiera, induciendo a que los países tomen medidas para direccionar el crédito hacia actividades productivas específicas, hacia grupos de productores, o hacia determinadas regiones. Cabe recordar que el fin del crédito agrícola dirigido era preconizado como una de las condiciones que imponía la reforma financiera de inicio de los años 90.

Tras una casi interrupción inicial del crédito internacional, el mayor volumen de crédito interno se está orientando, en general, a sostener las exportaciones agropecuarias, especialmente en los países exportadores netos de alimentos del MERCOSUR. Asimismo, la mayoría de los países han movilizado sus instituciones financieras públicas para canalizar créditos a actividades agrícolas específicas, como los productores de trigo en Argentina[77], de leche en Chile, de maíz y frijol en México y países de Centroamérica, y de diversos alimentos de consumo básico en la República Bolivariana de Venezuela[78].

En varios países, estas líneas de crédito forman parte de planes o programas que se complementan con servicios no financieros (suministro de insumos, asesoría técnica, apoyos a la comercialización) en los que intervienen además del sistema financiero, los ministerios de agricultura o las instituciones de

[76] Marshall. J. Instituto de Políticas Públicas, Expansiva UDP, en comentario publicado por el Mercurio 17/02/2009 Chile.

[77] Iniciativa para lanzar créditos hasta por 800 millones de pesos en condiciones blandas para la siembra de trigo.

[78] El Banco Agrícola de la República Bolivariana de Venezuela ha creado líneas de crédito para maíz blanco y amarillo, girasol y arroz www.bav.com.ve.

desarrollo rural. Son los casos, por ejemplo, de: Plan de Financiamiento Productivo en Bolivia[79]; la reactivación de cultivos de granos básicos en Costa Rica[80]; el apoyo a pequeños productores en Cajas Rurales en Honduras[81]; el Programa Nacional de Maíz y Frijol en México[82]; el Fondo de Desarrollo Agrario Socialista (FONDAS) en la República Bolivariana de Venezuela[83]; o el programa "Mais Alimentos" para el fortalecimiento de la agricultura familiar en el Brasil[84].

Otra de las medidas que están tomando algunos países es la de mitigar y transferir riesgos agrícolas mediante la ampliación de la cobertura de diversos instrumentos de garantías públicas y de seguros. Como ejemplos: Chile ha ampliado y aumentado los subsidios al seguro agrícola[85] y, al igual que Brasil, ha aumentado el patrimonio y la cobertura de sus fondos de garantía para créditos agrícolas y a la exportación. Por su parte, México ha creado un sistema nacional de aseguramiento[86]; en Costa Rica se han extendido las coberturas de sus garantías como de seguro agrícola público; y en Perú ha sido creado Agro-Perú, un Fondo para otorgar garantías públicas a los agricultores[87].

Finalmente, aunque con un carácter mucho más limitado, algunos países están tomando medidas que buscan reducir en el corto plazo los costos de transacción del crédito agrícola. Por ejemplo, brindando líneas de crédito con bajas tasas de interés para cubrir costos de transporte en la comercialización, como en la leche en Brasil, o extendiendo bonos para cubrir parcialmente costos de administración de cartera crediticia de entidades financieras que le presten a la agricultura, como se ha hecho en Argentina.

[79] Tienen tasas de interés subsidiadas del 6% anual y plazos de hasta 12 años (www.bdp.com.bo).

[80] Dirigido a los pequeños productores con el objetivo de reducir las importaciones de granos básicos (www.casapres.go.cr).

[81] Financiado con recursos provenientes del ALBA canalizados por el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (www.sag.gob.hn).

[82] Tiene entre sus objetivos garantizar el abasto nacional. www.sagarpa.gob.mx.

[83] Este Fondo financió en 2008 la producción en 450 mil hectáreas (www.mat.gob.ve).

[84] Financia inversiones, asistencia técnica y apoyos a la comercialización (www.mda.gov.br).

[85] El aumento en los subsidios permitirá a los pequeños productores pagar únicamente 5% de la prima (www.indap.gob.cl).

[86] Fueron triplicados los apoyos destinados al Fondo Nacional de Garantías (FONAGA) y se creó un Fondo nacional para la administración de riesgos de precios agropecuarios (FONARPA) www.sagarpa.gob.mx.

[87] Decreto de urgencia 027 Lima, Perú.

Cuadro 2
Medidas de política relacionadas con la reactivación del financiamiento agropecuario

MEDIDAS		CENTROAMERICA							ANDINOS					MERCOSUR				
	MX	DO	CR	GT	HN	NI	PA	SV	BO	EC	CO	PE	VE	AR	BR	CL	PY	UY
Política Macroeconómica: Monetaria y Financiera																		
Encaje bancario			●	●	●						●	●		●	●	●	●	
Liquidez	●	●	●	●	●	●			●	●	●	●		●	●	●	●	●
Gestión créditos IFI's				●	●	●	●	●		●	●	●					●	
Tasas de interés de referencia			●												●	●	●	
Financiamiento a la agricultura																		
Financiamiento a exportaciones	●									●	●	●		●	●	●	●	●
Garantías públicas	●		●					●				●			●	●		
Crédito agrícola	●		●		●		●						●	●	●			
Refinanciación deuda	●		●									●	●		●			
Seguros agrícolas			●					●						●	●			
Instituciones financieras de desarrollo																		
Créditos agrícolas	●		●		●	●				●		●	●		●	●		●
Capitalización			●			●							●		●			●

Fuente: Referencia de CEPAL 2009 y del ejercicio de monitoreo de FAO-RLC.

4.3. Medidas de política para reforzar las entidades financieras públicas

A partir del segundo semestre del 2008 se registra un importante crecimiento en la cartera de créditos agrícolas en las IFD. Como ejemplos, el Banco del Brasil, en seis meses aumentó en 71% sus desembolsos de crédito para la comercialización[88]; la Financiera Rural en México otorgó en el 2008 casi un 40% más de créditos que en el 2007; y el Banco Agrario en Colombia, que terminó aportando el 61% del financiamiento agrícola.

La mayoría de los países están tomando medidas para reforzar o ampliar su sector financiero público. En su declaración final, los Ministros de Agricultura

[88] El Banco del Brasil destino en la primera mitad de la cosecha 2008/2009 R$ 4,7 billones a la agricultura familiar (25% de su cartera de crédito total) y R$ 14,0 billones al Agronegocios. Entrevista brindada por Luis Carlos Guedes Pinto, Vicepresidente de Agronegocios del Banco del Brasil. Folha de São Paulo 11 enero 2009.

de los países del MERCOSUR, reunidos a inicios del 2009 en el Consejo Agropecuario del Sur (CAS) concluyen en "apoyar el fortalecimiento de las instituciones de crédito estatal que participan en el financiamiento de los productores agropecuarios…"[89]

Ejemplos del fortalecimiento del sector público financieros son, entre otros:

- Costa Rica está estructurando un Sistema Nacional de Banca de Desarrollo;
- Bolivia ha creado el Banco de Desarrollo Productivo[90] (BDP);
- Paraguay está creando una Agencia Financiera de Desarrollo;
- el Banco Público de la República Bolivariana de Venezuela adquirió el Fondo Financiero Privado (PRODEM) que es la tercera mayor microfinanciera del país;
- en Nicaragua fue recientemente aprobada la ley creadora del banco público "Produzcamos;"
- en México están en debate legislativo reformas a la banca de desarrollo.

Asimismo, vale destacar que varias de estas IFD, que brindan servicios de segundo piso, ofrecen productos financieros que buscan ampliar la participación del sistema financiero en el crédito agrícola. Es el caso de COFIDE en Perú que ofrece un producto crediticio para familiarizar a instituciones financieras con el riesgo crediticio, analizado en cadenas de producción[91]. Casos similares se encuentran en el INDAP en Chile, que licita el otorgamiento de Bonos de Articulación Financiera (BAF) para reducir costos de transacción de entidades financieras que brinden pequeños créditos; el Banco Multilateral de Inversiones (BMI) en El Salvador ofrece garantías para cubrir riesgos de pequeños créditos agropecuarios y promueve el desarrollo del sistema de garantías reciprocas.

5. Prioridades en la política pública

5.1. Papel del Estado en el sistema financiero

En un contexto en el que las medidas monetarias y financieras se han

[89] XVI Reunión ordinaria del CAS, Asunción, Paraguay 29 y 30 de abril del 2009.

[90] Este banco es creado a partir de la fusión de dos instituciones financieras públicas de segundo piso, la Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO) y el Fondo de Desarrollo Financiero y de apoyo al sector productivo (FONDESIF). MicroRate 2009.

[91] Hamann, J. (2009).

mostrado insuficientes para estimular a las entidades financieras privadas para que retomen el crédito, y frente al aumento evidente en la intervención pública, se revive el debate sobre el papel que debiera jugar el Estado en el financiamiento a los sectores productivos.

En este debate son cada vez más quienes consideran que no habrá normalidad del crédito vía mercado y que es imprescindible que el Estado inyecte crédito directamente al sector productivo, para asegurar que la liquidez disponible llegue a quien pueda transformarla en dinámica económica. Desde esta perspectiva, en la crisis de confianza actual, se podría hacer funcionar el sistema financiero basándose sólo en garantías públicas[92]. Ésta es la argumentación teórica que sustenta una reivindicación por políticas que amplíen la participación de las IFD en el financiamiento agropecuario. En contraste, hay quienes argumentan que se trata de "fallas" en los mercados y que le corresponde al Estado establecer regulaciones más eficientes y sistemas de incentivos coherentes y alineados con el bien común, con una agenda de políticas bajo un enfoque institucional[93].

Más allá del debate, en la realidad, la mayoría de los países están aumentando la provisión de crédito a través de entidades financieras públicas y la cuestión que enfrentan es cómo hacerlo, tomando en cuenta las lecciones que al respecto derivan del pasado. Es a raíz de estas experiencias que en muchos países las IFD aplican estrategias multisectoriales para el manejo de riesgos, con sanas prácticas financieras, una gobernanza que reduce las posibilidades de ser usadas en la política contingente y la expansión de sus servicios en las áreas rurales.

En la medida en que los países han buscado restablecer el crédito a los sectores productivos, la atención ha sido puesta en la provisión del crédito a quienes han perdido el acceso en las circunstancias actuales. Sin embargo, el Estado tiene un papel tanto o mucho más importante implementando políticas sectoriales no financieras que contribuyan a mejorar cualitativamente la demanda por créditos y el funcionamiento de los mercados financieros rurales. Se trata de políticas de fomento productivo y de carácter social. Entre las primeras se encuentran las que apuntan a ampliar el acceso de los productores a activos

[92] Por ejemplo, renombrados economistas brasileños como María da Conceição Tavares y Luis Gonzaga Belluzzo, Presidente del Centro Internacional Celso Furtado de políticas públicas para el desarrollo.

[93] El enfoque institucional sostiene que los sistemas de incentivos que sustentan las decisiones van más allá del funcionamiento de los mercados y del Estado y que también hay que considerar otros aspectos de la vida económica como la confianza, el orden jurídico, la gobernabilidad y las relaciones en el mundo del trabajo. Marshall, El Mercurio, 17/02/2009 Santiago de Chile.

productivos, tecnología y mercados y entre las segundas, la expansión a las áreas rurales de los sistemas de protección social.

5.2 Objetivos, plazos e institucionalidad para la implementación de la política pública para el financiamiento agropecuario y rural

Objetivo de la política: mitigación y manejo de riesgos de prestamistas y prestatarios

En una crisis de confianza, que se estima se prolongará por más tiempo, el principal objetivo de las políticas públicas debería ser provocar cambios en la exposición, mitigación y manejo de riesgos, tanto en las entidades financieras públicas y privadas, como en empresas, productores y los hogares rurales. Por esto, el Estado debería tener un rol activo en la implementación de mecanismos para la mitigación de riesgos en el corto plazo, y su manejo a mediano plazo, a costos privados y sociales razonables. En la gestión de algunos de esos riesgos sistémicos –como la volatilidad de los precios- ni las entidades financieras, las empresas agropecuarias, ni los hogares rurales, tienen experiencias o formas de lidiar con ellos.

Parte esencial de una estrategia cuya prioridad esté puesta en el manejo de riesgos, es hacer conciliar una creciente intervención pública -tanto en la canalización de crédito como en la gestión de la “deuda agraria”- con la preservación de una sana cultura crediticia (bajos niveles de morosidad) en las áreas rurales. Existen suficientes evidencias que muestran que la relajación o pérdida de la disciplina financiera, tanto en el análisis y otorgamiento de créditos como en los mecanismos de cobranza, han terminado socavando la voluntad de pago de los prestatarios y agregando, con ello, una fuente de riesgos adicionales –riesgo moral- que no solamente eleva la morosidad y las pérdidas de patrimonio en instituciones financieras públicas, sino que también contamina y arrastra las carteras crediticias de las instituciones financieras privadas.

Medidas de corto plazo valoradas por su contribución al desarrollo de los mercados financieros rurales a medio y largo plazo

Una vez que el ciclo económico se revierta y se dinamice la actividad productiva, las medidas de política para amortiguar los impactos de la crisis deberían ser también valoradas desde la perspectiva de sus efectos en el mediano y largo plazo. Medidas que, en lo inmediato, pueden mostrarse efectivas para resolver

la falta de crédito en algunos sectores pueden, sin proponérselo, dañar la institucionalidad del financiamiento rural en el mediano y largo plazo.

Habiendo consenso en que el objetivo a ser alcanzado en el mediano plazo es lograr una mayor cobertura y profundización en los servicios financieros, los aspectos tales como la valorización de las relaciones ya establecidas entre clientes e instituciones financieras y la preservación de una sana cultura crediticia en las áreas rurales, deberían ser el hilo conductor entre las políticas para el corto y para el mediano plazo. Finalmente, el logro de una mayor inclusión económica de la pequeña agricultura depende, en gran medida, de construir un ambiente de confianza, basado en una sólida cultura de cumplimiento de compromisos[94].

Una agenda de políticas de corto plazo debe también incluir medidas de política sectoriales y de ámbito territorial (urbano-rural) que potencien el desarrollo de la pequeña agricultura y de los hogares rurales en general. Mientras no haya políticas que amplíen el acceso a recursos productivos, que aumenten la productividad en la producción de alimentos básicos, promuevan el desarrollo de mercados locales y de alianzas entre productores, industria y exportadores, que promuevan las organizaciones de los pequeños productores y que reduzcan la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de los hogares rurales, no habrá profundización financiera ni mercados financieros rurales dinámicos e inclusivos.

Institucionalidad para la implementación de las políticas

La institucionalidad mediante la cual son provistos los servicios financieros es predominantemente privada, aun cuando la institucionalidad pública –tanto de segundo como de primer piso- está ampliándose y jugando un papel preponderante en varios países de la Región. Las transacciones financieras se dan en mercados donde la confianza es el factor fundamental por lo que la institucionalidad mediante la cual se implementa la política pública –expectativas, incentivos, regulación, instituciones- tiene una mayor incidencia en las decisiones privadas que en otros mercados.

En la implementación de las políticas relacionadas con el desarrollo de los

[94] Tanto agroindustriales como pequeños agricultores consideran las fallas en esta cultura como uno de los factores, de uno u otro lado, que dificultan las transacciones en las cadenas productivas. RURALTER (ed.), /2007/.

mercados financieros rurales, tanto del lado de la oferta como de la demanda por servicios financieros, intervienen, además de la institucionalidad financiera –Banca Central, instancias de regulación financiera, banca comercial privada, IFD, microfinancieras- también institucionalidades sectoriales –agropecuaria, forestal, pesquera, medio ambiental, social- y de carácter territorial –gobiernos subnacionales, instancias de gestión territorial de las políticas-.[95] Las debilidades e insuficiencias institucionales –financieras, sectoriales y territoriales- son la principal restricción que enfrenta la implementación de políticas que se proponen expandir los servicios financieros rurales en el corto plazo.

Tomando en cuenta los principales desafíos que enfrenta el financiamiento agropecuario y rural en el corto plazo, y partiendo de las medidas que ya están siendo tomadas por los países, en el siguiente acápite se pretende, a la luz de la experiencia que al respecto se ha tenido en la Región, hacer recomendaciones especialmente sobre prioridades a las que debería atender la política pública tanto en el corto como en el mediano y largo plazo. El tipo de institucionalidad pública –financiera, sectorial, territorial- que deba implementar las medidas es tan importante como las políticas mismas, de ello depende que, aunque de corto plazo, sean coherentes con los objetivos de política de mediano y largo plazo.

5.3. Medidas de corto plazo: mitigación de riesgos y dinamización de mercados

Medidas implementadas por la institucionalidad pública financiera

Las principales medidas de política que contribuirían a lidiar con las consecuencias de la contracción generalizada de crédito, sin poner en riesgo el desarrollo futuro de los mercados financieros rurales, son: ampliar la cobertura de instrumentos públicos de mitigación de riesgos**,** priorizar el financiamiento a los circuitos de comercialización agrícola, aumentar la oferta de crédito a través de IFD, evitar las condonaciones de deudas agrícolas, y evitar que un excesivo celo de las instancias de regulación de las instituciones financieras

[95] Estructuras mixtas público-privadas de participación, con reconocimiento legal, han contribuido a crear modelos de instancias consultivas de apoyo a la ejecución de políticas públicas al actuar como interlocutores de la sociedad rural y el Estado. Aun cuando su efectividad es relativa, es importante su papel en lograr una mayor gobernabilidad. Echeverri, R., Echeverri Pinilla, A., abril 2009.

dificulte aún más el crédito para la pequeña agricultura.

a.) Ampliar cobertura de instrumentos de mitigación de riesgos: garantías públicas y seguros agropecuarios

Con el propósito de ampliar la oferta de financiamiento debería priorizarse la ampliación de la cobertura de instrumentos existentes para el manejo y la transferencia de riesgos. Estos instrumentos, como los fondos de garantías públicas y los seguros agropecuarios, cubren parcialmente los riesgos percibidos por las instituciones financieras y las incentiva a prestar.

Garantías públicas. En una perspectiva de mediano plazo, la experiencia indica que debe tenerse especial precaución con los efectos provocados por la eliminación –parcial o total- de los riesgos a las instituciones financieras. Por un lado, se ha verificado una tendencia a la elevación en la morosidad en las carteras de crédito garantizadas, y por el otro, las instituciones financieras se han visto desestimuladas en el aprendizaje del manejo de los riesgos involucrados en brindar servicios en las áreas rurales.

Seguros agropecuarios. Aunque los seguros en la Región estén en general poco desarrollados[96], en algunos países existen oportunidades para ampliar la cobertura de programas de seguros agropecuarios mediante el aumento de los subsidios a sus primas de riesgo[97]. La ampliación de programas tradicionales de seguro agropecuario público debería sujetarse a una reducción de sus riesgos de fraude –riesgo moral-[98] que en el pasado han erosionado su patrimonio e inhiben la participación futura de privados en los seguros. Es en gran medida para reducir al máximo el riesgo moral en los seguros agrícolas que adquiere mayor urgencia el escalamiento de experiencias piloto que se han realizado en países de Centroamérica para la implementación de seguros indexados[99], en los que aún las estimaciones del valor de las primas de riesgo excluirían a una proporción importante de productores.

[96] Por ejemplo, únicamente una muy pequeña proporción de las tierras agrícolas registradas está asegurada: en Argentina (1%), en Brasil (3%), en Chile (2%), en México (9%) y en la República Bolivariana de Venezuela (4%. Hatch D. (2008).

[97] Argentina, Brasil, Chile y Uruguay tienen políticas de subsidio a las primas de seguro agropecuario. REDPA (2006).

[98] En el caso del Brasil, el desarrollo del sistema nacional de seguro rural está afectado por un amplio déficit proveniente de la diferencia entre las primas recolectadas (R$ 277 millones) y los siniestros pagados (R$ 500 millones) en el período 1995-2005. Guanziroli, E. y Américo Basco, C. (2008).

[99] Se trata de seguros por índices, ya sea climatológicos o de rendimientos promedio, en el que las indemnizaciones son pagadas por indicadores territoriales objetivamente verificables, reduciendo al máximo el riesgo moral.

b.) Asegurar el financiamiento a la comercialización y a las cadenas agrícolas de valor

En el corto plazo, una de las principales prioridades en los países es superar la fuerte restricción del crédito comercial y asegurar el financiamiento necesario para mantener operando los principales circuitos de comercialización de los productos agropecuarios -agroindustrias, exportadores, etc.- Esta medida tiene un significativo impacto agregado que favorece a todos los tipos de productores, como factor esencial para evitar que se vean obligados, como consecuencia de la crisis, a liquidar activos productivos.

Con ese mismo objetivo, también debería tener prioridad en el financiamiento integral de las cadenas agrícolas de valor existentes, lo que permitiría no solamente asegurar la comercialización, sino también financiar a través de ellas actividades productivas, utilizándose instrumentos para el manejo y la transferencia de riesgos entre diversos actores (productores, comercializadores, transformadores, exportadores)[100].

c.) Preservar la sostenibilidad financiera e institucional de las instituciones financieras de desarrollo (IFD)

La canalización a través de IFD de mayores volúmenes de crédito que los que usualmente administran aumenta, en general, los riesgos de deteriorar sus indicadores de desempeño financiero e institucional, por lo que ese aumento debería estar acompañado de medidas que reduzcan esos riesgos y preserven su sostenibilidad en el tiempo. Los riesgos son mayores cuando se trata de bancos especializados que tienen sus carteras crediticias concentradas en la agricultura y en algunas regiones de los países. Algunos de estos bancos agrícolas están en procesos de reestructuración que podrían retrasarse, o incluso fracasar, debido a la presión política por canalizar créditos, o en algunos casos, hasta transferencias de recursos no reembolsables.

Al margen de que cada una de las IFD tengan un potencial de expansión de sus operaciones en el corto plazo, manteniendo sus riesgos controlados, se recomienda que, para ampliar su cobertura de crédito a la pequeña agricultura y hogares rurales, priorice ampliar sus propios servicios de microfinanzas y/o la canalización de recursos a través de empresas comercializadoras o instituciones de microfinanzas. Todo ello con el propósito de evitar que un

[100] Quirós, R. (ed) 2006 muestra evidencias de modelos y prácticas de financiamiento de cadenas agrícolas de valor en América Latina.

aumento en el crédito a pequeños productores, con la tecnología financiera tradicional, conduzca, conforme muestra la experiencia, a una elevación significativa de la morosidad en las carteras crediticias.

Mantener capacidades de IFD para el financiamiento de segundo piso. La presión existente por aumentar la provisión de créditos directamente a los clientes, está conduciendo a forzar transferencias de operaciones del segundo al primer piso (de créditos a instituciones financieras de primer piso a créditos directamente a empresas o productores). Esto aumenta los riesgos de pérdidas en instituciones de segundo piso que no tienen tecnología financiera para el otorgamiento de créditos a clientes finales, afectando a futuro sus posibilidades de contribuir a que las instituciones financieras puedan, con sus créditos, expandir servicios a las áreas rurales.

Priorizar la provisión de financiamiento a través de empresas comercializadoras y cadenas agrícolas de valor. Las IFD tendrían un importante papel que cumplir en el corto plazo en el financiamiento a la comercialización agrícola, pudiendo contribuir a transparentar muchos mercados –de insumos y productos- en los que predominan fuertes posiciones de dominio. La industria láctea, por ejemplo, es utilizada en varios países por IFD, para canalizar créditos a los pequeños ganaderos, con la ventaja de hacerlo en el muy corto plazo y en mejores condiciones para analizar y recuperar el crédito que cualquier institución financiera.

Priorizar la provisión de financiamiento a través de microfinanzas. Para aumentar la provisión de créditos a la pequeña agricultura y/o hogares rurales en el corto plazo, las IDF de segundo piso tienen capacidad para aumentar su canalización de recursos a microfinancieras que, a su vez, la presten a clientes finales. Asimismo, varias IFD tienen capacidad para acelerar la expansión de sus propios servicios microfinancieros, como ha sido mostrado en casos como el Banco del Nordeste en Brasil; el BANRURAL en Guatemala y el BancoEstado en Chile.

d.) Evitar que un excesivo celo en la supervisión bancaria dificulte el crédito a la pequeña agricultura y hogares rurales.

Dado que se prevén mayores repercusiones de la crisis de la banca internacional en los sistemas financieros domésticos, es probable que aumente el celo de la supervisión financiera que está basada en el análisis de riesgos que tienen los negocios bancarios corporativos y créditos de consumo

y en los negocios relacionados (instituciones financieras que son parte de conglomerados económicos con giros de negocio distintos al financiero). Sin cuidados particulares, este celo puede dificultar aún más la expansión de las microfinanzas reguladas como consecuencia de un aumento en las exigencias –garantías inmobiliarias, documentación contable, etc.- que no se corresponden con el tipo de riesgos típicos de carteras de pequeños préstamos.

Medidas implementadas por la institucionalidad pública sectorial

Al igual que las medidas de carácter financiero, las sectoriales deberían apuntar a disminuir la percepción de riesgos existentes, tanto de los financiadores como de los productores que enfrentan una alta volatilidad de precios. En ese sentido, se recomiendan medidas que reduzcan la percepción de riesgo de las instituciones financieras, tales como evitar la canalización de créditos a través de instituciones públicas sectoriales y promover vínculos entre servicios no financieros y financieros. Complementariamente, la formación de reservas de granos y compras públicas a la pequeña agricultura, apuntan a disminuir los riesgos de volatilidad de precios y a dinamizar los mercados locales. Finalmente, la ampliación de los programas existentes de transferencias públicas contribuye a reducir la vulnerabilidad de los hogares rurales y a evitar que se deshagan de activos productivos.

a.) Evitar que entidades sectoriales implementen programas de crédito

Ante las urgencias de canalización de recursos a la agricultura y la reticencia de entidades financieras a hacerlo en el corto plazo, la experiencia muestra que debería evitarse que la institucionalidad pública sectorial implemente programas de crédito. Cuando lo han hecho, han generado carteras crediticias con muy alta morosidad y han elevado los riesgos de contaminación de carteras crediticias de entidades financieras que operan en los mismos territorios. En todos los casos, se considera mejor, desde el punto de vista de la construcción de un sistema financiero rural, implementar buenos programas de transferencias productivas –recursos no reembolsables- que malos programas de crédito que socavan la cultura crediticia de la población rural.

b.) Promover vínculos y alianzas en las áreas rurales

Una importante estrategia para facilitar la ampliación del crédito en las áreas rurales consiste en la promoción de alianzas o vínculos entre actores (privados

y públicos) que tengan objetivos comunes, de modo de coordinar esfuerzos, recursos y habilidades y alcanzar beneficios compartidos. Se trata de mitigar y compartir riesgos derivados de la volatilidad de precios y de la escasa competencia existente en algunos mercados, buscando articulaciones, por ejemplo, entre servicios financieros y no financieros (asesoría técnica, apoyos a la comercialización, fomento de la organización de los productores, etc.).

c.) Estimular la formación de reservas de granos y los programas de compras públicas de la pequeña agricultura

A los riesgos derivados de una alta volatilidad de precios, frente a los que está más expuesta la pequeña agricultura[101], se añade una baja y lenta transmisión de los precios internacionales a los precios domésticos, derivados en algunos mercados del grado de concentración y las posiciones de dominio de pocas empresas compradoras. La formación de reservas nacionales y/o territoriales, ya sean públicas o privadas, cuya salida programada al mercado influye positivamente en la formación de los precios, se ha mostrado muy útil para la estabilización de los precios de algunos productos en ciertas épocas, en países tan diferentes como Brasil, Colombia y Nicaragua.

Asimismo, las compras públicas a la pequeña agricultura resultan muy efectivas lograr mejores niveles de precios al productor, de compra, estimular aumentos en la productividad y dinamizar economías locales. Entre estas experiencias cabe mencionar el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), implementado por la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB) en Brasil[102] y la Red de Mercados de Alimentos (MERCAL) en la República Bolivariana de Venezuela.

d.) Ampliar cobertura de los programas de transferencias de ingresos

Los programas de transferencias de ingresos, están cumpliendo un papel esencial, en varios países de la Región, al reducir los impactos de las fluctuaciones de ingresos que enfrentan los hogares rurales pobres. Incluso en países como Brasil, Chile y México, las transferencias de ingresos junto a otros beneficios sociales constituyen una parte significativa de los ingresos de los hogares rurales pobres.

---

[101] FIDA 2009

[102] Citado como ejemplo exitoso en una Mesa Redonda organizada por el FIDA, durante el 32º período de sesiones de su Consejo de Gobierno, febrero 2009, Roma, Italia.

5.4. Medidas de medio y largo plazo: expansión de los servicios financieros en las áreas rurales

Una vez que se dilucide el desenlace de la crisis bancaria internacional y las economías retomen su dinámica, habrá ajustes en el mercado financiero internacional y se ajustarán los flujos de capital y los circuitos de financiamiento. Los agronegocios y la agricultura de exportación, en general, en función de las características de sus mercados, normalizarán su financiamiento comercial y bancario, ampliando probablemente su proporción de autofinanciamiento, como muestra la experiencia en los años posteriores a una crisis.

El objetivo de las finanzas rurales a largo plazo es aumentar la profundización financiera mediante el desarrollo de los mercados financieros rurales, ampliando el acceso de los hogares rurales y ciudades intermedias al crédito –para actividades agrícolas y no agrícolas- y a otros servicios financieros, entre los cuales es fundamental la captación de depósitos.

Algunas de las principales medidas de política para alcanzar ese objetivo deben apuntar al desarrollo de mercados de manejo y transferencia de riesgos, con entidades financieras públicas sostenibles y la expansión de los servicios microfinancieros. Esto solamente puede lograrse con un desarrollo agropecuario, rural y territorial más inclusivo, con mercados de servicios no financieros operando mejor que en la actualidad y con un sistema de protección social que alcance a los habitantes rurales.

Medidas implementadas por la institucionalidad pública financiera

a.) Incentivos para desarrollar instrumentos de manejo y transferencia de riesgos

En el campo de los seguros agrícolas se requiere un esfuerzo renovado de carácter público y privado, involucrando a las instituciones financieras, a la industria de seguros y a las organizaciones de los productores, para lograr mejores resultados. Un sistema de seguros agropecuarios requiere instrumentos públicos que mejoren las estimaciones de riesgos, tales como los sistemas de previsiones climáticas y las zonificaciones agrícolas y riesgo climático.

Además de los seguros, deberán desarrollarse mercados de garantías que superen la utilización exclusiva de hipotecas inmobiliarias, desarrollando el

marco legal y normativo necesario para la utilización de garantías mobiliarias[103] y la expansión de las sociedades de garantías mutuas.

b.) Potenciar la contribución de las IFD en el desarrollo de los mercados financieros rurales

Las IFD podrían contribuir a desarrollar los mercados financieros rurales mucho más que ahora, a través de un abanico de acciones como las que se recomienda seguir (de las cuales ya se desarrollan algunas):

- Promover alianzas y vínculos entre actores –productores, intermediarios financieros, proveedores de servicios no financieros, agroindustrias, exportadores, etc.- que contribuyan a reducir costos de transacción y percepción de riesgos.
- Experimentar con nuevos productos crediticios que respondan a las demandas específicas de agricultores u hogares rurales y que contribuyan a compartir riesgos.
- Contribuir a que las microfinancieras expandan sus servicios en las áreas rurales.

c.) Estimular la adopción de innovaciones en tecnología financiera para expandir las microfinanzas en las áreas rurales

Únicamente con una tecnología de microfinanzas podrán superarse los elevados costos de transacción que encarecen las pequeñas operaciones crediticias, tanto de las entidades financieras como de los productores y hogares rurales. Para que las primeras brinden sus servicios y los expandan en áreas rurales, son esenciales la asistencia en transferencia y adopción de innovaciones en análisis de crédito, sistemas de garantías, productos crediticios adaptados a las necesidades y estrategias de ingresos de los clientes, y sistemas de supervisión y cobranza, entre otros.

Medidas implementadas por la institucionalidad pública sectorial

a.) Ampliar el acceso de pequeños productores y hogares rurales a activos productivos y a servicios no financieros que se articulen con los servicios financieros

La ampliación del acceso a activos productivos –tierra, agua- y a servicios no

[103] Permite dar en garantía todo tipo de de bienes como ganado, maquinaria agrícola, inventarios, etc.

financieros –transferencia tecnológica, apoyos a la comercialización, provisión de insumos- son condiciones indispensables para mejorar la productividad, la integración a los mercados y los ingresos de los hogares rurales sin lo cual la demanda de servicios financieros no será lo suficientemente dinámica como para justificar la expansión de la oferta.

b.) Promover el desarrollo de vínculos entre actores y el desarrollo de cadenas productivas de valor

A partir de una ya amplia experiencia en la Región es posible establecer que, a fin de que las entidades financieras amplíen el crédito en las áreas rurales, son condiciones fundamentales[104]:

- una atenuada percepción de riesgos cuando los productores tienen acceso a servicios no financieros y mercados, lo que les asegura que el prestatario tendrá los ingresos estimados para repagar los créditos.
- el desarrollo de nuevos productos crediticios, a partir del conocimiento de la demanda que tienen los proveedores de servicios no financieros.

Ampliar sistemas de protección social a las áreas rurales

Los sistemas de protección social que complementan ingresos en segmentos de la población de muy bajos ingresos o en riesgo, reducen la vulnerabilidad de los hogares y deben ser vistos en forma complementaria a los servicios financieros, particularmente las microfinanzas, que pueden abrir opciones productivas para mejorar la generación de ingresos.

[104] Báez Lacayo, L. (2008).

Bibliografía

Acevedo R. y J. Delgado (2002). “El papel de los bancos de desarrollo agrícola en el acceso al crédito rural”. Lima, Perú.

Acosta, P., P. Fajnzylber y H. Lopez (2008), “How Important Are Remittances in Latin America?”, en *Remittances and Development: Lessons from Latin America*, Banco Mundial.

Báez Lacayo, L. (2008). “Vínculos entre servicios financieros y no financieros para el desarrollo rural: Experiencias de Centro América”. Santiago de Chile.

Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). (Enero 2009). “Implicaciones de la crisis económica internacional para el sistema financiero en Centroamérica”.

Banco Mundial (2006) “Agricultura y Desarrollo Rural: Temas claves”. Buenos Aires, Argentina.

Buxedas, M. (2009) “Las cadenas agroindustriales en tiempos de incertidumbre” en Anuario 2008 de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria del MGAP. MGAP: Montevideo, Uruguay.

CEPAL (2009). “La reacción de los Gobiernos de América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 enero de 2009”. Santiago, Chile.

CGAP, (Febrero 2009). The Global Financial Crisis and its Impact on Microfinance. *Focus Note* February 2009.

Del Grossi, M. y T. Ramos Nogueira (2008). “Os gastos da uniao com dívidas agrícolas”.

Echenique, J. y L. Romero (Marzo 2009). “Evolución de la Agricultura Familiar en Chile en el período 1997-2007”. Agraria: Santiago de Chile.

Echeverri, R. y A. Echeverri Pinilla (Abril 2009). “El enfoque territorial redefine el desarrollo rural”. Santiago de Chile.

FOMIN- BID (2009). “Las remesas en tiempos de inestabilidad financiera: El impacto de la crisis financiera en las remesas a América Latina y el Caribe”.

Fonseca, Diego. (2009). *"La crisis y las microfinanzas: palabras agudas para una crisis grave".* Publicado en http://www.iadb.org/news/detail.cfm?language=SP&id=5315. Consultado mayo 2009.
GIEWS-FAO (February 2009). "Crop Prospects and Food Situation" *No. 1*.

González Vega, C. (Febrero 2009). "La crisis global y las microfinanzas". Presentación en la celebración del 40 aniversario de Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica.

Grigsby, A. (Marzo 2009). "Golpe a golpe, paso a paso, la crisis mundial nos está afectando severamente" *Revista mensual de la Universidad Centroamericana (UCA)* 28 (324). Nicaragua.

Guanziroli, E. y C. Américo Basco (Agosto 2008). "La gestión del seguro rural en Brasil", COMUNIIICA, IICA: San José Costa Rica.

Guirkinger C. y C. Trivelli (Marzo 2007). "Limitado financiamiento formal para la pequeña agricultura: ¿sólo un problema de falta de oferta?" International Conference on Rural Finance Research: Moving Results into Policies and Practice. FAO, Roma, Italia.

Hatch D. (2008). "Seguro Agropecuario: poderosa herramienta para Gobiernos y Agricultores" en IICA, COMUNIIICA, mayo-agosto 2008. San José Costa Rica.

IFAD (2009). "Food price volatility: How to help smallholder farmers manage risk and uncertainty". Discussion paper prepared for the Round Table organized during the Thirty-second session of IFAD´s Governing Council, Rome, Italy.

IMF (April 2009) "World Economic Outlook: Crisis and Recovery".

IPEA (Abril 2009) "Transformacoes na indústria bancária brasileira e o cenario de crise". Instituto de Pesquisa Economica Aplicada: Brasilia, Brasil.

Johnson, S., Mikamaki Markku, M., Mukwana, P. y K. Wanjau (October 2002). "One Step Beyond: Challenges and Opportunities in Promoting Quality Financial Services in Remoter Areas". Microsave, Market-led solution for financial services: Kenya.

Lopez, R. (2006). "Fiscal policies in highly unequal societies: implications for agricultural growth".

MicroRate (Marzo 2009). The impact of the Global Financial Crisis on Latin American & Caribbean Microfinance Institution: Cautious Resilience. Arlington, VA. USA.

Ocampo, J.A. (Abril 2009). "Impacto de la crisis financiera mundial sobre América Latina". *Revista de la CEPAL 97*, ECLAC: Santiago, Chile.

Pineda R., Pérez-Caldentey, E. y D. Titelman (March 2009) "The current financial crisis: Old wine in new goatskins or is this time different for latin America?" ECLAC: Santiago, Chile.

Plataforma Regional Andina– RURALTER- Agraria- Inter Cooperation SNV (Noviembre 2007). "Mecanismos de articulación de pequeños productores rurales con empresas privadas".

Quirós, R. (ed) (Mayo 2006). Resumen de la Conferencia "Financiamiento de las cadenas agrícolas de valor" Costa Rica.

REDPA (Red de Coordinación de Políticas Agropecuarias del MERCOSUR) (2006). "Situación y perspectivas de los seguros agropecuarios en países del Consejo Agropecuario del Sur" Montevideo, Uruguay.

Rodas Martín, P. (Febrero 2009). "Incertidumbre sobre las remesas: ¿impacto moderado o severo?" BCIE.

RURALTER (ed), (Noviembre 2007). "Mecanismos de articulación de pequeños productores rurales con empresas privadas: Síntesis Regional: Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú."

Trivelli C. y H. Venero (2007). "Banca de Desarrollo para el Agro: experiencias en curso en América Latina". *Serie análisis económico 25*, IEP: Lima, Perú.

Trivelli C. y Tarazona A. 2007 "Riesgos y portafolios agropecuarios: lecciones desde la experiencia de instituciones financieras de América Latina". *Documento de trabajo 151* IEP: Lima, Perú.

Wenner, M., Alvarado, J. y F. Galarza (2002). "Prácticas Prometedoras en Finanzas Rurales: Experiencias de América Latina y el Caribe". Centro de Estudios Sociales- BID- Academia de Centro América.

World Bank (2008). "Lessons from World Bank research on financial crises". Policy Research Working Paper 4779.

Zapata Álvarez, G. (Marzo 2007). “Políticas que Favorecen el desarrollo de servicios financieros integrales para el sector rural marginado de México: Lecciones del Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR)”. International Conference on Rural Finance Research: Moving Results into Policies and Practices. FAO- IFAD- Fundación Ford, Roma, Italia.

Capítulo V

Institucionalidad para el desarrollo de la agricultura familiar y campesina

Institucionalidad para el desarrollo de la agricultura familiar y campesina

Iván Nazif Astorga

1. Introducción

Este trabajo forma parte de un debate que realizan intelectuales de América Latina y el Caribe respecto de la institucionalidad necesaria para el desarrollo de la agricultura de la región.

El seminario al que se presenta este documento convoca a especialistas de distintos países, que forman parte de equipos de gobierno, de organismos internacionales y de prestigiosas consultoras privadas. La calidad de los trabajos presentados más la alta convocatoria de la reunión, reflejan la importancia que se atribuye al tema en discusión.

La institucionalidad es una de las áreas que concentra la atención de quienes proponen políticas públicas y, en general, los círculos de profesionales que debaten estas ideas concuerdan en su importancia. Sin embargo, corresponde a un área de acción de los gobiernos y organismos internacionales en que las decisiones que se adoptan son escasas, parciales y, en general, insuficientemente informadas.

Respecto a institucionalidad del sector de agricultura familiar campesina, las experiencias y modalidades de organización son muy variadas. Si se las analizara con detalle, esto es con un levantamiento de información que muestre los avances y las dificultades que enfrenta esta forma de organizar la actividad pública, se podría tener un panorama de lo que se ha hecho en la materia. Pero esa tarea va más allá del alcance de este artículo.

En el ejercicio que se realiza a continuación se postula un conjunto de nociones generales que contribuyen a la elaboración de un diseño institucional. Si tales

planteamientos se acompañan, en cada situación particular, con información específica, podrían resultar de utilidad para quienes adoptan decisiones en esta materia.

2. Instituciones e institucionalidad

La institucionalidad en general se refiere al conjunto de normas que emanan de cuerpos legales legitimados, comportamientos sociales asentados y operación de instituciones formales que enmarcan la actividad de los individuos integrantes de grupos sociales o estratos socioeconómicos o culturales que mantienen ciertas pautas comunes en sus conductas. Vale decir, y a modo de enumeración de contenidos no exhaustiva, en la institucionalidad caben las leyes, los acuerdos sociales resultantes de la aplicación de las leyes, v. gr. propiedad privada, los mercados y las instituciones que le dan soporte, el rol del Estado, y el ejercicio de organismos con determinados estatutos legales que realizan funciones de fomento, de información o de protección de derechos en la sociedad.

Dentro de ese concepto general, en lo que atañe a la institucionalidad para el desarrollo de pequeños productores agrícolas, la definición se reduce a las decisiones que el sector público adopte respecto al modo cómo organizar los recursos para el desarrollo de un sector social o económico determinado. Esto no impide que, en el desarrollo de lo que hace el sector público, se incorpore el concepto de redes y de relaciones más estables con organismos privados o de la sociedad civil. Pero, como punto de partida, se considera la decisión del Estado respecto a actuar mediante organismos *ad hoc* para lograr ciertos propósitos.

Entonces, dos premisas iniciales. La primera, se trabaja con un concepto concreto de institucionalidad para hacerlo operativo, aunque se reconoce que forma parte de un conjunto mayor, sistémico y complejo. Y la segunda, es que la institucionalidad, así entendida, es un medio para lograr un fin. Esto es, se acepta inscribir esta institucionalidad en la denominada racionalidad instrumental[1]. Por lo tanto, para diseñar o evaluar la organización de recursos, cabe aceptar dichos términos en lo que tienen de esencial, o sea que para toda organización de recursos se aplique esta relación de medios y fines.

[1] Weber, Max. En tanto adecuación de medios a fines. Economía y sociedad, FCE, 1997.

Como la discusión respecto a la validez de la racionalidad instrumental[2] sigue vigente y se dispone de variadas argumentaciones sobre cómo se puede superar o ampliar el horizonte cognitivo y meramente evaluador, en lo que corresponde a este debate se acepta que dicho enfoque puede ser enriquecido con la racionalidad comunicativa o con la que se propone con arreglo a valores que, en su versión sistémica, por ejemplo, corresponden a formas de racionalidad que otros autores (Habermas, Jürgen, 2001; Giroux, Henry, 1992; Senge, P.M. , 1990 y el propio Weber op. cit., respecto a la racionalidad valorativa, entre otros) han establecido como válidas o incluso superadoras del esquema instrumental.

Sin embargo, para los fines de este artículo se sugiere mantener esa noción básica de que los medios deben adecuarse a los fines y se invita a los lectores que incorporen desde sus respectivos puntos de vista, los contextos que enriquezcan esta noción, sin tener que cuestionarla necesariamente en su esencia ordenadora, puesto que, más allá de los aportes mencionados, por su permanencia dentro de las formas de obtener y difundir el conocimiento, se reconoce prácticamente que no ha perdido su sentido primigenio.

En efecto, las organizaciones sociales siguen este paradigma en su formulación, aunque luego en la práctica su operación pueda mostrar distancia de tal racionalidad.

En estos términos, si la institucionalidad es un medio, la evaluación de su impacto significaría verificar si alcanza el fin propuesto. Entonces, la pregunta que surge es si la institucionalidad agrícola, luego de décadas de aplicación, ha resuelto el desarrollo de los pequeños productores.

Entonces se tiene una primera dimensión evaluativa, que se manifiesta en establecer si se ha logrado o no el desarrollo de los pequeños productores agrícolas. Como la respuesta, sin disponer de los datos que la respalden en lo inmediato, sugiere que dicho desarrollo está aún pendiente como desafío de la acción del Estado, se hace necesario incorporar como pregunta relevante el rol que le ha tocado desempeñar a la institucionalidad del sector público agropecuario en este resultado[3].

---

[2] Lozano, Jaime. Economía institucional y ciencia económica. Revista de economía institucional. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1999.

[3] Fernando Soto Baquero, en su trabajo del Capítulo IV, muestra para el caso del financiamiento las dificultades de la pequeña agricultura para acceder a recursos financieros y sus conclusiones pueden ilustrar las carencias más generales que tiene este sector social y productivo.

3. Contexto del desarrollo

Un segundo nivel de análisis corresponde a la contextualización de dicho desarrollo y en este nivel sí tiene sentido la afirmación inicial, establecida en el primer acápite de institucionalidad e instituciones, acerca de que las instituciones son más que las organizaciones instrumentales. Instituciones son, para estos efectos, las normas, políticas y acuerdos sociales que dan curso a las relaciones sociales y de cuya operación puede o no surgir el desarrollo de un determinado sector social o económico.

En los términos de lo propuesto como primera afirmación, abordar la institucionalidad sugiere ir más allá de la racionalidad instrumental atribuida a tal o cual institución u organismo e invita a adoptar una visión sistémica, entendiendo que, por su propia complejidad, esta tarea no se terminará, aunque sí echará luz sobre cómo seguir para mejorar las políticas institucionales.

Entonces, si bien el debate es por las instituciones, se acepta que la institucionalidad es más que las organizaciones que conforman la relación instrumental entre Estado y pequeños productores, en este caso particular.

Así entendido, no cabe duda que la institución u organismo que tiene una sigla distintiva, una ley que le dice su orden interno y sus funciones, un presupuesto que ejecuta, un recinto o varios donde trabaja gente, es instrumental a una política, y en ese sentido cabe evaluarla. Pero, más allá de esa relación directa, la organización con su actividad no cubre, ni lo puede hacer, el logro del objetivo del desarrollo.

En rigor, alcanzar el desarrollo queda sujeto a una dinámica social y económica más amplia y compleja. En la economía, durante los últimos decenios, se ha abierto una escuela de pensamiento que extiende su objeto de estudio para abordar el conjunto de relaciones que podrían explicar los procesos conducentes a grandes objetivos sociales. Para hacer referencia al marco de normas y políticas que dan sentido a la operación del Estado y del mercado en sociedades históricamente determinadas, se ha conformado una línea de reflexión, trabajo teórico y de investigación denominada economía institucional[4].

[4] Commons, John R. Revista de Economía Institucional, segundo semestre de 2003, Universidad Externado de Colombia. Tomado a su vez de American Review 21, de 1931. Esta escuela contrasta la visión del individuo con la de colectivos que, por actuar de esta manera, corresponden a lo que genérica e históricamente se ha llamado instituciones. Esto es, la acción colectiva que controla, libera y amplía la acción de los individuos. Se pasa de la noción de intercambio de mercancías a la de transacción

4. Objeto o sujeto de trabajo de las organizaciones de desarrollo de la agricultura familiar campesina

En el subtítulo se anuncia que se podría mencionar como sujeto en vez de objeto el motivo o tema de trabajo de las instituciones. Tal cambio tendría por objeto acoger una demanda más bien ideológica que prefiere alterar el uso de los términos aunque no se modifique el contenido de los conceptos. En este caso, convengamos en que hablar o escribir acerca de objeto de trabajo no tiene connotaciones negativas respecto de la población a la cual se dirigen las políticas. Sobre esta base, lo que cabe es definir el objeto de trabajo de los organismos encargados de impulsar el desarrollo de la agricultura familiar campesina.

De esta manera, la denominación de agricultura familiar campesina responde al interés del Estado por realizar políticas orientadas a un sector que reúne dos condiciones: ser productor, y pertenecer a un determinado estrato social, que se define según la realidad social de cada país en contextos históricos determinados. Puede tratarse de un pequeño productor, campesino o simplemente de un agricultor de escala reducida en superficie que controla, o bien puede definirse según el nivel de ventas que realice. Puede variar la definición operacional, pero en todos los casos corresponde a esa combinación productiva y social.

En resumen, la adecuada definición operacional de los usuarios o beneficiarios de una política es central para lograr relacionar correctamente los medios con los fines. Lo que se espera, entonces, es que se diseñen medidas y se apliquen instrumentos para el desarrollo productivo de un cierto estrato social.

Conviene tener presente que dentro de los márgenes de lo que se defina como agricultura campesina existe una alta heterogeneidad entre sus componentes. Las variables tamaño, especialización, fuente principal de ingresos, y localización determinan muchos tipos de agricultores pequeños. Es imprescindible aceptar esta diversidad y contenerla en los instrumentos de política que se diseñen.

establecida por normas que la regulan en Estados con cuerpos legales que determinan el marco de lo posible en nuestras sociedades. En el artículo, en que cita a Hume con su 'ética de los negocios', discute la visión más abstracta de Adam Smith y de sus seguidores de economía walrasiana.

5. El propósito productivo

En términos inmediatos, lo que persiguen las instituciones de fomento productivo orientadas a pequeños productores es lograr su desarrollo productivo. Los datos referidos al crecimiento de las capacidades productivas, los niveles de inserción en la economía y la mayor autonomía en sus actividades como productores, deben ser las variables por considerar al evaluar su desempeño.

Como otros autores lo señalan, impulsar productivamente es condición necesaria para que muchos pequeños productores alcancen mayores niveles de desarrollo, pero no es condición suficiente para lograrlo.

En efecto, las dinámicas de los mercados quedan fuera de los márgenes de incidencia de las medidas e instrumentos gestionados por las instituciones de desarrollo productivo. De manera simplificada, se ha aceptado que, dentro de un continuo que representa el sistema de producción, comercialización y financiamiento, las posibilidades de garantizar una inserción competitiva de los productores se alejan de las posibilidades de influencia de los organismos de desarrollo.

Es más, progresivamente se concuerda en que el ingreso de las familias de pequeños productores queda más dependiente de ingresos extra-prediales, y combina a tal fin la contratación bajo la forma de salario de miembros del grupo familiar, así como el acceso a transferencias de ingreso que pueden provenir de fuentes públicas independientes de la institucionalidad agraria.

Además, en otra fase de la acción pública, las inversiones productivas extraprediales, tales como obras de riego, conectividad vial o de telecomunicaciones, adquieren un carácter cada vez más determinante en el objetivo de lograr mejor calidad de vida de la familia campesina. Todo esto es complementado con la inversión social en salud, educación, vivienda y previsión social, que otorgan un sentido de integración social no alcanzable con las medidas estrictamente productivas en la dimensión del predio de los productores de menor escala.

En otro ámbito de ideas complementario a la visión de producción, inversiones y servicios sociales, se encuentra la noción de la cultura y la participación política. Si bien estas formas de relación social no se incorporan operacionalmente en las propuestas de institucionalidad, cabe tenerlas presentes pues amplían enormemente las potencialidades de una población que puede integrarse en

mayor medida a las definiciones democráticas de nuestros países.
Es decir, las acciones referidas al desarrollo productivo requieren ser complementadas con medidas de política de desarrollo de infraestructura y de inversión social, y todas requieren, a su vez, ser entendidas dentro de una dinámica cultural y política que determinan la complejidad del fenómeno que se aborda.

6. El Estado y el mercado para pequeños productores

Otra afirmación categórica referida a los productores agrícolas en general, y que es generalizable a los pequeños productores, está relacionada con el hecho de que el objetivo de la producción es obtener ingresos, con independencia del mercado que se abastezca. Puede parecer una obviedad, pero como se discute tanto y se afirma con tanta propiedad que una de las razones para apoyar la producción campesina es su aporte a la alimentación, y más aún su importancia en la dieta alimentaria de los sectores populares, resulta necesaria más de una explicación.

El marco de la producción campesina o, más ampliamente, agrícola, está dado por relaciones de mercado dentro de un sistema caracterizado por:

- la propiedad privada de los medios de producción, en particular de la tierra y en muchos casos del agua;

- la legitimidad social del lucro como objetivo de las empresas;

- la generalización de la relación de contratación de trabajadores asalariados en las empresas.

- A esto se agrega una definición del Estado que adopta un rol subsidiario a la acción de los privados, y como proveedor, básicamente, de bienes públicos[5].

Esto permite concluir que la producción agrícola se obtiene para ser vendida en una economía que hace de la división del trabajo una forma de relación social indispensable para su funcionamiento y para la búsqueda de la mejor asignación de recursos. Más aún, si la división del trabajo mencionada es

[5] Rafael Trejos y Tania, López, Bienes públicos y servicios de apoyo para la agricultura y la vida rural: el papel del Estado, marzo 2009.

una división internacional del trabajo, entonces resulta más discutible aún la noción de que se produce según tal o cual valor de uso. Compartir este punto de vista hace que resulte poco significativo si lo que se produce atiende éste o aquel mercado o satisface tal o cual necesidad. Por esto, un pequeño productor que produce cerezas para su transformación en insumo de un licor que se exporta, es tan pequeño productor como el que produce leche para una industria transnacional o como el triguero que vende su cosecha a un molino.

No es el qué produce lo que caracteriza al pequeño productor, sino su escala productiva y su lugar dentro de la estructura social. En consecuencia, las políticas tendientes al desarrollo de sus capacidades se orientan al mejoramiento de sus ingresos y a su integración social.

Nuevamente se observa el aporte de la economía institucional[6] en esta visión de los pequeños productores. En tanto comparte que debe producir de la mejor manera para lograr un uso técnicamente adecuado de sus recursos, este productor, cuando se relaciona con los agentes del mercado, ya sea para vender su producción o para comprar los insumos o acceder al financiamiento necesario para su operación, deja de referirse exclusivamente a su condición de productor. Ni la venta es un proceso único ni sus compras corresponden a acciones aisladas. Una y otras responden a un marco de relaciones sociales más o menos normadas que afectan su éxito ya no sólo como productor, sino en su posibilidad de reproducirse como tal o incluso en su necesidad de crecer para mantenerse al ritmo de una economía que también crece.

De esta manera es necesario destacar que el productor, cuando se observa en su objetivo de reproducción, sólo puede ser entendido por las relaciones sociales que establece. Dado que muchas veces esas relaciones están normadas explícitamente, resulta de la mayor importancia establecer cuánto de normatividad rige las relaciones de los productores con su entorno. Lo que llama la atención es que, justamente, donde hay menor cantidad de normas existe una mayor probabilidad de que el productor se enfrente de manera asimétrica con sus proveedores o con sus compradores. En la negociación de sus productos o insumos el productor se encuentra no sólo con compradores o proveedores, se encuentra con sistemas establecidos de transacciones que lo determinan en sus posibilidades de negociación.

[6] Jaime Lozano en la Revista de Economía Institucional de noviembre de 1999 establece una diferencia teórica entre la economía fundada en la elección (individual) y la economía entendida por las instituciones que median las relaciones entre los productores y consumidores.

Por eso es cada vez más frecuente que los productores acudan al Estado en la búsqueda de normas que regulen la comercialización y para acceder a información que les mejore su capacidad de negociación.

No se trata necesariamente de que existan fallas de mercado, que en el extremo justifican la acción del Estado (ver Trejos, 2009) sino que, en condiciones normales, dentro del marco jurídico se producen situaciones de asimetrías que hacen necesaria la acción de las instituciones con una orientación distinta a la que les han prescrito.

En este caso, se hace presente que la ausencia de instituciones orientadas a equilibrar las capacidades de negociación en mercados asimétricos o la ausencia de actividades en este sentido, cuando estas instituciones existen, hacen que operen legalmente formas de predominio de determinados sectores respecto de otros, en concordancia con sus desiguales cuotas de poder dentro de la sociedad y del sistema político, respectivamente, con lo cual se legitima la reproducción de este tipo de relaciones.

7. Categorías del desarrollo

Un investigador social mexicano, Pablo González Casanova, se esforzó hace treinta años para brindar un modelo de investigación que establecía un continuo entre las categorías del desarrollo, las dimensiones de la investigación, las hipótesis, variables e indicadores. Se detenía en cada una de ellas y por medio de sus textos intentaba evitar el reduccionismo al cual están tan expuestos los investigadores o intelectuales que colocan pasión en sus ideas.

La categoría que se comparte en este documento es el desarrollo. Se aspira a que las personas incrementen su nivel y mejoren su calidad de vida, aceptando que el sistema económico vigente tiende más a la exclusión que a la integración social si se lo deja operar sólo en su dimensión económica. Por ello es fundamental combinar el buen propósito con una comprensión lo más realista posible de las categorías explicativas del funcionamiento social, para actuar de manera eficiente sobre ellas.

Sin rehacer esas discusiones, y tomando exclusivamente lo correspondiente a economía institucional que se pretende seguir en estos razonamientos, se puede concluir que es en las relaciones sociales donde se establecen las formas económicas, institucionales y de dominación política que prevalecen

en las sociedades de la Región. Por tanto, es completamente coherente que las medidas que se adopten desde los Estados o que aparezcan en los programas políticos, se relacionen con las decisiones vinculadas con las formas de ejercicio político en sociedades cruzadas permanentemente por la discusión sobre cuánto Estado y cuánto mercado.

Ese debate está en el plano de las categorías y continuará sin que se pueda adelantar por cuánto tiempo o cuántas generaciones. Allí corresponde ubicar la discusión acerca de las transacciones entre productores y consumidores, con conocimiento del conflicto de intereses implícito que es más o menos regulado por el peso de las instituciones legales, económicas o consuetudinarias en el marco del Derecho y del Estado. Transacciones que, al decir de Commons (1931), son más que el mero intercambio de mercancías y están expuestas como la unidad de análisis de la economía institucional, o sea como procesos que implican la enajenación y adquisición de derechos de propiedad y de libertad creados en una sociedad determinada y que afectan los comportamientos de los individuos.

Las formas de abordar la discusión por las categorías del desarrollo así entendido son múltiples y dependen de la preeminencia teórica y hasta ideológica que le quieran dar los protagonistas de estos debates.

Las instituciones son entonces marco para esas transacciones así como también instancias donde cristalizan decisiones que dan sentido y viabilidad a las conductas económicas que ya no quedan sujetas al arbitrio de las fuerzas del mercado, o a dinámicas inmanejables conducentes al equilibrio económico general, según los precios de las mercancías.

Estas afirmaciones, sostenidas como categorías, dan un peso significativo a la discusión por las instituciones como el andamiaje operativo en el que se realizan las relaciones sociales. Lo que corresponde es tomar esa arquitectura, más bien conceptual, e ir adecuando sus contenidos en términos históricos, para lo cual es necesario precisar las dimensiones temporales y de localización de lo que se proyecta elaborar como instituciones, y llegar finalmente hasta los indicadores que sirvan para prever su desempeño o para avaluarlo, con el objeto de continuar con la propuesta de González Casanova.

Lo que queda como paso siguiente, aunque no se termine de resolver este primer debate, es la definición de las dimensiones del desarrollo. Acá se encuentran, sin duda, las decisiones asociadas a la temporalidad y espacialidad de las

propuestas de desarrollo. En la temporalidad, hoy se destaca la situación de crisis financiera que devino en recesión[7]. En lo relativo al espacio, a su vez, surge la dimensión territorial del desarrollo que hace imprescindible que se otorgue un tratamiento más riguroso que el brindado hasta ahora en los Estados centralizados de la Región.

8. Territorios e institucionalidad

Las instituciones operan con sus instrumentos en territorios que determinan, por la existencia de factores, lo que es posible hacer. Esta dimensión está aún insuficientemente tratada en el diseño de las políticas públicas, aunque la literatura al respecto y una buena cantidad de experiencias le dan cada vez más importancia en la gestión del desarrollo[8].

El enfoque territorial tiene la particularidad de ofrecer un espacio real, físico, donde se establecen las relaciones entre los productores con su medio natural, entre las empresas y sus trabajadores, y entre los productores y sus familias, con entidades del Estado o de la sociedad civil, que conforman el entramado institucional para el desarrollo de sus actividades.

Lo territorial ofrece una dimensión que aparentemente es insoslayable y que, sin embargo, no ha sido asumida plenamente en la institucionalidad pública para el desarrollo de la población que habita y trabaja en el espacio que ocupa la agricultura, la agroindustria y los servicios asociados; además, es el lugar en donde se ejecutan las inversiones en infraestructura y se realiza el gasto social.

La realidad de un territorio da la posibilidad de diseñar estrategias de desarrollo definidas por las condiciones prevalecientes en el área que se trate, de acuerdo con las características del lugar que se quiere impulsar. Así se pueden diseñar planes de desarrollo para cuencas, para valles, para regiones en dimensiones micro-regionales o macro-regionales. El territorio así entendido es una dimensión flexible que se adapta a los objetivos de un plan, considerando las realidades naturales, sociales y de inversión existentes en las respectivas áreas.

---

[7] Piñeiro, Martín. El escenario internacional y los nuevos desafíos y oportunidades del sector rural: consecuencias para el marco institucional. Abril 2009; y Nazif, Iván. Explicaciones a la crisis financiera y su impacto en los mercados agropecuarios y de insumos. ODEPA, diciembre, 2008.

[8] Echeverri, Rafael y Echeverri, Ana María. El enfoque territorial define el desarrollo rural. Abril, 2009.

La modernidad, cristalizada en sistemas de información cada vez más detallados, brinda la posibilidad de construir esquemas de desarrollo apropiados a las condiciones de los territorios y de las poblaciones involucradas.

Todos estos antecedentes deberían permitir que la diferenciación de políticas, de acuerdo con lo que se denomina heterogeneidad de los pequeños productores, se produzca en los espacios en que se realice la política. La idea es disponer de un abanico de instrumentos que sean flexibles en su aplicación, de tal manera que den respuesta a la diversidad de situaciones presentes en la agricultura familiar campesina.

Estos propósitos se podrían alcanzar si se reelaborara el cuadro institucional sin exigirse que cambie completamente la organización del Estado, con una propuesta operacional que ponga el acento en el diseño de instrumentos de desarrollo flexibles en su concepto general, y con capacidades instaladas en los territorios para definir modalidades de su aplicación que den cuenta de las realidades territoriales según sea la estrategia que se adopte.

Frente a esta posibilidad, tan convincente en su formulación, aparece como obstáculo real la conformación burocrática de los Estados unitarios, que mantienen servicios que concentran las decisiones en un nivel central, así como políticas sectoriales que reducen su acción a áreas determinadas de la actividad económica.

9. Propuesta de modelo para la institucionalidad de desarrollo productivo de agricultores familiares campesinos

Siguiendo las afirmaciones anteriores, se puede concluir que si los Estados incluyen dentro de sus prioridades la integración social de los pequeños productores agrícolas, tendrá sentido elaborar políticas con medidas e instrumentos específicos para su desarrollo, tras el logro del objetivo de mayor equidad.

De esta manera, el impulso a la agricultura familiar campesina se dirige a aumentar su productividad y mejorar las condiciones de su inserción en los mercados de productos, insumos y financiamiento.

En términos más precisos:

- Las tareas de desarrollo tecnológico y de innovación adquieren gran relevancia y son insustituibles si se quiere alcanzar niveles de productividad competitivos con los demás estratos de productores nacionales e internacionales.
- Como una de las inequidades manifiestas que deben enfrentar estos productores está en la dotación de recursos, es atendible que el Estado incorpore, como una de sus líneas de acción, el fomento y ampliación de las capacidades de producción a través de programas de:

– Conservación y mejoramiento del suelo, para hacerlo más productivo y sustentable.

– Acceso a agua y a obras de inversión prediales que mejoren su uso y garanticen su acceso.

– Capacitación de la fuerza de trabajo, para mejorar la productividad y alcanzar remuneraciones al factor trabajo comparables a las que se alcanzan en empresas de mayor tamaño, aunque se trate de empleo familiar.

- Respecto a financiamiento, facilitar su acceso con recursos del Estado, bajo diversas formas. Las agencias estatales pueden aceptar hacerse cargo de los costos transaccionales o las garantías por los cuales la banca privada se muestra tan elusiva para atenderlos.

- Incorporación de estos productores a los beneficios de las obras de infraestructura vial, de riego y de comunicaciones que se desarrollan en las regiones donde están localizados.

- Respecto a los mercados, la acción de la institucionalidad pública debe dirigirse a:

– Proporcionar apoyo para la guarda de su producción y el financiamiento de esa actividad, que retarda su comercialización y por tanto resta liquidez a los productores.

– Proporcionar información detallada y oportuna de los precios internacionales que operan como costo alternativo de importación, en los casos de productos sustituidores, incorporando los atributos de calidad y comparando con tipos de productos homogéneos. En caso de ser productores de materias primas para industrias de exportación, se debe actuar en analogía considerando los

precios de exportación FOB como referentes para la formación de los precios internos.

– Definir, con todos los agentes de las cadenas de comercialización, las condiciones de las transacciones de productos, apoyando los esquemas de muestras y contra muestras, y ofreciendo laboratorios independientes que puedan certificar la idoneidad de las mediciones de calidad de los productos, para ser luego transformados en premios y castigos aplicables al precio que reciben los productores.

10. Las instituciones para estos programas

10.1 El organismo central de desarrollo campesino y la red territorial

La definición de uso de instrumentos para el fomento de los recursos debe ser asumida por las instituciones de desarrollo de la agricultura familiar campesina; sin embargo, la aplicación específica debe corresponder a la red que establezcan los propios usuarios con agencias de desarrollo regional o, más genéricamente aún, territorial, a fin de garantizar el uso más eficiente de esos recursos, de modo tal que queden vinculados con estrategias de desarrollo, según sea la unidad territorial más adecuada de acuerdo con los planes de la economía regional. Esto es válido para todos los instrumentos de fomento de recursos asociados a la tierra, el agua y los recursos humanos.

Esta misma forma de vínculo institucional se aplica a los planes de inversiones en infraestructura de conectividad y riego o drenaje, de tal manera que las obras incluyan los impactos en el desarrollo de la productividad de los pequeños agricultores.

Corresponde que, en todos los casos, se flexibilicen, según sean las condiciones locales, las definiciones de los beneficiarios de los programas, dando prioridad al orden que garantice un desarrollo armónico de las comunidades según sus características sociales y culturales.

Entonces, las mismas instituciones que administran los instrumentos y los negocian centralmente con el Fisco, adquieren versatilidad para operarlos según las condiciones que emanan de planes regionales o de espacios territoriales predefinidos por condiciones físicas y culturales.

10.2 El organismo central de desarrollo campesino

Las tareas de capacitación y, en general, de formación de recursos humanos, deben ser parte de las funciones del organismo especializado en el desarrollo de la agricultura familiar campesina. Del mismo modo, corresponde a este organismo la contratación de empresas de asistencia técnica para estimular la innovación y la incorporación tecnológica en pos de mejorar la productividad predial.

10.3 Las redes institucionales de apoyo a los ingresos

Por otra parte, la institucionalidad pública podría hacerse cargo de un problema creciente en la agricultura familiar campesina: las subdivisiones hereditarias, que implican la formación de predios con un tamaño insuficiente para lograr escalas de producción competitivas. Esto debería hacerse mediante planes de subsidio a los ingresos que permitan a los herederos disponer de recursos para que algunos familiares puedan adquirir los derechos de propiedad a los otros miembros del grupo familiar que deben abandonar la residencia y la explotación.

10.4 El organismo central de desarrollo campesino, las oficinas de información y las empresas comercializadoras

Respecto a las funciones relacionadas con la comercialización, es recomendable que la institución de desarrollo de la agricultura familiar campesina establezca convenios con empresas comercializadoras a fin de garantizar a los campesinos el otorgamiento de *warrants* para alcanzar liquidez antes de la venta de sus productos.

Esta línea de acción requiere una movilización de capacidades más diversas por parte del Estado, para informar oportuna y detalladamente la situación de los precios internacionales a fin de construir costos alternativos de importación como referencia para los productores. Además, resulta necesaria la realización de estudios complementarios que diagnostiquen las estructuras de mercado para determinar si existen situaciones de oligopsonios que puedan significar colusión y llevar estos antecedentes a los órganos de fiscalización de libre competencia.

Se trata de un tipo de acciones que promueven que una red de instituciones públicas actúen para disminuir las imperfecciones de los mercados, ya que, además, para obtener información oportuna, las aduanas y los órganos de normalización, si cuentan con legislación y reglamentos que faciliten los procesos de comercialización, deberían disponer de recursos para difundir los términos normativos que regulan las transacciones.

11. Conclusión

En resumen, el organismo de apoyo al desarrollo de la agricultura familiar campesina sigue siendo el pivote para armar redes territoriales con entidades públicas y privadas regionales, con otras entidades públicas del propio ministerio de agricultura y con otros servicios según sean los requerimientos de los pequeños productores. Además, deben celebrarse convenios con empresas comercializadoras y con proveedoras de servicios a los pequeños productores. Si el organismo tiene su propia actividad financiera, debe cumplir la función de otorgar y recuperar créditos. Si no la tiene, debe establecer convenios con la banca para dotar de garantías a los productores campesinos. Así se puede continuar enumerando funciones y relaciones que se desprenden casi automáticamente de las tareas antes mencionadas.

Es necesario concluir que el rol de la institucionalidad pública es determinante para el desarrollo de la agricultura familiar campesina y en actividades que van más allá de la provisión de bienes públicos o de lo que se denomina fallas de mercado: significa directamente suplir en los ámbitos institucionales la falta de poder relativo de los sectores menos conectados con el dictado de las leyes y con el funcionamiento del derecho y las regulaciones, para así ampliar sus capacidades de negociación en los mercados.

Bibliografía

Commons, John R. Revista de Economía Institucional, segundo semestre de 2003, Universidad Externado de Colombia. Tomado a su vez de American Review 21, de 1931.

Echeverri, Rafael y Echeverri, Ana María. El enfoque territorial define el desarrollo rural. Abril, 2009.

Lozano, Jaime. Economía institucional y ciencia económica. Revista de economía institucional. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1999.

Piñeiro, Martín. El escenario internacional y los nuevos desafíos y oportunidades del sector rural: consecuencias para el marco institucional. Abril 2009; y Nazif, Iván. Explicaciones a la crisis financiera y su impacto en los mercados agropecuarios y de insumos. ODEPA, diciembre, 2008.

Trejos, Rafael y Tania López, Bienes públicos y servicios de apoyo para la agricultura y la vida rural: el papel del Estado, marzo 2009.

Weber, Max. Economía y sociedad, FCE, 1997.

Capítulo VI

Áreas que exceden los ámbitos de acción de la institucionalidad agropecuaria: la necesidad de articular y coordinar las políticas para los territorios rurales

El enfoque territorial redefine el desarrollo rural

Rafael Echeverri Perico y Ana María Echeverri Pinilla

1. Introducción

Las estrategias de desarrollo rural apuntan, cada vez con mayor frecuencia, a enfoques territoriales, en los cuales los modelos de gestión rompen con las visiones tradicionales de lo rural y su desarrollo. La priorización del territorio, lo multisectorial y multidimensional, la equidad y la cohesión, y la relación entre lo urbano y lo rural se constituyen en los soportes sobre los cuales se definen los ejes estratégicos del desarrollo rural acorde a sistemas territoriales. Estos modelos vienen fortaleciéndose desde experiencias como la europea, la estadounidense o, inclusive, desde México y Brasil, brindando aprendizajes importantes para los demás países de la Región.

La preocupación actual de diversos actores locales, regionales, nacionales e internacionales gira en torno a la eficiencia de las estrategias de desarrollo, dadas las grandes dificultades y los pobres resultados de la aplicación de políticas públicas. Políticos, técnicos y líderes sociales se ven enfrentados al manejo de factores centrales en la gestión de la política como la relación costo-beneficio de los programas y proyectos propuestos, la credibilidad en las instituciones, la calidad del gasto público y la confianza de la sociedad en el Estado. Factores que dan cuenta de una importante carencia de mecanismos de concurrencia, articulación, sinergia y valor agregado, lo que se ha traducido, a su vez, en la reducción de los impactos de las políticas y ha incrementado sus costos de transacción.

De este planteamiento se desea destacar al menos cinco aspectos centrales que permiten identificar con claridad las tendencias a las que se enfrentan los modelos tradicionales de base. Estos son: el territorio como objeto de política,

la multidimensionalidad, la multisectorialidad, las rentas sociales territoriales, y la nueva relación urbano-rural.

El territorio se convierte, de acuerdo a este enfoque, en objeto de focalización de las estrategias económicas, sociales y políticas, siendo a su vez y en consecuencia, la unidad de gestión básica de la política pública. El territorio, en este contexto, es entendido como una construcción social, históricamente determinada, que incorpora dimensiones ambientales, económicas, sociales, políticas y culturales.

Esta condición, por tanto, genera la idea de multidimensionalidad, al reconocer que el territorio no es una sola cosa, por el contrario es espacio, medio ambiente, institucionalidad, política, sociedad, economía y cultura, todas éstas dimensiones dinámicas en permanente construcción e interdependencia. La multidimensionalidad introduce a la vez un concepto importante en el desarrollo del enfoque: la idea de sistemas complejos que deben ser atendidos por políticas capaces de manejar más de un escenario y que requieren gran coordinación intersectorial.

El tercer aspecto es la incorporación de la multisectorialidad de la economía rural. Este concepto reconoce que más de la mitad del empleo rural se encuentra en lo no agrícola, por lo cual abre alternativas para la búsqueda de estrategias económicas más integrales en el territorio. La multisectorialidad, entonces, aboca por la inclusión en la agenda económica productiva de sectores claves como los servicios ambientales, el comercio, la agroindustria, la artesanía, el turismo y la construcción, dando gran potencialidad de desarrollo a los territorios rurales.

Otro aspecto importante en relación a la economía del territorio es la priorización del sentido de la cohesión social, antes que el de compensación, reconociendo la producción de rentas sociales territoriales, como efectos multifuncionales de las actividades económicas privadas. La realidad del territorio muestra una relación entre empresas y sociedad que deja espacio a la construcción de esquemas de maximización de las contribuciones sociales provenientes de actividades económicas propias del mercado, como la generación de empleo, la preservación del medio ambiente, la ocupación territorial, y el fomento a la cultura, entre otros. El objetivo central en este aspecto es favorecer a aquellos sectores y modelos que logren maximizar los efectos positivos de su actividad productiva, rompiendo así con dos preconceptos perversos de la mayoría de las políticas de la Región: de un lado la división entre una economía de

empresas ricas y rentables y los programas asistenciales o de desarrollo social para la precariedad empresarial de la población más pobre; y de otro lado, la idea de un desarrollo medido por el crecimiento económico de la producción y las rentas privadas.

Tradicionalmente han predominado las definiciones restringidas de lo rural, centradas en una segmentación entre lo urbano y lo rural. El cambio de foco en la política que propone este enfoque rompe esa dicotomía, evitando que se pierdan importantes interdependencias funcionales existentes entre los centros de concentración poblacional y los servicios y espacios de baja densidad que los rodean. La estrategia, entonces, lleva a pensar en favorecer la concepción de un continuo espacial, donde prime la integración de mercados, y la existencia de redes sociales, institucionales y culturales entre lo urbano y lo rural, principalmente en territorios donde las economías primarias o de servicios se explican por economías de localización, definidas por los recursos naturales como la agricultura, la pesca, el desarrollo forestal, la minería, el ecoturismo y los servicios ambientales, que generan diferentes estructuras de población, dispersas o concentradas.

La evolución del desarrollo rural apunta a conceptos de desarrollo territorial, como una estrategia para territorios y ya no como una estrategia para la agricultura o los grupos sociales vulnerables residentes en el campo. Este cambio importante focaliza la política en el territorio, dejando de ser una política sectorial productiva o una política sectorial social, para transformarse en una política transversal que engloba e incluye lo sectorial. Si bien el concepto de desarrollo rural implica la integralidad, la realidad es que la práctica política y social condujo a un imaginario dominante que no puede desprenderse del estigma que lo hace sinónimo de agrario, pobreza y política social. Llegó el momento de licenciar el término y sustituirlo por el más preciso de “desarrollo territorial”.

Se van dando señas de transformaciones de fondo en las tendencias de las políticas e instituciones del medio rural, cambios que dan cuenta de ajustes que involucran entidades territoriales en modelos de federalización o descentralización, superando el ámbito de los ministerios de agricultura. Se está presentando, además, la necesidad de especialización de las instituciones, haciendo evidente la dicotomía, existente en los ministerios de agricultura, para enfrentar, por un lado, como ministerio de producción, la responsabilidad de la agricultura, y de otro, como ministerio de desarrollo, la responsabilidad del desarrollo rural.

Esta visión territorial abre el espacio para la discusión del concepto mismo de ruralidad poniendo en cuestionamiento las definiciones tradicionales basadas en densidad poblacional o predominancia de la agricultura. Se incorporan con este enfoque consideraciones regionales que reconocen el continuo urbano-rural, y consideraciones más integrales acerca de las funciones rurales de los centros urbanos y las dinámicas espaciales de interacción entre estos ámbitos. Lo que se está presentando es la imposición de una visión de tipologías de territorios integralmente considerados, reconociendo los territorios con predominio de dependencias de recursos naturales como estrategia de desarrollo.

Estas transformaciones institucionales y de las políticas sectoriales no son exclusivas del medio rural, sino que forman parte de las megatendencias de una transición institucional que viene transformando las relaciones territoriales en un proceso de globalización (a nivel mundial), integración (a nivel de regiones), reforma (a nivel nacional), y descentralización (a nivel local). Este proceso ha generado nuevas instituciones y competencias, y ha redefinido los esquemas de poder, replanteando la relación Estado-Sociedad a través de la participación y la privatización, la co-gestión, las autonomías, y el crecimiento de las organizaciones no gubernamentales.

Hay un escenario en evolución que conduce a una necesaria reflexión sobre el papel de cada uno de los actores. En particular cabe la reflexión para las instituciones internacionales, que están afectadas por las mismas tendencias, y que tienen que redefinir su rol a la luz de nuevas realidades institucionales.

2. El territorio se toma las políticas públicas

Se han venido introduciendo transformaciones de gran importancia para las estrategias de desarrollo de los territorios rurales. Los Estados han invertido en una nueva generación de políticas que muestra un marcado esfuerzo por incorporar innovaciones institucionales que redibujan el escenario para políticas de tipo regional, territorial, local y rural. A continuación se mencionarán algunos de estos significativos ejemplos.

2.1. Una Ley sectorial que rompe el orden institucional en México

Las características fundamentales de la estrategia territorial de México se

han integrado en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable promulgada en 2001, en la cual se establece el enfoque territorial como el marco conceptual y programático que orienta la estrategia de desarrollo en los municipios del país. Esta Ley forma parte de un marco más amplio que incluye la estructura de planeación y de gestión pública, dada en un importante proceso de descentralización, municipalización y federalización, que ha acompañado la modernización estatal.

Los ejes centrales de la estrategia de la política territorial expuesta en la ley, pueden sintetizarse en aspectos como el Programa Especial Concurrente, los sistemas y servicios para áreas prioritarias de política, los colegiados, la planificación territorial participativa, y la municipalización de la gestión territorial.

El Programa Especial Concurrente surge como estrategia de ejecución de las políticas sectoriales federales en lo niveles municipales, particularmente rurales. El programa busca una estrategia común de programación, planeación y gestión de la inversión pública bajo criterios de coordinación, articulación y concurrencia. Esto implica una relación funcional y sinérgica entre los diferentes tipos de intervención pública en los territorios. Para ello se ha establecido un presupuesto concurrente y una estructura institucional conformada por la Comisión Intersecretarial, en la cual participan 13 Secretarías de Estado, coordinadas por la Subsecretaría de Desarrollo Rural, y por estructuras para la coordinación en el nivel de los estados.

La ley contempla sistemas y servicios para cada una de las áreas prioritarias de la política. Con ello se busca dar un mayor ordenamiento a la relación de oferta de políticas y demandas territoriales. Las redes de instituciones y los consejos de los sistemas son las características fundamentales de esta estrategia.

Otro aspecto de la Ley apunta a colegiados como estructura institucional de gestión en todos los niveles territoriales. Los consejos son órganos consultivos de participación, concebidos como espacios de negociación y planificación en cada nivel. Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable constituyen la unidad básica de esta estructura, y los Comités Sistema Producto, el apoyo a la política productiva, en los cuales participan productores y actores económicos así como los agentes públicos responsables de las políticas pertinentes.

La planeación territorial participativa aparece como eje central de procesos de ordenamiento de las demandas de productores, organizaciones y comunidades en los territorios. El ordenamiento de estas demandas se realiza a través de Planes de Desarrollo Rural, que determinan visiones prospectivas, ejes estratégicos de desarrollo y proyectos territoriales en diversos niveles y dimensiones sectoriales, soportados en el desarrollo de capacidades locales.

Finalmente la municipalización de la gestión territorial se ha llevado a cabo mediante procesos de acuerdos del gobierno federal con los gobiernos locales y la coordinación con los gobiernos estatales. Estos mecanismos han conducido a la simplificación de la oferta de programas y a la descentralización en las reglas de operación.

2.2. Identidad y ciudadanía construyen territorios en Brasil

La gestión territorial en Brasil tiene una larga historia de planeación y gestión de políticas públicas. Su institucionalidad es rica en el nivel federal y muy fuerte en los niveles regionales, estatales y municipales. El marco político y legislativo ha favorecido la integración territorial, la reducción de brechas regionales y la ocupación equilibrada y sustentable del territorio. Dentro de este marco general opera una red institucional del nivel federal que se constituye en fundamento de las estrategias de desarrollo territorial. Los Ministerios de Planeación, Integración, de Ciudades, de Medio Ambiente y de Desarrollo Agrario, tienen responsabilidades diferenciadas dentro de un marco de coordinación, subsidiariedad y complementariedad, en el cual le corresponde al Ministerio de Desarrollo Agrario la responsabilidad del desarrollo local, particularmente en los territorios de más alta ruralidad, gestión realizada por la Secretaría de Desarrollo Territorial.

La estrategia de desarrollo local rural ha sido denominada Política de Desarrollo de los Territorios Rurales, centrada en la conformación y gestión de Territorios de Identidad, como una unidad espacial supramunicipal o micro-regional. Las características más destacables de esta estrategia implican:

- Una delimitación territorial basada en rasgos de identidad de agrupaciones de municipios cohesionados, que comparten características culturales, políticas, económicas, sociales y ambientales y que expresan capacidad social de movilización, organización y participación a partir de intereses y visiones comunes o compartidas.

- Una gestión social del territorio como estrategia de ordenamiento de las acciones de planeación y ejecución de las líneas estratégicas y los proyectos de inversión. El ciclo de gestión proporciona una estructura de trabajo y operación que constituye un marco para la participación, la cooperación local y la planeación intermunicipal en el desarrollo de programas de desarrollo territorial.

- Colegiados como instancias institucionales de participación, negociación y consenso para los procesos de planeación, gestión y orientación de la demanda territorial. Los Consejos de Desarrollo Territorial, CODETER, constituyen la base que soporta esta estructura institucional con participación social y gestión descentralizada.

- Articulación de políticas y participación social, como prioridades de un nuevo modelo de gestión pública que impacta y orienta la inversión en un modelo de ordenamiento de acciones y programas sectoriales de acuerdo con pactos establecidos entre el nivel nacional, federal, y los territorios.

2.3. El territorio como eje de gestión del medio rural en España

La dinámica de desarrollo económico y social de España en las últimas décadas ha impuesto un gran desafío para la integración del territorio, para la distribución de los beneficios y para enfrentar el despoblamiento que se presenta en el medio rural. Sobre la base del reconocimiento del potencial que encierra el territorio rural y del objetivo estratégico de la cohesión territorial se ha establecido una estrategia de desarrollo de los territorios rurales que se alimenta, por un lado, de las políticas europeas contenidas en la Política Agrícola Europea y, por el otro, de una visión territorial que caracteriza al Estado español como uno de los más avanzados en descentralización, la configuración de espacios autonómicos, y el ordenamiento territorial. La promulgación de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, a fines de 2007, recoge este espíritu y enfoca sus estrategias públicas, complementándolas con un Plan Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013.

Los ejes que conforman la política coinciden con los lineamientos establecidos por Europa en la Declaración de Cork, donde se establece un decálogo acerca del reconocimiento del valor del territorio como estructurante de una sociedad europea en el largo plazo, y plantea un enfoque integral que refleja el sentido multisectorial y multidisciplinario del mismo, promoviendo la diversificación

en un marco de sostenibilidad. El resultado es una política basada en la subsidiariedad (donde lo local y el desarrollo endógeno juegan un papel central), la simplificación de las políticas, y la incorporación de principios de planeación y financiamiento articulado en los diferentes niveles territoriales, con modelos que hacen énfasis en el desarrollo de capacidades locales y sociales para la gestión del territorio.

Los principales ejes de acción de la estrategia territorial española apuntan al énfasis en la producción primaria rural, la sostenibilidad del desarrollo territorial, la calidad de vida y diversificación del territorio, el fortalecimiento de los modelos de gestión local, una estructura institucional para la gestión territorial, y mecanismos de compromiso entre actores.

El énfasis productivo de la actividad primaria rural implica la integración de las estrategias de fomento al valor agregado de la producción básica, con énfasis en la gestión del recurso hídrico, los sistemas de innovación territoriales, los sistemas de prestación de asesoría técnica a la producción, el afianzamiento de un modelo de relevo generacional en las explotaciones rurales, y el privilegio del aprovechamiento de las ventajas territoriales.

La sostenibilidad del desarrollo territorial integra los objetivos y enfoques del desarrollo sostenible al entorno del desarrollo rural con énfasis en la preservación y valoración del patrimonio natural de los territorios, suelo, agua y bosques. Este segundo eje establece la integralidad de los objetivos de las políticas sectoriales agrícolas con las de medio ambiente.

La calidad de vida y diversificación del territorio rural busca el reconocimiento de los derechos de sus pobladores y la retención o atracción de población hacia los territorios rurales. En este eje se destaca el sentido concurrente de las diferentes políticas sectoriales que llegan al medio rural, las cuales deben ser articuladas en torno a planes rurales locales y regionales, y se reconoce la importancia del impulso a economías localizadas, *clusters* de servicios y otras formas de desarrollo económico basado en la localización y en el aprovechamiento de los patrimonios territoriales.

El fortalecimiento de los modelos de gestión local que se han creado a través de la estrategia LEADER ha desarrollado redes de grupos de acción local basados en la participación directa de los actores territoriales en la conformación de iniciativas de desarrollo propio. La participación, planeación, gestión y desarrollo de procesos de seguimiento impulsados ha logrado la

articulación de la inversión pública comunitaria, nacional, autonómica y local, al tiempo que ha logrado la concurrencia de la inversión privada.

El desarrollo de una estructura institucional para la gestión territorial surge del desarrollo normativo de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural y la formulación de un Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible. Esta estructura establece la responsabilidad de las Autonomías en esta gestión y busca la creación de instancias de coordinación nacional, el desarrollo de la Comisión Interministerial y el Consejo para el Medio Rural con participación del gobierno nacional y entidades territoriales, y la constitución de la Mesa de Asociaciones para el Desarrollo Rural con participación de las organizaciones sociales.
El último eje de acción apunta al desarrollo de mecanismos de compromiso entre la administración pública y el territorio, a través de Contratos Territoriales de Zona Rural. Estos contratos establecen esquemas obligantes a las administraciones territoriales y a los receptores de la política para la gestión sostenible del medio rural. También busca el apoyo a los Grupos de Acción Local como interlocutores entre comunidades rurales y las administraciones. Estos modelos institucionales tienen complementos diversos en las estructuras autonómicas.

2.4. Del desarrollo rural al desarrollo territorial en Panamá

En las políticas de desarrollo territorial de Panamá se han venido poniendo en marcha procesos de gestión regional que abarcan proyectos supramunicipales en áreas estratégicas del país, y dan prioridad a la cohesión territorial. Desde la Presidencia de la República, en consecuencia, se ha dado un proceso basado en Consejos Consultivos Territoriales que buscan un entorno de interlocución directa entre los territorios y el gobierno nacional. Igualmente se ha formulado una política de desarrollo rural que aborda el enfoque territorial como marco de orientación general de la estrategia pública. En esta estrategia se pueden destacar los siguientes rasgos distintivos:

- Una estrategia territorial de articulación de políticas sectoriales, que reconoce la importancia de las acciones sectoriales y sus sistemas de planificación, pero que las condiciona a criterios de descentralización, participación y concurrencia.

- Participación, autonomía y corresponsabilidad de las entidades

territoriales para la gestión del territorio, estableciendo mecanismos de acuerdos en la formulación y ejecución de políticas públicas y basados en un sistema de transferencias e integración de procesos de planeación sectorial y territorial.

- Colegiados territoriales para el ordenamiento de la demanda de políticas y acciones públicas, en los cuales se convoca y vincula a los actores sociales territoriales y a los agentes públicos actuantes o intervinientes.

- Coordinación, articulación y concurrencia de las políticas sectoriales en los escenarios territoriales, con la aplicación de instrumentos de planeación y diseño de proyectos de inversión concertados y cogestionados con los actores territoriales.

2.5. Un modelo integral de desarrollo urbano y rural: ordenamiento territorial en Guatemala

El ordenamiento territorial ha sido la estrategia privilegiada de organización de la gestión pública. En el año 2002 se expidió la normatividad que consagra la descentralización como el principio estructurante de una política que busca la cesión de competencias del Estado central a favor de los municipios y de las instancias territoriales intermedias. Esta institucionalidad tiene sus bases en la autonomía, el sistema de consejos de desarrollo, un Gabinete de Desarrollo Rural y el Sistema Nacional de Planeación Estratégica.

El principio de autonomía, otorgada a las entidades territoriales, está soportado en procesos de descentralización, y definición de prioridades, procesos y compromisos de las autoridades locales y regionales. Este esquema se ajusta a las condiciones particulares de los territorios y sus capacidades.

Se constituyó un sistema de Consejos de desarrollo con un enfoque territorial, que aborda el desarrollo urbano y rural, determinando cinco niveles de planeamiento y gestión: nacional, regional, departamental, municipal y comunitario. La estructura de Consejos está orientada a la gestión integral, multisectorial y territorial del desarrollo, definiendo procesos con altos grados de participación de las comunidades, de la sociedad civil y de los grupos gremiales y empresariales.

El Gabinete de Desarrollo Rural, bajo la coordinación de SEGEPLAN, con el

liderazgo directo de la Vicepresidencia de la República y la participación de las instancias nacionales responsables de la política sectorial, es la máxima instancia de planeamiento del país. Este Gabinete cuenta con una secretaría técnica asumida por una Gerencia de Desarrollo Rural que es responsable del Plan de Desarrollo Rural, lo que representa un ejemplo en la redefinición de los esquemas de poder, colocando la responsabilidad del desarrollo rural en una instancia nacional y no sectorial.

El Sistema Nacional de Planeación Estratégica Territorial engloba la planeación regional y territorial como marco de los Planes Estratégicos Territoriales, formulados, concertados y gestionados con una alta participación del modelo de consejos territoriales. Estos planes tienen un carácter integral, multisectorial y de largo plazo.

3. Rasgos de política que se imponen

Con algunas diferencias entre países, se pueden destacar al menos cuatro rasgos comunes en las estrategias de gestión territorial que explican el interés común de sus gobiernos por mecanismos para compartir capacidades y conocimientos:

- *Articulación de políticas sectoriales en entornos territoriales*, que son expresión del reconocimiento de la integralidad del desarrollo y de la enorme dificultad que afrontan las políticas sectoriales para responder por altos grados de complejidad, situación compartida por los ministerios de agricultura, en el tema del desarrollo rural, y por los ministerios de medio ambiente, en el caso del desarrollo sostenible.

- *Integración de encadenamientos espaciales productivos*, que determinan cadenas de valor de acuerdo a condiciones de localización de activos y sistemas productivos territoriales. Los modelos de sistemas localizados, aglomeraciones productivas, o sectores líderes de desarrollo económico territorial, y el desarrollo endógeno, se constituyen en estrategias centrales pragmáticas de las políticas de cadenas productivas o sistemas producto.

- *Participación y corresponsabilidad de los actores territoriales* en la gestión del desarrollo, como mecanismos de interlocución de las demandas y ofertas de políticas públicas a través de arreglos institucionales, basados

en modelos de colegiados, que buscan escenarios legitimados de negociación y concertación público-privada.

- *Reforma y fortalecimiento institucional* para la gestión descentralizada y las autonomías territoriales que involucran la redefinición de competencias, de mecanismos de gestión, estructuras de transferencias y cofinanciación en la inversión pública y el rediseño de una nueva ingeniería institucional para la gestión.

La introducción de estas estrategias marca con nitidez la presencia de una nueva generación de políticas públicas que, más allá de estos rasgos diferenciadores, marcan cambios tendenciales en elementos claves de la política. En el siguiente cuadro se sintetizan los principales aspectos que vienen a sumarse a los logros que ya habían marcado la naturaleza de las políticas de desarrollo, dentro de un enfoque territorial.

3.1. Objeto de política

La orientación de la política de desarrollo rural se ha caracterizado por el establecimiento de su objeto en la producción agropecuaria, dentro de una visión de agricultura ampliada, lo cual significa el reconocimiento de sus enlaces hacia adelante y hacia atrás. Igualmente se centra en acción focalizada de las intervenciones públicas, en poblaciones específicas, con especial énfasis en grupos vulnerables.

Las estrategias territoriales no desconocen estos objetos de política, sin embargo establecen el espacio y su expresión territorial (como acción política) como el foco de las intervenciones. El territorio, en sus distintos niveles (local, municipal, microregional, regional, provincial o nacional) es la unidad de intervención, con todos sus componentes y atributos.

3.2. Visión

El énfasis predominante de las estrategias de desarrollo rural se ha considerado como políticas de desarrollo económico y social, con un enfoque especial en sus componentes de carácter económico-productivo, generación de empleo, productividad y competitividad, particularmente de las economías basadas en pequeña producción agrícola, agricultura familiar y diversificación de la

microempresa rural.

Cuadro 1
Cambios tendenciales en las estrategias de desarrollo bajo el enfoque territorial

	Marco de base	Tendencia
Objeto de política	Agricultura Grupos focalizados	Territorio multinivel
Visión	Productiva	Multidimensional
Definición de ruralidad	Demográfica - productiva Dicotómica	Tipologías territoriales Continuo espacial
Énfasis de economía	Agrícola ampliada Cadenas	Multisectorial *Cluster*
Tipo de política	Sectorial económica Sectorial social	Ordenamiento territorial Articulación y concurrencia
Objetivo de desarrollo	Mercado Rentabilidad privada Re-distribución	Rentas sociales territoriales
Instituciones públicas	Ministerios de agricultura y desarrollo rural	Ministerios de planificación o desarrollo Interministerial Institucionalidad territorial
Papel de actores sociales	Participación Representación	Negociación Consensos
Énfasis de inversión	Proyecto productivo Transferencias Bienes privados Bienes semi-públicos Bienes públicos generales	Proyectos estratégicos territoriales Bienes públicos territoriales
Modelos de planeación	Planeación sectorial Planeación participativa	Planeación estratégica territorial Plan - Contrato

El enfoque territorial ha venido a matizar el énfasis económico a favor de la integración de otras dimensiones del desarrollo que pasan a ser consideradas, de condiciones del entorno productivo y de desarrollo, a componentes

esenciales de sus metas. El sentido multidimensional del desarrollo rural con enfoque territorial asume los aspectos políticos, particularmente el tema de derechos, los temas culturales, particularmente el tema de identidad, y los aspectos de sostenibilidad ambiental, como objetivos del mismo nivel que los de generación de riqueza, privilegiados en los modelos de desarrollo rural.

3.3. Definición de ruralidad

La definición de la ruralidad es un concepto que se ve significativamente afectado por las políticas de enfoque territorial, como consecuencia de las nuevas definiciones de población objetivo. Al pasar de sectores económicos o grupos específicos a una unidad compleja e integral, como es el territorio, las definiciones de ruralidad tradicionalmente aplicadas se ven desbordadas por la realidad concreta de los espacios continuos urbanos y rurales, que son categorías imposibles de separar al abordar el territorio como unidad, a diferencia de la separación que es posible hacer al referir un grupo poblacional específico, por ejemplo, pequeños productores agrícolas residentes en áreas dispersas.

Las definiciones de población rurales, objetivo de las intervenciones de políticas de desarrollo rural, se han basado en criterios demográficos o de especialización productiva. En el caso del enfoque territorial, estas definiciones pierden sentido, en beneficio de un criterio de tipologías territoriales, que responden a factores políticos, ambientales o de identidad, que establecen espacios que podrían ser denominados ‘territorios rurales’, por estar sobre determinados por su dependencia a los recursos naturales, pero que albergan todo aquello que lo compone, incluyendo los centros urbanos que estén en su interior.

De esta forma se abre uno de los más importantes giros en las políticas de desarrollo rural, al presionar nuevas formas de definir sus alcances y de gestionar sus estrategias. En las estrategias de enfoque territorial la dualidad tradicional urbano–rural, pierde sentido, y se imponen consideraciones sobre las interdependencias funcionales del espacio, haciendo que la malla urbana, las funciones rurales de los centros urbanos, los procesos metropolitanos o las redes de ciudades, sean temas de crucial importancia y relevancia para el desarrollo rural.

3.4. Énfasis de economía

La visión de una agricultura aislada y de los énfasis en rendimientos de la producción fue quedando atrás, al imponerse una visión mucho más sistémica, que se traduce en la denominada agricultura ampliada, permitiendo una mayor comprensión de las dinámicas y relaciones económicas de un entramado productivo y comercial que se expresa en cadenas de valor. Las políticas basadas en cadenas o sistemas producto, ha significado uno de los avances más significativos en la institucionalidad de la política pública sectorial. En varios de los países de la Región se ha avanzado en forma significativa en esta dirección, marcando una línea de caracterización de la política pública orientada a objetivos más intersectoriales.

Como consecuencia de la aplicación de los enfoques de gestión territorial en el desarrollo rural, ha aparecido un reconocimiento hacia dos aspectos de la economía rural, que han sido poco relevantes en los modelos de desarrollo rural y que están llamados a matizar y complementar lo estrictamente agrícola y su naturaleza de empresa micro. Por un lado, se trata de los procesos de diversificación económica de los espacios rurales, con procesos muy avanzados de consolidación de economías no agrícolas, particularmente en sectores de servicios y, en muchos lugares, en sectores de transformación. Abundan los ejemplos de estos "nuevos sectores", como el caso del turismo, o de los servicios ambientales, que ya son considerados como objeto de las políticas de desarrollo rural en muchos de nuestros países. Esta diversificación de la economía rural ha modificado sustancialmente la naturaleza de muchos de los programas específicos.

El otro aspecto relevante es el de la preocupación, cada vez mayor, por pasar de los conceptos y mecanismos de cadenas de valor o sistemas producto, a la consideración de la localización y el espacio, para la definición de aglomeraciones económicas, *clusters* productivos o distritos económicos. Siguiendo los mismos principios de enlazamiento, articulación y complementariedad que soporta las visiones de cadenas de valor, esta consideración de la economía y el espacio conduce a la identificación de procesos y dinámicas localizadas, como unidad de intervención de los instrumentos de políticas de fomento o de crecimiento. La identificación de sistemas agroalimentarios localizados, de *clusters* agroindustriales, de polos de turismo, de áreas de producción de servicios ambientales o de espacios especializados para el abastecimiento de centros urbanos mayores, son ejemplos del sentido de las preocupaciones de la gestión territorial.

3.5. Tipo de política

La clasificación de las políticas de desarrollo rural ha estado marcada por su carácter sectorial, ya sea de tipo económico productivo o sea de tipo social, particularmente relativa a los temas de pobreza o distribución. Las estrategias aplicadas están marcadas principalmente por metas asociadas a la atención de las poblaciones más marginadas en el espacio rural.

La orientación económica del desarrollo rural se ha centrado en la búsqueda de condiciones que posibiliten la inserción exitosa de pequeños productores, en circuitos económicos dinámicos, mejorando su competitividad y rentabilidad. Adicionalmente ha contemplado mecanismos de compensación o transferencias al ingreso a aquellos grupos que no tienen condiciones de viabilidad en un entorno competitivo.

Esto marca un atributo reconocido de las políticas de desarrollo rural, consistente en su inscripción dentro de las estrategias de desarrollo social, atención a la pobreza y logro de equidad social. En cualquier caso las estrategias son de carácter sectorial, sea de tipo económico o de tipo social.

La introducción de los enfoques territoriales a las estrategias de desarrollo rural ha traído consigo, o dicho de otra forma, ha sido consecuencia natural, de la realidad compleja y multidimensional del desarrollo. Las interdependencias entre las esferas económicas y sociales con las ecológicas, políticas, culturales o institucionales, han hecho depender de forma intensa las estrategias de desarrollo rural de una combinación de sectores de política pública, para los cuales sus responsables tienen bajo grado de ingerencia. La realidad ha demostrado que el desarrollo rural es intersectorial y que demanda estrategias transversales que le den contexto y complementen las estrategias de tipo sectorial, que forman parte inseparable de ellas.

Como consecuencia de ello se han generado diferentes tipos de mecanismos para el logro de esta intersectorialidad, al tiempo que se mantiene la responsabilidad sectorial básica. El ordenamiento territorial ha sido un primer mecanismo de construcción de estos espacios intersectoriales, toda vez que crea condiciones institucionales para la asignación de competencias y asignación de recursos entre las diferentes instancias sectoriales (ministerios) y territoriales (nación, región, municipio, localidad). La impronta de estos mecanismos de ordenamiento es la introducción de estrategias de federalización, descentralización y regionalización.

Un segundo mecanismo, complementario natural al anterior, es el que busca la mayor eficiencia en la aplicación del gasto y la inversión pública en el espacio rural, por la vía de encontrar sinergias intersectoriales de las políticas públicas. Diferentes mecanismos de articulación, coordinación, subsidiariedad y concurrencia han sido desarrollados para el logro de una estrategia de intervención que condiciona las decisiones de inversión sectorial a visiones integrales del desarrollo rural. Cada vez es más frecuente encontrar que el desarrollo rural es una responsabilidad compartida entre un conjunto amplio de ministerios y es la articulación de distintas políticas convergentes en el territorio. Esto ha hecho cambiar sustantivamente el papel y el modelo de gestión de los ministerios de agricultura, tradicionalmente responsables del desarrollo rural, y ha implicado la creación de estructuras supra-ministeriales de coordinación, criterios de condicionalidad en los procesos de planeación y elaboración de presupuestos públicos, nuevos criterios de focalización, y nuevos modelos de gestión de acciones y programas.

3.6. Instituciones públicas

La asignación de las responsabilidades sobre el desarrollo rural sigue siendo predominantemente localizada en los Ministerios de Agricultura, quienes han desarrollado diferentes estructuras institucionales para su abordaje, entre las cuales se destaca la creación de viceministerios (subsecretarías) o Direcciones Generales, responsables de los componentes estratégicos o políticos, y modelos en los cuales estas instancias se complementan con instituciones autónomas adscritas, responsables de la operación de los instrumentos de intervención.

El análisis de las instituciones sectoriales de desarrollo rural está íntimamente ligado a la concepción que se tiene de los componentes de desarrollo rural. Las políticas predominantes han ido consolidando una canasta de estrategias de intervención que se centran en financiamiento, asistencia técnica, comercialización, desarrollo de capacidades, desarrollo empresarial, inserción a mercados dinámicos, acceso a activos productivos (en particular agua y tierra) capitalización, estrategias para la consolidación de la agricultura familiar y equidad, en particular, en aspectos como género, jóvenes, y tercera edad. Este portafolio de políticas presenta pocas variaciones, más allá de los diferentes énfasis que le son asignados de un país a otro.

En este paquete de políticas de desarrollo rural se hace evidente el énfasis

agrícola, como un hecho obvio frente a la naturaleza del mundo rural. En este sentido, estas políticas forman parte legítima de una política sectorial, en la cual es innegable e ineludible la responsabilidad y el rol de los ministerios de agricultura, ya que hay componentes allí que están necesariamente ligados a una política productiva en un sector estratégico de la economía nacional. Éste es el componente sectorial del desarrollo rural.

Ahora, en el tema de las estrategias institucionales para la gestión de estas políticas se presentan rasgos diferenciadores en cuanto al modelo de inversión pública y de planeación de las acciones desde modelos centralizados de orden nacional, hasta procesos de federalización y descentralización, como avances en los modelos ya generalizados de desconcentración y participación social.

Sin embargo, estos modelos han comenzado a generar estructuras complementarias que responden a las necesidades generadas por el enfoque concurrente y articulador de políticas, propio de los enfoques territoriales del desarrollo. Estas estructuras se basan en acuerdos de gestión coordinada entre áreas de políticas públicas, y sus ministerios sectoriales, que toman la forma de Comités Interministeriales o Sistemas de Planeación Territorial, estos modelos mantienen en común el papel protagónico de los Ministerios de Agricultura, pero en algunos casos han generado la creación de nuevos ministerios de desarrollo rural o de desarrollo agrario.

La responsabilidad compartida intersectorialmente nace del hecho que evidencia las limitaciones de los componentes sectoriales agrícolas para dar cuenta de objetivos de política que van más allá de la modernización e inserción exitosa de los pequeños productores agrícolas a las economías dinámicas. Se trata de objetivos como: la superación de la pobreza, los desequilibrios y las brechas territoriales; la retención de población en los espacios rurales; el desarrollo democrático institucional; o la conservación del medio ambiente, metas todas que superan con creces las posibilidades de las políticas centradas en la producción agrícola. Las estrategias se vuelven claramente complementarias, razón por la cual es claro que el enfoque intersectorial del desarrollo territorial no riñe con los enfoques sectoriales del desarrollo rural o del desarrollo social, sino que le proporcionan un ámbito de gestión que contribuye a la eficiencia del gasto público y a la sinergia de sus inversiones.

3.7. El papel de los actores sociales

El retorno al camino de construcción de la democracia ha sido una de las más importantes conquistas de la mayoría de los países de la Región, durante el final del siglo pasado. En general se han impuesto regímenes basados en democracias mixtas, sustentadas en el principio de representación, por la vía electoral directa, y de participación, por la vía del reconocimiento de la capacidad de autogestión de la sociedad civil. Sobre estas bases se ha construido una estructura institucional que ha permitido enormes avances en la organización, participación y cogestión de las organizaciones rurales en la gestión de las políticas públicas.

Son muchos los ejemplos de políticas, programas y acciones que se han sustentado en modelos participativos que van desde la obligación de establecer consultas directas a los beneficiarios de las políticas, hasta modelos claramente autogestionarios, pasando por otros que se soportan en el reconocimiento y legitimación de estructuras y usos tradicionales de las comunidades rurales. Las formas de ejecución de los programas reflejan una tendencia clara al incremento de las corresponsabilidades entre el Estado y la sociedad, tanto en procesos de descentralización, como en procesos de privatización y participación.

Esta estructura institucional ha formado parte de muchas políticas de desarrollo rural en las últimas décadas y, hoy por hoy, no se albergan dudas sobre su pertinencia y efectividad. Sin embargo hay nuevos elementos que han comenzado a aparecer con inusitada fuerza, producto de la aplicación de los criterios de multidimensionalidad y multisectorialidad propios de los enfoques territoriales.

La proliferación de colegiados (estructuras mixtas público privadas de participación, con reconocimiento legal como interlocutores entre la sociedad rural y el Estado) como modelos de ordenamiento de la participación, en muchas de las políticas sociales, económicas o ambientales ha conducido a la creación de un modelo de instancias consultivas de apoyo a la ejecución de políticas públicas. Estos colegiados tienen décadas en algunos de los países y su efectividad es relativa, aun cuando es imposible negar el significativo papel que han cumplido como instrumento de logro de mayor gobernabilidad.

En el modelo de gestión territorial para el desarrollo rural, se ha dado un paso más en este esquema de participación, que se refleja en la asignación de

mayores responsabilidades a estos modelos institucionales. Los colegiados asumen responsabilidades más claras en cuanto a la planeación territorial, a la definición de prioridades locales o regionales, a la gestión de las demandas e intereses y al control social. Se trata de superar su papel tradicional de mediadores entre las decisiones centrales de políticas de oferta, hacia el de gestores de estrategias abajo-arriba de políticas de demanda, que se consideran imprescindibles en modelos de gestión territorial que deben conciliar los intereses locales o regionales.

El papel de los colegiados adquiere una dimensión política de significativa importancia, ya que pasa a ser el escenario de mediación de los conflictos territoriales, como motor esencial del desarrollo. El colegiado adquiere, en consecuencia, un claro papel de negociador y de constructor de consensos, que van desde acuerdos sobre diagnósticos y prioridades, hasta acuerdos con las instancias responsables de las políticas sectoriales para la articulación de acciones.

Son muchos los desafíos que estos modelos institucionales complejos introducen en las políticas de desarrollo rural, indicando que es de esperar ajustes, avances y retrocesos en su próxima evolución. Entre ellos puede destacarse el tema de la legitimidad y representatividad de los participantes y voceros sociales, el tema de la separación de las competencias públicas y privadas, el tema de las relaciones entre estos colegiados y las instituciones propias de la democracia representativa (alcaldes y concejos, principalmente) o el tema de las capacidades técnicas que le pueden ser atribuidas a las organizaciones participantes.

No cabe duda de que estos modelos llegaron para quedarse y han adquirido una dimensión política de gran envergadura, por lo que deben ser tenidos en cuenta obligadamente para cualquier proceso de transformación política.

3.8. Objetivo de desarrollo

El mercado y el territorio forman una dupla institucional donde concurren las fuerzas económicas y políticas y que está determinando las estrategias de acción pública y privada. El mercado se ha consolidado como la institución que ofrece mecanismos claros de asignación eficiente de recursos en la sociedad para el logro de su bienestar y desarrollo. Sin embargo, el mercado no es autogenerador de sus condiciones óptimas de operación, y requiere de fuertes

intervenciones públicas que atiendan los enormes desequilibrios, distorsiones y desigualdades que lo hacen ineficiente en términos éticos, políticos, sociales y, especialmente, económicos. Esto se podría sintetizar en que el mercado es necesario pero no suficiente.

Las estrategias de desarrollo rural han estado cimentadas en la necesidad de construir condiciones de eficiencia económica en las unidades productivas rurales. El logro de productividades altas se refleja en los niveles de rentabilidad de las firmas involucradas.

Esta rentabilidad, lógica motora de las dinámicas económicas en el mercado, es la que en última instancia define la competitividad de las firmas, o sea la *competitividad privada*, a la cual apuntan las empresas y que, sumadas en un espacio determinado, darán cuenta de la competitividad empresarial, privada, de una ciudad, de una región o de un país. Éste ha sido el foco esencial de las estrategias de desarrollo rural. De esta competitividad se construye la *riqueza privada* de una sociedad, riqueza depositada en los empresarios privados, acumulada o reinvertida por ellos, y que se explica por el motor de la relación *productividad-rentabilidad-competitividad*, como una fuerza estimulada por el lucro privado.

Ahora, en la dinámica de creación de competitividad privada, no basta con los esfuerzos individuales e internos de las firmas. Se pueden encontrar empresarios muy eficientes y esforzados en condiciones de desventaja frente a otros cuando su entorno y los factores exógenos, que no están en sus manos, atentan contra ellos. Hay factores que provienen de estar en un *buen vecindario*, es decir tener buenos vecinos. Este punto puede ser interpretado desde la perspectiva de la presencia de dinámicas productivas, y la existencia de flujos comerciales y productivos entre firmas y cadenas que interactúan en espacios delimitados (en territorios) que se benefician por cercanía a unas y otras firmas. La aglomeración de actividades productivas beneficia de diferentes formas a una firma individualmente considerada. De allí la formación de *clusters* productivos y su importancia, como un factor determinado por las condiciones espaciales de localización y no sólo por la consideración individual de la empresa o agente económico, espacio que determina la actividad económica en virtud de sus dotación o bienes públicos.

La infraestructura, las instituciones, la convivencia, la justicia, la seguridad, el conocimiento, el capital social, los mercados laborales, y las reglas claras y estables son todos aspectos que hacen que un territorio, sea un país o un

municipio, pueda contar con las condiciones básicas para realizar la actividad económica privada. Esto conforma la *competitividad sistémica*, que recoge estos factores de localización, exógenos a la empresa que favorecen la productividad y, por tanto, es un aspecto territorial.

Pero los enfoques territoriales han ido más allá de esta denominada competitividad sistémica, para entrar en otro tipo de consideraciones: el reconocimiento de que cualquier actividad económico-productiva genera impactos sobre los espacios en los que se desarrolla, que van mucho más allá de la producción de bienes o servicios, de suplir las demandas de los consumidores, de realizar procesos de inversión, o de movilizar factores productivos. Por el contrario, generan otros beneficios o costos al conjunto social en los territorios en los cuales se realiza la actividad productiva, sea local, regional o nacional. Estas externalidades, o beneficios, no incrementan la rentabilidad privada, no benefician en forma directa a un empresario, se convierten en rentas sociales.

La actividad económica agregada en un territorio genera riqueza privada pero, al tiempo, genera externalidades que determinan lo que puede definirse como una *productividad territorial*. Cuando un territorio cuenta con una economía privada, con altas externalidades positivas, podrá afirmar que es un territorio con alta *productividad territorial*, que determina una alta rentabilidad, ya no privada, sino una *rentabilidad social*.

Sin embargo, garantizar un flujo adecuado de dichas externalidades, minimizando las negativas y maximizando las positivas, es una responsabilidad que corresponde al Estado, a través de intervenciones explícitas de política que introducen incentivos negativos o positivos, según sea el tipo de las externalidades, para que los agentes privados (empresas) tomen las decisiones de inversión y negocio, en la dirección que optimice estos beneficios sociales. Cuando las empresas y cadenas generan externalidades que se convierten en productividad territorial, que se expresa en rentas sociales, se le llama competitividad territorial que en definitiva aparece como la suma de competitividad privada y externalidades. Esto, porque las actividades económicas son multifuncionales. Un territorio competitivo no es, entonces, simplemente un territorio con firmas competitivas, es más que eso. Por ello tener firmas competitivas *es necesario, pero no suficiente*. Un territorio competitivo permite pensar que la riqueza privada se exprese en riqueza social, es decir, cerrar el círculo de una economía para el desarrollo, no sólo para la riqueza.

Esto implica nuevos énfasis en las políticas de desarrollo rural con enfoque territorial, que replantean el papel del Estado hacia tres áreas básicas: a) como proveedor de bienes públicos que permitan construir un escenario de *competitividad sistémica* en el territorio; b) como regulador de los mercados para garantizar el cumplimiento de sus condiciones mínimas y con ello la *competitividad privada;* y c) orientador de las señales e incentivos que los mercados requieren para optimizar (maximizar las externalidades positivas y minimizar las negativas) la multifuncionalidad del aparato productivo y con ello la *competitividad territorial*.

3.9. Énfasis de inversión

Las estrategias de desarrollo rural han establecido la orientación de la inversión pública en modelos basados en 'proyectos de inversión' como la unidad de gasto, totalmente entronizada en nuestras políticas públicas. Éste no es un tema menor, ya que se considera como uno de los logros más importantes de la cultura de política pública que dejó atrás las prácticas de asignación discrecional de recurso público y mejoró significativamente las posibilidades de evaluación y rendición de cuentas. Con no pocas excepciones, el proyecto se ha impuesto en todas las estrategias de desarrollo rural.

La naturaleza de los proyectos de inversión expresa la orientación de la política. En las últimas décadas se impuso una visión productivista del desarrollo rural, lo que ha conducido a la preeminencia de proyectos productivos como la unidad de gestión de las políticas públicas, lo cual se ve reflejado en las reglas de operación de los programas y acciones. El desarrollo rural ha privilegiado en forma clara la existencia de organizaciones productivas y sus proyectos económicos, como el mecanismo de ordenamiento de la intervención pública, logrando importantes impactos que han mejorado la calidad del gasto y han llevado al logro de objetivos más claros y pragmáticos de desarrollo rural.

En los enfoques territoriales que se han introducido a las estrategias de desarrollo rural, se advierte una evolución de los proyectos, desde proyectos productivos, hasta proyectos estratégicos de carácter territorial. Este es un nuevo rasgo que promete convertirse en pivote de las estrategias de la gestión territorial.

Los proyectos territoriales son producto de visiones más integrales y complejas del problema del desarrollo, más allá de la empresa rural, en lo económico, y

más allá de su dimensión económica productiva, en lo teleológico. Un proyecto territorial parte de la consideración de las interdependencias existentes entre los diferentes componentes del espacio y el territorio, de sus dinámicas y de los propósitos consensuados del desarrollo local o regional. Su característica básica es la de considerar los elementos de entorno y la posibilidad de concebir y formular soluciones estructurantes para la creación de condiciones que hacen que los proyectos sectoriales, sean productivos o sociales, tengan una mayor posibilidad de éxito.

Los proyectos estratégicos territoriales están llamando a nuevas formas de inversión pública. En primera instancia se abocan a la creación de condiciones concretas y prácticas para aterrizar los principios de concurrencia o articulación de la inversión sectorial y determinan las sinergias concretas que se requieren, por ejemplo entre las políticas de infraestructura y de desarrollo económico, o de medio ambiente y educación, o entre salud y empleo. Estos proyectos se constituyen, en consecuencia, en el punto de encuentro de la inversión. Sin embargo, rápidamente se han hecho evidentes las dificultades de compatibilizar estas visiones de inversión desde abajo, con políticas sectoriales tradicionalmente basadas en oferta y en gestión centralizada. Por ello los proyectos territoriales están llamando a la consideración de modelos innovativos de financiamiento público, que indaga sobre modelos de cofinanciamiento y de creación de fondos territoriales (no sectoriales), o a la profundización de la descentralización fiscal.

Otra consecuencia de la emergencia de estos proyectos estratégicos territoriales es la creación de una nueva fuente de razones para reconsiderar el balance de la inversión pública entre bienes privados y bienes públicos. Las estrategias de desarrollo rural han estado siempre en este predicamento, que ha oscilado en virtud de orientaciones políticas o ideológicas. La realidad es que el modelo de gestión territorial del desarrollo rural está priorizando la importancia de los bienes públicos territoriales, como un elemento clave de reorientación del gasto público, con lo que se esperan significativas transformaciones en las lógicas de inversión pública.

3.10. Modelos de planeación

Las evoluciones recientes en los modelos de planeación han sido un símbolo de modernización de nuestras estructuras institucionales. Las últimas décadas mostraron avances significativos en la planeación sectorial y más

recientemente en la planeación participativa que incorpora una dimensión técnica política. Las políticas de desarrollo rural han desarrollado y aplicado modelos de planeación que ya forman parte inseparable de los modelos de gestión pública.

En tiempos más recientes se ha introducido un nuevo componente, heredero de las estrategias desarrolladas, que se ha denominado planeación estratégica territorial, que introduce los principios de la planeación regional ampliamente aplicados en otros campos diferentes del desarrollo rural a los procesos de formulación, gestión, ejecución y seguimiento de los procesos de desarrollo de los territorios rurales.

Los rasgos innovativos de este modelo de planeación radican en la priorización de las relaciones y flujos entre componentes de espacio, con visiones que asumen la complejidad del espacio en forma sistémica y en que establece mecanismos para encontrar compatibilidad y sinergia entre los procesos de planeación sectorial, logrando un mayor impacto general de la inversión que concurre al territorio.

El plan territorial se constituye en la expresión más clara de este modelo de planeación. Los planes territoriales no son nuevos, pero en su tradición han sido aplicados o utilizados por las unidades territoriales para el ordenamiento de sus acciones y responsabilidades, sin capacidad para incidir en las inversiones extra territoriales (nacionales o regionales), que forman parte de procesos independientes de planeación. Los planes territoriales, en este nuevo enfoque, se constituyen en un compromiso que reúne los acuerdos logrados entre los niveles nacionales y federales, los regionales y estatales, los locales y municipales, así como entre lo público y lo privado.

Se advierte una evolución del llamado “documento plan”, como orientador y guía de las decisiones de los responsables de las políticas y de la inversión hacia el ‘plan contrato’, que adquiere carácter obligante a las partes que lo suscriben. Este modelo, ampliamente aplicado en Europa, aparece como una meta, que será posible en tanto se superen los desafíos que el modelo de gestión participativa territorial tiene por delante.

Bibliografía

Alburquerque, F. (2006), Clusters, territorio y desarrollo empresarial: Diferentes modelos de organización productiva, Red de proyectos de integración productiva, Fondo multilateral de inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo, San José-Costa Rica.

Calvo, J. (2007) El Enfoque Territorial en las Políticas Públicas, V Congreso Nacional de Administración Pública, Secretaria de Planificación y Programación, Presidencia de la República, Guatemala. Mayo 2007.

Canzanelli, G. (2004), Valorización del Potencial Endógeno, Competitividad Territorial y Lucha contra la Pobreza, Center for International and Regional Cooperation for Local Economies: A United Nations and University Federico II of Naples Partnership, agosto 2004.

Echeverri, R. (2007), Articulación de Políticas y Participación Social. Artículo presentado en el seminario Articulación de Políticas en Salvador de Bahía, Brasil.

Echeverri, R., Rodríguez, A., y Sepúlveda, S. (2003), Competitividad Territorial: elementos para la discusión, Revista Sinopsis, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura –IICA-, julio 2003.

Guillén, A. (2008), Modelos de desarrollo y estrategias alternativas en América Latina, Sistema Nacional de Investigaciones SEP-CONACYT, Red de Estudios para el Desarrollo, México.

Janvry, A., Araujo, c., y Sadoulet, e. (2002), El desarrollo rural con una visión territorial, Press, Universidad de California en Berkeley, Reino Unido.

Manzanal, M. (2006), Instituciones y Desarrollo Territorial, Estudios Sociales Agrarios, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Buenos Aires.

Schejtman, A., y Berdegué, J. (2003), Desarrollo Territorial Rural. División de América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo, Chile.

Sepúlveda, S., Rodríguez, A., Echeverri, R., Portilla, M. (2003) El enfoque

Territorial del Desarrollo Rural. San José, CR: IICA.

Sobrino J. (2005), Competitividad Territorial: ámbitos e indicadores de análisis, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México, mayo 2005.

Estrategias y programas de reducción de la pobreza rural

Julio A. Berdegué

1. Introducción

¿Debe ser la reducción de la pobreza rural un objetivo de la política pública agropecuaria y, por tanto, de la institucionalidad pública del sector?

No se trata de una pregunta que admita una sola respuesta, con independencia del contexto. La respuesta a esta pregunta depende fundamentalmente de la estrategia general y, en último análisis, de las ideas que sustentan el diseño de las políticas públicas.

Por ello es que desde 1981 y hasta ahora, la respuesta convencional a la pregunta que encabeza este artículo era negativa. En el marco de las estrategias inspiradas –fuera por convicción o a regañadientes- en el Consenso de Washington se consolidó la idea de que era ineficaz perseguir objetivos sociales a través de instrumentos que debían guiarse por una lógica más bien de eficiencia económica.

En los últimos 28 años, la estrategia implícita de desarrollo para el sector rural era más o menos la siguiente: fomento productivo para las regiones, rubros, firmas y agentes con ventajas comparativas en el mercado mundial, y protección social y migración para aquellos sin tal cualidad. Es en el marco de esta estrategia que resultaba lógico y coherente responder negativamente a la pregunta que nos ocupa.
Pero el 2 de abril 2009 el Primer Ministro Gordon Brown, hablando en representación de los líderes de las 20 principales potencias del planeta,

declaró: "*The Washington Consensus is over*". La verdad es que el discurso de Brown en Londres es el dramático cierre de cortina de una obra que ya había terminado. El connotado economista de la Universidad de Harvard Dani Rodrik (2006, pág. 2), hace tres años escribió: "*While the lessons drawn by proponents and skeptics differ, it is fair to say that nobody really believes in the Washington Consensus anymore. The question now is not whether the Washington Consensus is dead or alive; it is what will replace it.*"

Por supuesto que esto no significa que en adelante la respuesta a la pregunta automáticamente deba ser o que será positiva. En estricto rigor, y como dice Rodrik, aún no se sabe cuál es el nuevo marco global en el cual se diseñarán en adelante las políticas públicas, y bien pudiera suceder que en el "nuevo orden mundial emergente" que anunció Brown el 2 de abril, la respuesta siga siendo negativa.

Pero al menos la pregunta nuevamente cobra validez y no hay más remedio que construir activamente una respuesta.

Se asume que en el nuevo contexto será mucho más difícil que en el pasado argumentar que un instrumento de política económica puede diseñarse o implementarse haciendo abstracción de sus efectos o consecuencias sociales (o ambientales, aunque esto escapa a los alcances de este texto).

Hay que entrar a este debate con la mayor disposición a no quemar en la hoguera todo lo que se hizo o se pensó en los últimos 28 años. Para ello el autor encuentra saludable recordar que la pobreza y la desigualdad que afectan a América Latina rural no son hijas del Consenso de Washington, sino criaturas de épocas anteriores: son hijas de Estados poderosos, de economías protegidas y de sociedades reguladas. Es decir, no hay más remedio que ponerse a pensar en algo nuevo.

2. La pobreza rural en América Latina, 1981-2007

El argumento fundamental de la estrategia de separación de las políticas de fomento productivo de las políticas sociales fue que el confundirlas reducía su eficacia, tanto respecto del objetivo de eficiencia económica y competitividad, como respecto de la reducción de la pobreza.

Se sabe que desde el punto de vista del crecimiento económico sectorial, los

resultados de la estrategia general de los últimos 28 años han sido bastante decepcionantes en comparación con los últimos años antes del giro en las políticas.[1]

Pero en este artículo se centrará la pregunta en la pobreza: ¿Cuál ha sido el resultado final de las estrategias y políticas de los últimos 28 años, en términos de cambios en la pobreza rural?

El Cuadro 1 resume información de CEPAL. La población rural en América Latina entre los años 80 e inicios de la década del 2000, disminuyó en 2%. En casi tres décadas, se redujo el número de pobres rurales en apenas 8 millones de personas, pasando de una incidencia de pobreza del 60% al 54%. En cuanto a los extremadamente pobres, el número apenas se redujo en 5 millones en los últimos 30 años, pasando de una tasa de 33% a 29% de la población rural.

Ello a pesar de dos factores que ponen los resultados en perspectiva:

(a) Como han demostrado De Janvry y Sadoulet (2000), entre el 60% y el 84% de la caída del número de pobres rurales con relación al número de pobres urbanos (dependiendo de la década), se explica por la migración rural-urbana, es decir, por la conversión censal de pobres rurales en pobres urbanos

(b) En 1980, según estadísticas de CEPAL[2] el PIB per cápita de América Latina (en dólares EE.UU. del 2000) era de $3.834, y en el 2007 había subido 24% en términos reales, a $ 4.739. No es igual tener el mismo nivel de pobreza rural cuando se es un continente relativamente pobre que cuando se es un continente de ingresos medios.

Tampoco se redujo la severidad de la pobreza. En los años 80, por cada pobre no extremo en América Latina rural había 1,2 pobres extremos; a inicios de los 2000, la tasa era exactamente la misma. Un estudio reciente en los nueve países con mayor incidencia de pobreza en la Región más los dos países

[1] El PIB agrícola de la Región creció en promedio 3,4% por año en 1970-1974, y sólo 3,1% por año en 1999-2003, con tasas aún más bajas en el período intermedio (FAO, 2004). Este menor desempeño se observa en dos terceras partes de los países para los cuales hay datos comparables.

[2] CEPALStat (http://www.cepal.org/estadisticas/) consultado el 9 de abril 2009.

Cuadro 1
Evolución de la pobreza rural en América Latina

País	Población rural (millones)		Pobreza rural %		Extrema Pobreza rural %		Pobreza rural número x 1000		Extrema Pobreza rural número x 1000	
	1980s	2000s	1980s	2000s	1980s	2000s	1980s	2000s	1980s	2000s
Argentina	4,8	3,2	19			-	915			
Bolivia	2,9	3,4		80,6		58,8		2.718		1.983
Brasil	40,0	31,2	65,9	50,1	41,1	20,5	26.368	15.607	16.445	6.386
Chile	2,3	2,2	51,5	12,3	20,6	3,5	1.210	269	484	77
Colombia	10,1	10,5	47,7	50,5	23,5	25,6	4.833	5.301	2.381	2.687
Costa Rica	1,3	1,6	28,4	20,4	7,6	9,8	381	330	102	158
Ecuador	4,2	4,9		49	-	22,5		2.407		1.105
El Salvador	2,6	2,9		56,8	-	26,6		1.646		771
Guatemala	4,7	6,4	83,7	68	50,2	33,3	3.931	4.321	2.358	2.116
Honduras	2,4	3,6	84,8	81,5	-	65,3	2.006	2.931		2.348
México	23,3	24,5	53,5	40,1	27,9	16,1	12.483	9.815	6.510	3.941
Nicaragua	1,6	2,3		77	-	55,1		1.807		1.293
Panamá	1,0	1,1	51,9	46,6	28,4	30,4	508	515	278	336
Paraguay	1,9	2,4		68,1	-	44,2		1.667		1.082
Perú	6,2	7,5	72,1	69,3	46	37,1	4.468	5.164	2.851	2.764
Rep. Dominicana	3,7	3,3		49,5	-	28,7		1.617		937
Uruguay	0,4	0,3	26,7		9,1	-	116		39	
R.B. de Venezuela	3,2	1,9	43		18,8	-	1.360		595	
América Latina	127,8	125,4	59,9	54,4	32,7	29,4	76.539	68.231	41.783	36.875
América Latina sin Brasil	87,8	94,3	57,2	55,8	28,9	32,3	50.171	52.625	25.335	30.489

Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL (Panorama Social de América Latina, varios años)

con un mayor número de pobres, concluye lo siguiente para las zonas rurales: "Los niveles de severidad de la pobreza (FGT 2[3]) son de más del 10%. Incluso la distancia del gasto de los pobres a la línea de pobreza (la brecha - FGT 1) es de más del 20%, es decir, el gasto promedio (o ingreso, dependiendo de la definición de pobreza de los países) de los pobres fue al menos 20% menor que el valor de la línea de pobreza"[4] (Trivelli *et al*., 2009, pág. 16).

Ahora bien, hay cuatro países donde la pobreza y la extrema pobreza rurales sí retrocedieron sensiblemente en los últimos 30 años: Brasil, Chile, Guatemala y México. Chile redujo la pobreza rural en 76% y la extrema pobreza rural en 83%; Brasil en 24% y 50%, respectivamente; Guatemala en 19% y 34%; y México en 25% y 42%.

Sin el progreso social mostrado por Brasil los resultados agregados de la Región habrían sido francamente muy malos, con un aumento de la incidencia de la extrema pobreza rural, un aumento en el número de pobres rurales, y un aumento aún mayor en el número de extremadamente pobres. Sin incluir a Brasil rural, por cada pobre no extremo rural había un pobre extremo en los años 1980, y a inicios del 2000 la tasa había aumentado 40%, llegando a los 1,4 pobres extremos por cada pobre no extremo.

Brasil, Chile, Guatemala y México ¿han sido ejemplos de países que han independizado la política de fomento agropecuario de los objetivos de pobreza? No. En los cuatro casos hay fuertes programas y agencias públicas y público-privadas de fomento productivo agropecuario orientadas a campesinos pobres y a pequeños productores con relaciones precarias con los mercados. En el caso de Chile, por ejemplo, Berdegué et al.(2005, pág. 3) concluyeron que "los recursos específicamente destinados a fomento de la pequeña agricultura entre 1990 y el 2004 suman 1,4 millón de millones de pesos ($EE.UU. 2,3 mil millones) lo que significa una media anual de $EE.UU. 160 millones, o una inversión y gasto promedio de aproximadamente $EE.UU. 9.000 por cada hogar campesino en Chile."

Por cierto, no se sabe cuál ha sido la contribución relativa de los instrumentos de fomento productivo agropecuario a la reducción de la pobreza rural en Brasil, Chile, Guatemala y México, en comparación con otras políticas públicas. En ninguno de los cuatro países se ha hecho una evaluación exhaustiva que permita despejar esta duda. Sí hay evaluaciones que señalan que algunos

[3] FGT 2 (severidad) mide la desigualdad en los gastos de los pobres.

[4] Excepto en Paraguay, donde el valor del FGT 1 es de 15%.

instrumentos sociales han sido extremadamente exitosos, al igual que hay otros estudios que concluyen lo mismo para algunos instrumentos de fomento productivo.

En todo caso, lo que se puede señalar es que en estos cuatro países, donde la pobreza rural ha disminuido fuertemente en los últimas tres décadas, los gobiernos no siguieron fielmente las recomendaciones de abstenerse de utilizar programas de fomento productivo agropecuario como parte de su estrategia de lucha contra la pobreza rural.

El Cuadro 2 presenta otra mirada frente a la misma pregunta de cuál ha sido el resultado final de las estrategias y políticas de los últimos años, en términos de cambios en la pobreza rural. El cuadro se refiere a siete países de América Latina que en conjunto representan alrededor de 68% de la población total y dos tercios de la población rural de la Región. Se muestra la situación de 9.400 municipios (o sus equivalentes), en los que habitan 368 millones de personas. Los estudios en que está basado el Cuadro 2 comparan en dos momentos del tiempo (últimos dos censos de población) el ingreso o consumo per cápita promedio en el municipio, la tasa o incidencia de pobreza en el municipio, y el índice de Gini de consumo o ingreso per cápita en el municipio. Los municipios se presentan en ocho categorías o tipos, dependiendo de si hubo o no un cambio favorable y estadísticamente significativo en los tres, en dos, en uno o en ninguno de los tres indicadores.

¿Qué nos dice el Cuadro 2? En primer lugar, sólo en el 45% de los municipios de estos siete países, donde vive apenas un tercio de la población total, hubo una mejoría estadísticamente significativa de la pobreza rural entre los dos últimos censos (suma de los tipos 1, 2, 5 y 6 en el Cuadro 2). En el 32% de los 4.258 municipios donde sí hubo reducción de la incidencia de pobreza, no se verificó un aumento en el ingreso o consumo per cápita promedio; es decir, hay 38 millones de habitantes en estos siete países que viven en lugares en que el mejoramiento del bienestar depende de transferencias sociales y/o de remesas.

Cuadro 2
Cambios entre la década de 1990 y la década del 2000 en (a) ingreso o consumo per cápita, (b) incidencia de pobreza y (c) distribución de ingreso o consumo per cápita, en Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua y Perú.

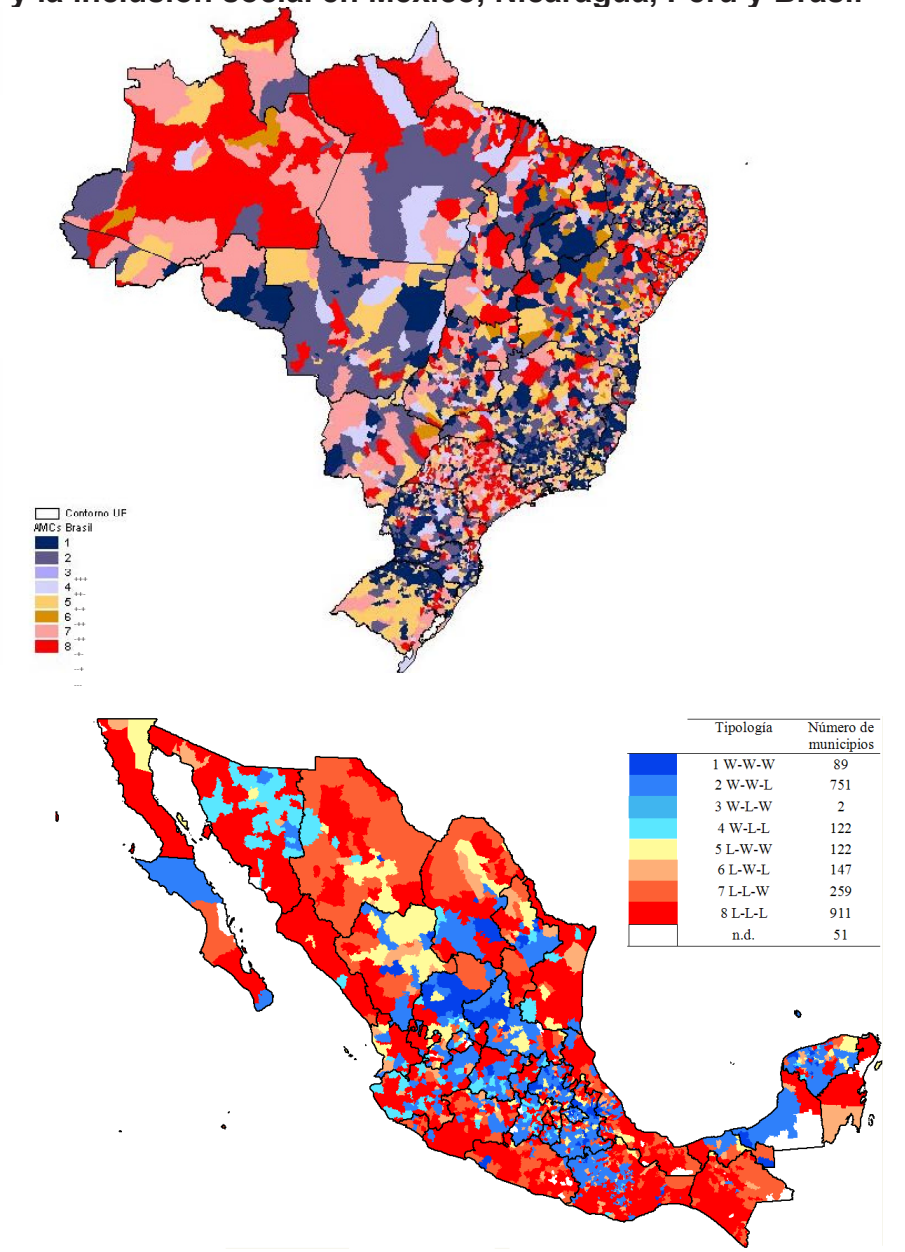
Tipo	Población		Municipios*	
	N° miles	%	N°	%
1. Mejora en los tres indicadores de bienestar	27.395	7%	1.089	12%
2. Mejora en ingreso/consumo y en incidencia de pobreza	52.158	14%	1.823	19%
3. Mejora en nivel y distribución de ingreso/consumo	4.937	1%	104	1%
4. Mejora en ingreso/consumo per cápita	28.956	8%	581	6%
5. Mejora en incidencia de pobreza y en distribución de ingreso/consumo	29.377	8%	993	11%
6. Mejora en incidencia de pobreza	8.576	2%	353	4%
7. Mejora en distribución de ingreso/ consumo	82.649	22%	1.305	14%
8. No mejora en ninguno de los tres indicadores	134.191	36%	3.168	34%
Total	368.240	100%	9.416	100%

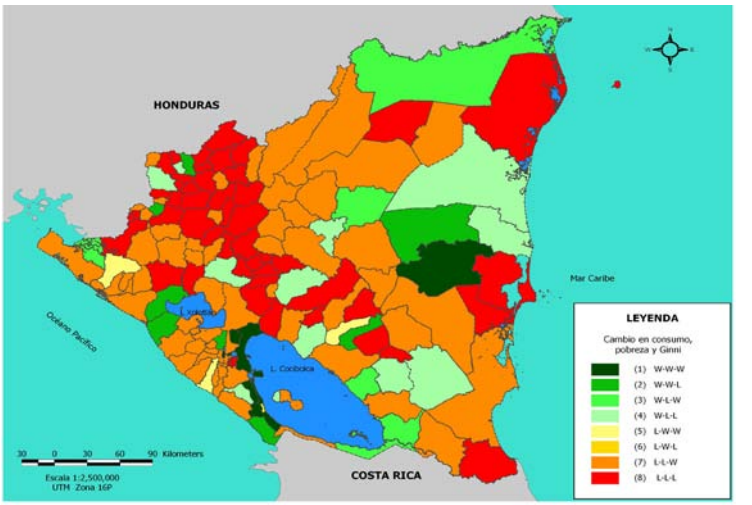
*Municipios en Brasil, Chile, Colombia, México y Nicaragua; Parroquias en Ecuador; Provincias en Perú
Fuente: Elaboración propia con datos de Brasil, Favareto y Abramovay, 2009; Chile, Modrego et al., 2008; Colombia, Fernández et al., 2009; Ecuador, Larrea et al., 2008; México, Yúnez et al., 2008; Nicaragua, Gómez et al., 2008; Perú, Escobal y Ponce, 2008.

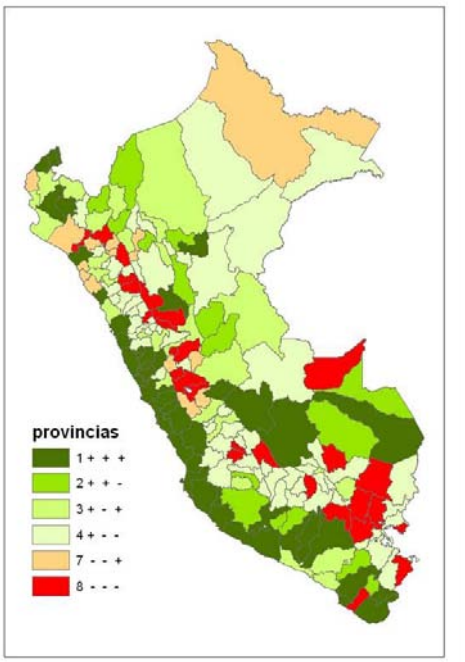
En segundo lugar, el Cuadro 2 indica que solamente en el 38% de los municipios de estos siete países se observa un incremento del ingreso o del consumo per cápita; ahí vive el 31% de las 368 millones de personas incluidas en el estudio. Es decir, el crecimiento económico está muy concentrado territorialmente. De los 3.597 municipios que sí crecieron, el 81% además redujo la incidencia de pobreza, pero el 30% de la población (34 millones de personas) viven en

lugares donde el crecimiento no redujo pobreza.

Gráfico 1
Una aproximación a la distribución espacial del crecimiento económico y la inclusión social en México, Nicaragua, Perú y Brasil







Fuente: Brasil, Favareto y Abramovay, 2009; México, Yúnez et al., 2008; Nicaragua, Gómez et al., 2008; Perú, Escobal y Ponce, 2008.

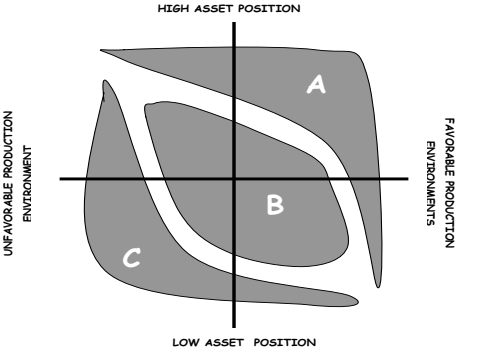
Es claro que si bien existe una correlación fuerte entre crecimiento económico y reducción de pobreza, esta relación no se distribuye uniformemente en el territorio (es decir, en los hogares e individuos de diferentes territorios). El Gráfico 1 muestra la distribución espacial de estas relaciones para cuatro países: México, Nicaragua, Perú y Brasil.

Estos mapas tienen un mensaje importante: con la posible excepción de Perú, en los demás países la distribución espacial del crecimiento con y sin inclusión social, no es la que se esperaría del discurso convencional. En México el corte no es entre el Norte y el Sur, en Brasil el contraste no es Norte y Nordeste contra el Sur y Sudeste del país, en Nicaragua las diferencias no se ordenan en el Pacífico *versus* el resto del país. Desde el punto de vista del tema general de que se ocupa este artículo, no es claro que las zonas de agricultura más dinámicas, que han sido objeto de las políticas sectoriales de fomento productivo, sean las que más reducen pobreza. Hay zonas como el estado de Sinaloa en México, que son potencias agrícolas, pero donde lo que hay es un patrón de crecimiento con exclusión social.

Esta sección inicia con la pregunta ¿Cuál ha sido el resultado final de las estrategias y políticas de los últimos 28 años, en términos de cambios en la pobreza rural? A la luz de la evidencia mostrada, se debe responder: malo para la Región en general, malo para la gran mayoría de los países, y malo para la mayoría de los territorios.

En síntesis, en el nivel de agregación en que se ha estado discutiendo el tema y desde el punto de vista de la reducción de pobreza, la idea de que la nueva estrategia ensayada a contar de 1981 que separaba las políticas sectoriales agropecuarias de los objetivos de reducción de pobreza, no parece haber tenido mejores resultados que la estrategia anterior a la década de los 80.

Gráfico 2
Tipología de hogares con ingreso agrícola



Fuente: Berdegué y Escobar 2002.

3. Estrategias diferenciadas

Tal vez lo que está en la base del fracaso tanto de la estrategia pre- como de la post-ajuste estructural en cuanto a la reducción de la pobreza rural es la aspiración de que una sola fórmula puede resolver la diversidad de situaciones. Decir "no es conveniente emplear políticas de fomento productivo con campesinos que no tienen ventajas comparativas en el mercado, que en muchos casos además serán pobres" es francamente tan inconducente como decir "se puede y debe hacer fomento productivo eficaz con cualquier sector que produzca algún bien agrícola."

A lo mejor habrá mejores resultados si en el "nuevo orden mundial emergente" hay más sentido común y, en consecuencia, más espacio para la diferenciación de estrategias.[5]

Una forma de conceptualizar la diversidad encontrada en las zonas agrícolas y rurales de la Región se muestra en el Gráfico 2. Los hogares agrícolas caen en una de tres amplias categorías. El tipo A se compone de aquellos hogares que tienen una elevada dotación de activos que les permite tomar ventaja de los entornos productivos favorables en los que están situados. Al otro extremo se ubican aquellos hogares (tipo C) cuya opción por una estrategia de vida basada en la agricultura, está restringida por un entorno desfavorable y una baja dotación de activos.

El debate de política ha quedado atrapado en una discusión centrada en estos dos tipos opuestos, oscureciendo el hecho de que hay un sector medio muy amplio (tipo B), constituido por millones de familias de la agricultura familiar cuyo destino y cuya contribución dependerán en gran parte de la calidad y la cobertura de las políticas públicas.

Basado en el análisis de los datos de censos agrícolas realizado por Chiriboga (1999), se estima que hay alrededor de medio millón de hogares agrícolas del tipo A (que poseen el 55 por ciento de la tierra en América Latina), 6 millones del tipo B (42 por ciento de la tierra), y 11 millones de hogares del tipo C (3 por

[5] En un artículo de opinión publicado el 8 de abril 2009 en el New York Times, J. Sachs hace referencia a los planes del Presidente Obama de duplicar la inversión internacional en apoyo al desarrollo agrícola en países pobres. Sachs recomienda: "Rather than have Washington decide the kind of aid each country will receive, the recipient countries should be invited to prepare plans and budgets that would be reviewed by independent experts. These plans would describe the inputs needed by the farmers, the expected increase in production, how the strategy would be put into place and how much money would be required." Éste es el tipo de enfoque que se necesita, no sólo a nivel global sino también en cada país.

ciento de la tierra), en los 15 países incluidos en el estudio. La distribución, sin embargo, varía según sub-regiones: la tierra de los hogares del tipo B equivale a alrededor del 40 por ciento del total de la tenencia en el Cono Sur, 30 por ciento en la región andina, y solamente alrededor del 20 por ciento en América Central.

Schejtman y Berdegué (2004), usando fuentes distintas a las de Chiriboga, estiman que existen alrededor de 7,3 millones de hogares del tipo B en Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Paraguay y Perú, representando entre el 14 y el 53 por ciento del número total de hogares agrícolas en esos países.

Soto et al. (2007) estudiaron seis países[6] y concluyeron que la agricultura familiar estaba constituida por 11 millones de unidades (50 millones de personas), representando entre el 30% y el 60% de la superficie agropecuaria y forestal de esos países. Los autores desglosan la agricultura familiar en tres tipos: de subsistencia (equivalente al tipo C en el gráfico 2), en transición (tipo B) y consolidada (tipo A). La agricultura familiar de subsistencia totaliza casi 7 millones de unidades en los seis países, casi dos tercios del total. El sector en transición suma casi 3 millones de unidades, y el consolidado poco más de 1 millón. Según Soto at al. (2007), la agricultura familiar de subsistencia de los seis países incluidos en el estudio controla 63 millones de hectáreas, el grupo en transición otras 43 millones y el estrato consolidado 29 millones de hectáreas.

Con base en información secundaria, Schejtman (2008) agregó información de seis países adicionales[7] a la tipología de Soto et al. (2007), alcanzando un total de 14 millones de unidades en la agricultura familiar, y concluye que 60% corresponde a agricultura familiar de subsistencia, 28% a agricultura familiar en transición y 12% a agricultura familiar consolidada.

Lo que la evidencia reciente ha corroborado es que la agricultura familiar no está desapareciendo en América Latina. Bezemer y Hazell (2006) estimaron tasas de salida de la agricultura para 2015 para las diferentes regiones del mundo en vías de desarrollo. Bajo diferentes escenarios de crecimiento y de diferencias del salario urbano-rural, proyectaron “poco cambio en América Latina y el Caribe” (pág. 13). Modrego et al. (2006) analizaron encuestas de hogares de nueve países latinoamericanos y encontraron sólo cambios muy lentos en la participación de hogares “auto-empleados en la agricultura”; en

[6] Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Nicaragua.

[7] Argentina, Bolivia, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay.

cuatro de los nueve países (Chile, Colombia, Guatemala y Honduras), esta participación iba en aumento.

Los efectos directos del crecimiento agrícola sobre la pobreza rural son de menor importancia en las condiciones del tipo A, puesto que pocos de estos agricultores son pobres al principio, antes del crecimiento. Por otra parte, es bajo las condiciones del tipo A que los efectos indirectos se maximizan. La alta productividad típica de situaciones del tipo A beneficia a los consumidores urbanos y rurales pobres con alimentos a más bajos precios. Cuando los sistemas agrícolas intensivos son la norma, se pueden crear miles de puestos de trabajo, y las áreas del tipo A se caracterizan por la gran migración estacional de trabajadores agrícolas desde regiones menos favorecidas, a menudo a través de países. Un sector agrícola dinámico crea relaciones con empresas no agrícolas y, a través de estas conexiones, contribuye a un mayor crecimiento de la economía general y a la reducción de la pobreza, según lo demostrado por Valdés y Foster (2003) y por de Ferranti et al. (2005).

La pequeña y mediana agricultura familiar del tipo B generalmente cuenta con incentivos para embarcarse en procesos de innovación orientados al mercado pero carece de la capacidad para responder a cabalidad a los contextos favorables, ya sea porque sus activos son demasiado limitados, la productividad de tales activos es baja, o porque los costos de transacción que enfrenta son demasiado altos. Es probable que este grupo de familias de la agricultura familiar represente la mejor oportunidad (en términos económicos, sociales y también políticos), para unir el crecimiento agrícola y las políticas para reducir la pobreza rural y la desigualdad. Muchos de estos agricultores son pobres o se mueven dentro y fuera de la pobreza con los ciclos económicos y climáticos, y esto abre la posibilidad de lograr efectos directos sobre el ingreso neto de los hogares agrícolas. Las investigaciones sobre la economía rural no agrícola demuestran que en este tipo de situaciones, las conexiones agrícolas no agrícolas se desarrollan bien y tienen efectos positivos sobre el bienestar de las comunidades rurales (Reardon *et al.,* 2001). Finalmente, es un dato de importancia que la pequeña y mediana agricultura familiar del tipo B produce gran parte de los alimentos de la Región.

El mensaje principal respecto de estos estratos de agricultores familiares, es que resulta indispensable y urgente reponer en América Latina la provisión desde el Estado de bienes públicos y, también, emprender con mayor confianza y sin pedir disculpas, la provisión de aquellos servicios que después de 28 años de espera, no han sido cubiertos razonablemente por el mercado. Se

trata en el primer caso de servicios públicos elementales: asistencia técnica y empresarial, investigación, sanidad vegetal, caminos y telecomunicaciones, fomento del asociativismo, etc. En el segundo caso, se trata esencialmente de servicios financieros (crédito, seguros, etc.).

La discusión sobre si es eficaz emplear instrumentos sectoriales agropecuarios se hace más relevante cuando se trata de hogares cuyos ingresos agrícolas –especialmente por cuenta propia- son muy bajos, en términos absolutos y relativos. Son los hogares tipo C en el Gráfico 2 o tipo "agricultura familiar de subsistencia" en la clasificación de Soto et al. (2007).

Los hogares del tipo C carecen de activos, a excepción de mano de obra no calificada y a veces un poco de tierra, además de operar en entornos desfavorables. El potencial para el desarrollo basado en la agricultura que podría dar lugar a una reducción sostenida y extensa de los niveles de pobreza, es muy limitado o inexistente.

Los hogares del tipo C que tienen acceso a la tierra se dedican a menudo a la agricultura de subsistencia, porque: (a) carecen de mejores opciones de empleo; (b) han desarrollado estrategias de vida en las cuales la producción agrícola se complementa con otras fuentes de ingresos (empleo agrícola no calificado, remesas, subsidios, y actividades rurales no agrícolas de baja productividad); y (c) sus costos de transacción son tan altos como para impedirles efectivamente operar en el mercado como vendedores y/o como compradores de la mayoría de los productos agrícolas.

4. Estrategias integrales para la reducción de la pobreza rural

Si acaso es efectivo como dice Gordon Brown que a partir de la crisis y del fin de la era del Consenso de Washington se abre paso un "nuevo orden", ¿cuál debiera ser el giro en materia de lucha contra la pobreza rural en América Latina?

La clave consiste probablemente en apoyar a estos hogares con estrategias integrales pero diferenciadas, es decir, con combinaciones localizadas de políticas y programas que, en conjunto, atiendan cuatro objetivos complementarios: (a) garantizar efectivamente a cada hogar un mínimo de bienestar; (b) reducir la vulnerabilidad de los hogares pobres e impedir que caídas coyunturales en condición de pobreza o de extrema pobreza se

conviertan en una condición estructural; (c) mejorar el contexto en que toman decisiones los pobres rurales, y (d) desarrollar los activos de los hogares rurales pobres.

No se parte de cero. Especialmente a partir de mediados de la década de 1990, en la Región se han ido ensayando fórmulas innovadoras a las que se puede recurrir como puntos de partida para estructurar estas estrategias integrales y diferenciadas de superación de la pobreza rural, que deberían ser los "buques bandera" de esta nueva época que se inicia tras el fin del Consenso de Washington.

4.1. Garantizar mínimos de bienestar

Una de las innovaciones más interesante de los últimos años son las políticas que están basadas en el reconocimiento legal (y, en algunos casos, constitucional) y en la garantía efectiva, es decir, real y no puramente declarativa, de determinados derechos ciudadanos ("*entitlements"*). El caso más notable es la previsión social rural en Brasil[8].

La Constitución de 1988 estableció el principio de cobertura universal de la previsión social. Dos leyes dictadas en 1991 hicieron efectivo el ejercicio de este derecho y garantizaron a los trabajadores rurales los mismos derechos previsionales que ya gozaban los trabajadores urbanos. Cinco años tras la dictación de las leyes, el número de brasileños cubierto por el sistema de previsión social había aumentado en 69%, con un incremento en el valor de los beneficios de 292%. La cobertura rural aumentó en 52% en el país y, en algunos estados, en más de 150%. El impacto en la tasa de incidencia de la pobreza rural ocho años tras la dictación de las leyes, se estima en 13 puntos porcentuales en los estados del Nordeste, 8 puntos en el Sudeste, 9 puntos en el Sur, y 5 puntos en el Centro-Oeste.

A diferencia de las políticas de derechos ciudadanos garantizados, los programas de transferencias condicionadas (PTC) establecen un contrato entre las familias beneficiarias y el Estado, mediante el cual las primeras reciben una compensación monetaria a cambio del cumplimiento de ciertas obligaciones que por lo general, están orientadas al desarrollo del capital humano, a través de, por ejemplo, mandar a los niños y niñas a la escuela o

[8] La descripción del sistema previsional brasileño se basa en David *et al.*, 2003.

cumplir con los calendarios de vacunación infantil. La teoría es que de esta forma los PTC cumplen un doble propósito: en el corto plazo, se reduce la severidad y la brecha de pobreza de los hogares atendidos y, en el largo plazo, se rompe la transmisión inter-generacional de la pobreza.

Hoy en día los PTC son tal vez el instrumento público de reducción de la pobreza preferido por los organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial o el BID, y por los gobiernos de varios países latinoamericanos. El primer PTC fue Progresa en México (que dio lugar al actual Oportunidades). En la actualidad hay PTC en varios países, incluyendo Brasil (Bolsa Familia), Chile (Chile Solidario), Colombia (Familias en Acción), Honduras (PRAF II), Nicaragua (Red de Protección Social) y Panamá (Red de Oportunidades).

Tras varias evaluaciones, cabe muy poca duda que la transferencia de dinero en efectivo ha reducido la severidad y la brecha de pobreza y, en algunos casos, también la incidencia de la pobreza. Es decir, los PTC reducen el número de pobres (y especialmente de extremadamente pobres) y la severidad de la pobreza. Al mismo tiempo, hay un cierto consenso de que los PTC no han sido igualmente eficaces en el aprendizaje y que los efectos en la salud pública son, en el mejor de los casos, mixtos. También parece ser que por lo general los PTC han tenido un impacto positivo significativo en la educación y salud de las niñas, especialmente en zonas rurales, contribuyendo a cerrar las brechas de capital humano con los niños (de Janvry y Sadoulet, 2004; Adato y Hoddinott, 2007; Weddle, 2009).

Las políticas incluidas en esta sección son, por definición, de cobertura nacional y no son específicas a lo rural. Tienen fuertes exigencias de focalización y de calidad y transparencia de gestión pública. Demandan una capacidad fiscal importante y, en el caso de los PTC, la pre-existencia de una red efectiva de escuelas, clínicas de salud, y otras instituciones que permitan a los beneficiarios el cumplimiento de sus obligaciones de acuerdo con las normas del programa. La *institucionalidad* más adecuada para la gestión de estas políticas es una combinación de agencias nacionales que cuenten con el más alto respaldo político, y de gobiernos o agencias locales que coadyuven en la focalización e implementación del programa, bajo la supervisión directa del organismo nacional. No hay aquí ningún rol para la institucionalidad sectorial agropecuaria.

4.2. Reducir vulnerabilidad

La pobreza es una condición dinámica. Los hogares rurales tienen diferentes capacidades para soportar *shocks* económicos, climáticos o idiosincráticos (por ejemplo, pérdida de ingresos por enfermedad de un miembro del hogar). Las políticas de reducción de pobreza tradicionales no consideran la reducción de la vulnerabilidad como un objetivo específico distinto, por ejemplo, al incremento en el nivel de ingresos o de la cobertura de salud. Especialmente importante es asegurar que una profundización coyuntural en la condición de pobreza de un hogar rural se transforme en una situación de pobreza estructural debido a que el hogar haya perdido permanentemente los activos mínimos necesarios para mejorar su condición cuando el shock desaparece.

La reducción de la vulnerabilidad de los hogares rurales pobres se puede lograr a través de cuatro tipos de mecanismos: sistemas de protección social; sistemas de seguros (agrícolas o de desempleo), programas de emergencia y soporte a las actividades económicas de refugio de los hogares pobres, de las cuales la principal, en el caso de un alto porcentaje de los pobres rurales, es la agricultura de subsistencia.

No obstante las limitaciones que enfrentan los hogares rurales más pobres (del tipo C en el Gráfico 2) para hacer del crecimiento agrícola el motor principal de sus estrategias de superación de la pobreza, es primordial entender el papel que tiene la agricultura de subsistencia al mantener el sustento de decenas de millones de habitantes rurales pobres. Incluso en una economía rural dinámica y diversificada como la de Chile, por ejemplo, cada agricultor de subsistencia produce cultivos anuales con un valor medio de aproximadamente $EE.UU. 447, equivalente a dos ingresos familiares mensuales al nivel de la línea de pobreza.

En aquellos países como Bolivia, Honduras o Nicaragua donde la pobreza rural es muy importante en el total nacional y donde no hay muchos otros sectores de la economía en condiciones de absorber en forma masiva fuerza laboral hoy empleada (o subempleada) en la agricultura, es prácticamente inevitable apostar a la agricultura de subsistencia como un componente por ahora insustituible de las estrategias de supervivencia y de reducción de vulnerabilidad de los hogares pobres.

Pero lo que es interesante discutir es qué pasa en países como México o Brasil que, en el total nacional, se han urbanizado, y donde la mayor parte de

la pobreza no es rural, pero que tienen enormes regiones que en la tipología del *World Development Report 2008* (Banco Mundial, 2007) siguen siendo "rurales" (fuerte peso de la agricultura en el PIB local y alta proporción de la pobreza en zonas rurales). ¿Es posible pensar en una estrategia de desarrollo para los próximos 10 ó 20 años en Oaxaca o en Piaui, que no considere el apoyo a la agricultura de autosubsistencia?

Dependiendo de la disponibilidad de opciones de empleo no agrícola y de diversificación de ingreso, bien puede ser que el mantenimiento de la agricultura de subsistencia sea una "segunda mejor" estrategia, que contribuya significativamente a la reducción de la pobreza para una proporción substancial de los pobres rurales. Se trata de a lo menos 10 a 14 millones de hogares en la Región, y francamente no se ve que otra fuente de ingreso pudiera reemplazar en los próximos años los entre $EE.UU. 8 mil millones a 11 mil millones anuales en que, *grosso modo*, se estimó la contribución de la agricultura por cuenta propia a los ingresos de estos hogares.

Por lo demás, la actual crisis lamentablemente acrecentará el papel de la agricultura de subsistencia como sector de refugio y como mecanismo de reducción de vulnerabilidad, como lo corroboran los reciente estudios sobre los efectos de la crisis en el sector rural de once países latinoamericanos, resumidos por Trivelli et al. (2009)[9].

Dicho lo anterior, en la opinión del autor no cabe ninguna duda de que el aumento de la producción y de la productividad agropecuaria no tiene la fuerza de tracción suficiente para sacar a estos hogares de su condición de pobreza. El motivo es simple: en el año 2009, el *ingreso* agrícola constituye con toda probabilidad un componente minoritario y decreciente del ingreso total de la mayoría de los hogares rurales pobres de América Latina (Klein, 2009; Köbrich y Dirven, 2007; Reardon *et al*., 2001). Hay que apoyar la agricultura de subsistencia no por un objetivo de eliminación de la pobreza, sino por razones de reducción de la vulnerabilidad de los hogares pobres, particularmente en épocas de contracción económica donde es esperable que se reduzcan sus ingresos por empleo asalariado, por remesas y, en algunos países, por transferencias sociales gubernamentales.

[9] Éste no es un fenómeno latinoamericano. Recientemente el Gobierno de China ha anunciado que alrededor de 20 millones de nuevos desempleados han ya regresado a las aldeas y a la agricultura, desde las provincias de la costa.

El problema consiste en cómo instrumentar una política eficiente de apoyo a la agricultura de subsistencia con un objetivo de reducción de la vulnerabilidad. Las formas tradicionales tipo "proyecto de desarrollo agrícola" se han demostrado en la inmensa mayoría de los casos como poco efectivas, no sustentables, y poco eficientes.

Una alternativa derivada de la experiencia de los años 90, que se podría implementar masivamente y a escala nacional, consiste en un mecanismo al estilo del PROCAMPO mexicano, pero con los criterios de elegibilidad y los montos de apoyo debidamente ajustados a la población de agricultores de subsistencia. Un mecanismo de este tipo tiene la ventaja de que el nivel de apoyo puede ser contra-cíclico, es decir, incrementarse dentro de bandas pre-establecidas en años en que el empleo rural cae como consecuencia del ciclo económico, y reducirse en años en que la economía global tiene un mejor desempeño.

4.3. Mejorar el contexto en que los pobres toman decisiones

Los hogares rurales pobres enfrentan costos de transacción específicos a su doble condición de hogares rurales y hogares pobres. Son costos derivados de la inexistencia o de las marcadas imperfecciones de los mercados de factores, bienes y servicios.

Las zonas de mayor incidencia de pobreza rural con mucha frecuencia son zonas aisladas, mal comunicadas y que en general padecen de una insuficiente dotación de infraestructura. Además, existe una tradición de captura por elites locales o por actores políticos de los programas orientados a resolver estas carencias; la inversión en obras tales como caminos, electrificación o sistemas de riego, es políticamente muy rentable y los incentivos al abuso clientelar de estos programas son altos.

Aun así, hay una abundancia de evaluaciones de impacto que confirman que por regla general, la inversión en caminos rurales, en electrificación, en telefonía rural y en medianos y pequeños sistemas de riego, tiene una rentabilidad social muy alta. Además de sus efectos directos, estas inversiones con mucha frecuencia catalizan nuevas dinámicas económicas muchas veces no consideradas en los diseños de los proyectos, por ejemplo: ampliación del mercado de trabajo para los asalariados agrícolas, procesos de reconversión y diversificación productiva, etc.

El Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial que lleva a cabo la Subsecretaría de Desarrollo Regional en Chile ha introducido una interesante innovación en el diseño y en la evaluación *ex ante* de este tipo de inversiones. Más que enfocarse en las obras específicas a realizar, el programa parte de un marco o plan de desarrollo territorial y concibe un conjunto de nuevas infraestructuras como elementos que pueden facilitar procesos más globales de transformación productiva de un determinado territorio. Las inversiones se evalúan como un conjunto que debe ser capaz de gatillar procesos económicos de suficiente envergadura como para asegurar la viabilidad y la sustentabilidad de las inversiones.

El acceso a servicios financieros es un factor clave en la toma de decisiones de los hogares rurales, incluyendo los hogares rurales pobres. Ello incluye de manera prominente el acceso a crédito de corto plazo y para inversiones, pero también el ahorro y los seguros.

La revolución de las microfinanzas ha sido uno de los campos de mayor innovación institucional en los últimos años. En Perú, por ejemplo, Lévano (2005) señala que 718.000 microempresas recibían microcréditos en el 2004 de parte de instituciones financieras reguladas. A ello se deben agregar alrededor de 60.000 microempresas atendidas ese año de forma exclusiva por las ONG microfinancieras no reguladas. Dos años más tarde, algo así como 1,3 millones de microempresas eran sujetos de crédito del sector financiero regulado y no regulado.

Sin embargo, las limitaciones de las microfinanzas son también claras, especialmente cuando se trata de acceso a capital de inversión y a servicios financieros como los seguros o el *leasing*. El papel que cumplía (ineficientemente y con mucha corrupción) la banca estatal de fomento, desaparecida en los años del ajuste estructural, nunca fue sustituido por la banca privada. El sistema de incentivos y regulaciones financieras no sólo no estimuló, sino que en muchos países inclusive castigó la prestación de servicios financieros a los sectores rurales, particularmente a los hogares y comunidades pobres y a las microempresas y sus organizaciones económicas.

En Guatemala se registra una de las experiencias más interesantes y exitosas de sustitución de la antigua banca estatal por una organización moderna, eficiente y transparente y orientada a los sectores de la PYME y los

estratos sociales más vulnerables[10]. Se trata del Banco de Desarrollo Rural S.A. (Banrural S.A.), institución de capital mixto creada a partir del antiguo BANDESA, el banco estatal de desarrollo agrícola guatemalteco. El Banrural es el banco más rentable de Guatemala, con colocaciones de $EE.UU. 689 millones, patrimonio de $EE.UU. 1,3 mil millones, tasa de morosidad de 0,85% y utilidad sobre patrimonio de 31,5%, todo en el 2005. La estructura accionaria del Banrural limita la participación del Estado a un máximo de 30% de las acciones, y garantiza la participación en la propiedad del banco y en su consejo de administración, del sector cooperativo, de las organizaciones sociales indígenas, campesinas, de mujeres y afrodescendientes, y de las diversas asociaciones de la pequeña y mediana empresa guatemalteca, las PYME. Hoy en día Banrural opera como una entidad financiera de primer y de segundo piso.

4.4. Mejorar los activos de los hogares rurales pobres

Éste es el ámbito más tradicional de concentración de las políticas y programas que buscan reducir la pobreza rural. Hay aquí una enorme gama de experiencias innovadoras a las cuales recurrir. Algunas de éstas están especializadas en el desarrollo de alguno de los capitales de los hogares: capital humano (vía capacitación o asistencia técnica, etc.); físico (bienes de capital, sistemas prediales de riego tecnificado, etc.); natural (conservación de suelos, manejo de cuencas y microcuencas, etc.); financiero (microcrédito); y social (organizaciones económicas rurales, organizaciones sociales de los pobres, etc.).

En este respecto lo que se desea enfatizar es que cada vez cobran más importancia, y es razonable que así sea, las políticas y programas que apoyan el desarrollo de activos que van o pueden ser empleados en actividades económicas no agrícolas.

5. Implicaciones institucionales

Hay varios mensajes que se derivan de las páginas anteriores:

- La pobreza rural no disminuyó significativamente en el período que media entre el inicio de la década de 1980 y mediados de la década del

[10] La descripción de Banrural está basada en Trivelli y Venero, 2007.

2000. Las estrategias y políticas del Consenso de Washington no se mostraron más eficaces que las de la época anterior.

- Los cuatro países latinoamericanos (Brasil, Chile, Guatemala y México) que redujeron sensiblemente la pobreza rural, en general no siguieron una estrategia de separación de los objetivos de reducción de pobreza rural de las políticas e instrumentos sectoriales agropecuarios. En los cuatro casos se desarrollaron políticas y programas de fomento agropecuario orientados específicamente a la agricultura familiar y a sus segmentos pobres.

- Las políticas y los programas de fomento agropecuario dirigidos a sectores rurales pobres, probablemente solo tienen sentido y probabilidad de éxito, si son solo un elemento de estrategias más amplias e integrales de reducción de la pobreza rural.

- Una estrategia integral de reducción de la pobreza rural debe considerar combinaciones localizadas de políticas y programas que, en conjunto, atiendan cuatro objetivos complementarios: a) garantizar efectivamente a cada hogar un mínimo de bienestar; b) reducir la vulnerabilidad de los hogares pobres e impedir que caídas coyunturales en condición de pobreza o de extrema pobreza se conviertan en una condición estructural; c) mejorar el contexto en que toman decisiones los pobres rurales, y; d) desarrollar los activos de los hogares rurales pobres.

¿Qué papel puede y debe jugar la institucionalidad pública agropecuaria en esta estrategia integral de reducción de la pobreza rural? Se trata de un rol importante pero acotado.

El motivo principal es que ya pasó el tiempo en que la producción agrícola era el motor principal e indiscutible de la economía de la mayoría de los hogares rurales latinoamericanos. El ingreso agrícola es un componente decreciente del ingreso total de las familias rurales pobres. Esto es evidente en el caso de los hogares rurales pobres sin tierra, pero también es una realidad respecto de los hogares de la agricultura familiar. La categoría de hogares rurales que derivan, aproximadamente, más del 66% de su ingreso total de la agricultura por cuenta propia, tal vez sea ya minoritaria en el total de la Región y ciertamente lo es en varios países y en muchas regiones rurales dentro de cada país.

Pero de lo anterior no se debe deducir que no sea necesario hacer un esfuerzo muy serio de modernización de la institucionalidad sectorial dedicada a la

promoción del componente agropecuario de los hogares rurales. Los sentidos principales de tal modernización son cuatro:

- Despolitización y erradicación del clientelismo que probablemente sigue siendo el principal factor que limita la efectividad de las entidades y de los programas orientados a la agricultura familiar.

- Descentralización, puesto que realmente no existen argumentos de peso que justifiquen un rol rector del gobierno nacional en el diseño y gestión de la mayor parte de las políticas y programas de fomento agropecuario dirigidos a la agricultura familiar.

- Rendición de cuentas, en el sentido de que las políticas y programas de fomento productivo de la agricultura familiar ya no deben seguir justificándose sobre ninguna otra base que no sea su eficacia y efectividad. Hay que dejar atrás radicalmente todo argumento basado en un supuesto derecho casi natural de la agricultura familiar a la atención estatal.

- Articulación en estrategias integrales de desarrollo, porque: a) la agricultura familiar por sí misma no tiene ningún destino, si no es en el marco de procesos más amplios de desarrollo que la integren positivamente sobre la base de su capacidad de cumplir funciones relevantes; y b) porque, como ya se ha dicho, en la superación de la pobreza la agricultura familiar tiene un papel que jugar, pero limitado.

El último punto lleva a una pregunta que no tiene una respuesta fácil: ¿cuál es el espacio de articulación y quién es el agente responsable de producir tal articulación? En los últimos años la gran apuesta fue al gobierno local. En la Región hay literalmente decenas de miles de consejos participativos locales o municipales del más diverso tipo, y miles de planes participativos de todos los gustos imaginables. Los marcos legales en muchos países son generosos en otorgar a los municipios derechos y responsabilidades de coordinación y articulación del desarrollo local. Por decirlo amablemente, el resultado no es proporcional a la energía invertida.

Vale la pena preguntarse si es sólo un problema de mala implementación de una idea esencialmente solvente, o si acaso es que hay que revisar los supuestos más fundamentales y comenzar a pensar en nuevas opciones.

Tres de ellas tal vez merecen mayor atención: los alrededor de 400 gobiernos provinciales[11], las asociaciones inter-municipales, y las corporaciones público-privadas de desarrollo ligadas a un territorio particular. Se trata en todo caso de espacios institucionales de carácter territorial y no sectorial.

[11] Su nombre depende del país: gobiernos departamentales, regionales, estatales, o provinciales, refiriéndose en todo caso al estamento intermedio entre el gobierno nacional o federal y el gobierno local o municipal.

Bibliografía

Adato, M. y Hoddinott. 2007. Conditional Cash Transfer Programs. A "magic bullet" for reducing poverty? 2020 Focus Brief on the World's Poor and Hungry People. IFPRI, Washington DC.

Banco Mundial. 2007. World Development Report 2008 "Agriculture for Development". Banco Mudial. Washington DC.

Berdegué, J.A., Caro, J.C., Durstewitz, P., Escobar, G., Faiguenbaum, S., Jano, P., Ramírez, E., Schejtman, A. y Vargas, K. 2005. Fomento de la Pequeña Agricultura en Chile: Ideas para el Debate Público. Documentos de Trabajo. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago.

Berdegué, J.A. y Escobar, G. 2002. Rural diversity, agricultural innovation policies and poverty reduction. ODI Agricultural Research and Extension Network Paper, 122. Overseas Development Institute, London.

Bezemer, Dick, and Peter Hazell. 2006. The agricultural exit problem: An empirical assessment. Background paper for the World Development Report 2008. Rimisp-Latin American Center for Rural Development. Santiago, Chile.

CEPAL. Varios años. Panorama Social de América Latina. CEPAL, Santiago.

Chiriboga, Manuel. 1999. Desafíos de la pequeña agricultura familiar frente a la globalización. En Luciano Martínez, ed. El Desarrollo Sostenible en el Medio Rural. FLACSO. Quito, Ecuador.

De Ferranti, David, Guillermo E. Perry, William Foster, Daniel Lederman and Alberto Valdés. 2005. Beyond the City. The rural contribution to development. The World Bank. Washington, DC.

De Janvry, A. y Sadoulet, E. 2004. Conditional Cash Transfer Programs: Are they really magic bullets? Manuscrito.

De Janvry, A., y Sadoulet, E. 2000. Rural poverty in Latin America. Determinants and exit paths. Food Policy 25: 389-409.

Escobal, J. y Ponce, C. 2008. Dinámicas provinciales de pobreza en el Perú 1993 – 2005. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp-Centro

Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago.

FAO. 2004. Tendencias y desafíos en la agricultura, los montes y la pesca en América Latina y el Caribe. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.

Gómez, L., Martínez, B., Modrego, F. y Ravnborg, H. M. 2008. Mapeo de cambios en Municipios de Nicaragua: Consumo de los hogares, pobreza y equidad 1998 – 2005. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago.

Favareto, A. y Abramovay, R. 2009. O surpreendente desempenho do Brasil rural nos anos 1990. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago.

Klein, E. 2009. Condicionantes laborales de la pobreza rural en América Latina. Manuscrito.

Köbrich, C. y Dirven, M. 2007. Características del empleo rural no agrícola en América Latina con énfasis en los servicios. Serie Desarrollo Productivo, 174. CEPAL. Santiago.

Lévano, C. 2005. Estadísticas de la Micro y Pequeña Empresa. Dirección Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Lima.

Schejtman, A. 2008. Alcances sobre la agricultura familiar en América Latina. Documento de Trabajo N° 21. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Soto Baquero, F., Rodríguez Fazzone, M. y Falconi, C. 2007. Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe. FAO-BID. Santiago.

Trivelli, C., Yancari, J. y de los Ríos, C. 2009. Crisis y pobreza rural en América Latina. Documento de Trabajo. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago. (En prensa).

Trivelli, C. y Venero, H. 2007. Banca de desarrollo para el agro: experiencias en curso en América Latina. IEP, Lima.

Valdés, Alberto and Willian Foster. 2003. The positive externalities of Chilean agriculture: The significance of its growth and export orientation. Serie de Documentos de Trabajo N° 3. Centro de Estudios Agrarios, Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago.

Weddle, R. 2009. World Bank's Conditional Cash Transfer Programs Show Signs of Success. Artículo del 11 de febrero 2009 en el blog The Day in Development, www.devex.org.

Yúnez Naude, A., Arellano González, J., y Méndez Navarro, J. 2009. México: Consumo, pobreza y desigualdad municipal 1990-2005. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago.

Instituciones y organizaciones para la soberanía y la seguridad alimentaria

Manuel Chiriboga V.

1. Introducción

Este trabajo tiene como finalidad analizar las diversas modalidades institucionales y organizacionales que han sido desarrolladas en América Latina en los períodos recientes y discutir su eficacia desde el punto de vista de las necesidades de seguridad alimentaria. Igualmente se espera hacer algunas sugerencias de instituciones necesarias para la seguridad alimentaria.

Se entiende por instituciones tanto las normas formales, tales como las constitucionales y legales que han expedido los Estados de la región para regular lo alimentario, como los arreglos contractuales y consuetudinarios y de regulación que se dan los grupos humanos para organizar la interacción a su interior (North:, 1990; Appendini, 2002). En el caso de las instituciones en el campo alimentario, son aquellas que regulan la disponibilidad y la accesibilidad de los alimentos. Igualmente se entienden las instituciones como las organizaciones públicas y privadas establecidas con la finalidad de llevar adelante objetivos y metas diseñadas por los sistemas políticos o los consensos alcanzados por los miembros de diversas agrupaciones con relación a lo alimentario. Tanto las instituciones como las organizaciones pueden ser analizadas a nivel internacional, nacional o territorial e incluso local, a pesar de que no siempre las fronteras entre estos niveles son claras y crecientemente tienden a sobrepasarse.

También pueden ser vistos como campos, en el sentido de sistemas de dominación, relacionados en este caso a lo alimentario, en los que diferentes

actores ocupan posiciones en relación a otros en el sistema de reglas (Bourdieu, 2003). Cabe señalar que las instituciones están relacionadas a sistemas de poder y pueden, y de hecho lo hacen, reproducir sistemas de dominación. Estos sistemas permiten a actores dominantes consolidar sus ventajas con relación a sentidos comunes que imponen como de interés general, que pueden ser visualizados, tanto a nivel global, nacional, como territorial. En ese sentido las instituciones no pueden ser vistas como configuraciones estáticas de poder y dominación, sino como sistemas organizados en torno al conflicto. Una idea central es que estos campos pueden ser modificados como resultado de coaliciones dirigidas a producir cambios en la dirección de los acuerdos que regulan las relaciones a su interior. Las alianzas o coaliciones formadas por diversos actores públicos, privados, de la sociedad civil, académicos y formadores de opinión pública se construyen para influir en los entendimientos sobre el campo y qué es legítimo y qué no, y para modificar los sistemas de relaciones y, en última instancia, las instituciones que las regulan.

También estos diversos niveles pueden ser analizados desde el punto de vista de la gobernanza, si se entienden por ella los procesos e instituciones que guían y limitan las actividades colectivas de un grupo (Nye, 2000). El gobierno es una sub-categoría que actúa con autoridad y crea obligaciones formales, pero la gobernanza puede producirse sin necesariamente contar con el gobierno, con el concurso de empresas, ONG y otros actores. Nuevamente la gobernanza puede analizarse a nivel global, nacional o sub-nacional, o territorial.

Cada vez se da mayor importancia a analizar cómo diferentes niveles de agregación influyen unos sobre otros, en el contexto de la globalización. Esto obviamente puede verse con claridad en el funcionamiento de la economía internacional, donde acciones llevadas adelante por actores dominantes influyen en la situación económica de otros actores, localizados en los confines del mundo. La crisis económica reciente, producida como resultado de acciones de banqueros y otros operadores de capital financiero es un buen ejemplo, así como las recientes turbulencias en los mercados de alimentos como resultado de políticas favorables a los bio-combustibles tomadas por Estados Unidos y la Unión Europea, las acciones de especuladores en los mercados de futuros de los *commodities*, la dinámica de las economías asiáticas, y sus acciones favorables a aumentar la importación de alimentos.

Un aspecto menos conocido es lo que se denomina el surgimiento de una sociedad civil global, entendida como el engrosamiento y acercamiento de redes de instituciones socio-económicas (y de políticas) atravesando fronteras

nacionales y haciendo sentir sus acciones tanto a nivel global como nacional, territorial y local (Keane, 2001, 23). Éstas logran establecer lo que puede denominarse esferas públicas globales, donde diversas vertientes confrontan enfoques y sentidos, monitorean temas de interés compartido, y establecen planes y agendas. Temas que han merecido especial atención en los últimos años son los de la alimentación como derecho humano y la soberanía alimentaria (Edelman, 2003).

En la última década las formas en que se ha entendido lo alimentario se han modificado como resultado de los debates y discusiones de organizaciones campesinas e indígenas y de ONG, que les ha llevado acuñar conceptos tales como "soberanía alimentaria". Esos debates se han dado tanto a nivel de países específicos como de regiones y a nivel global. Las percepciones sobre los efectos de la globalización sobre la situación alimentaria del mundo, sus efectos sobre los pequeños productores y el medio ambiente ha sido el trasfondo sobre el que se ha desarrollado esta discusión. El debate se ha profundizado aun más como resultado de las recientes crisis originadas en los cambios en los precios de los alimentos a nivel mundial.[12] Estas movilizaciones han tenido repercusiones en diversos foros globales, pero también en las instituciones alimentarias de países específicos, donde las opciones político-ideológicas de los gobiernos han sido favorables a dichas visiones. Es posible también que allí donde la producción campesina, y en general la agricultura familiar, tienen más peso en el abastecimiento alimenticio, esa capacidad de influencia sea mayor.

En América Latina hoy es visible una mayor preocupación sobre lo alimentario, como resultado tanto de presiones del contexto internacional, como de presiones internas. Ello ha dado lugar a cambios en los sistemas normativos que lo regulan en varios países, lo que se ha traducido en una mayor jerarquización de lo alimentario en las Constituciones, la expedición de nuevas leyes y el establecimiento de agencias y organizaciones especializadas. Cabe preguntarse si estos cambios están en capacidad de responder a los nuevos desafíos de la alimentación en cada país y en la Región, así como a las oportunidades que tienen los países de la Región en el mercado

[12] En el mes de marzo 183 organizaciones religiosas, de agricultores, sobre alimentos y hambre dirigieron una carta al Presidente Obama pidiéndole proteger a la población vulnerable frenando la especulación sobre los precios de los alimentos. La Conferencia de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria que se realizó en Madrid a fines de enero del 2009, fue ocasión de movilizaciones y pronunciamientos sobre la crisis global hechas por organizaciones tan diferentes como GRAIN, OXFAM y Médicos sin Fronteras, todas exigiendo poner más atención a los temas de derechos a la alimentación e inversión en agricultura.

internacional.

Este artículo está dividido en los siguientes puntos: a) después de esta introducción, se busca trazar sintéticamente los nuevos entendimientos sobre lo alimentario que lo describen como la transición desde la seguridad alimentaria al concepto más amplio de soberanía alimentaria; b) a continuación se describe la evolución de los marcos constitucionales y legales que regulan lo alimentario en América Latina; c) en el punto siguiente se presentan las modalidades organizacionales que se han dado los Estados con relación a lo alimentario; d) luego se discuten las limitaciones que tienen las nuevas instituciones y organizaciones de apoyo con relación a la producción alimentaria; e) se discute la ausencia de consideraciones institucionales relacionadas a los temas acceso y consumo alimentario, y, f) finalmente se llega a algunas conclusiones.

2. Conceptos emergentes: derecho a la alimentación y soberanía alimentaria

Con seguridad uno de los fenómenos transnacionales más significativos es la participación de organizaciones campesinas, de pequeños productores y de pueblos indígenas en los eventos en que se discuten las características y efectos de la globalización. Desde el célebre comportamiento simbólico de José Bové en Seattle, con ocasión de las manifestaciones contra la OMC, en que enseñó un pedazo de queso francés, o las manifestaciones de campesinos hindúes contra el TRIPS, hasta las más recientes reuniones globales como el Foro de las ONG y de las OSC sobre Soberanía Alimentaria del 2002, se ha ido configurando una arena donde se avanzan críticas a la globalización y sus impactos sobre la agricultura y se han configurado nuevas nociones: el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria.[13]

De hecho, estos dos conceptos claves impulsados por la sociedad civil global no están exentos de diferencias y contradicciones. En el caso de la alimentación como derecho, que en general ha tenido mayor aceptación en foros globales y nacionales, surge en buena parte del encuentro entre la comunidad de derechos humanos, la de los consumidores y aquella relacionada a los temas del desarrollo. El ámbito de encuentro son la carta Universal sobre Derechos humanos y el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y

[13] Marc Edelman, Transnational peasant and farmer movements and networks, en Global Civil Society 2003, OXFORD University Press, páginas, 185 - 220

Culturales. Éste en su artículo 11 establece entre otros:

1. “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia……

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.”

Esto último hace pues del derecho a la Alimentación uno obligatorio para los Estados, así como establece ciertas obligaciones para el sistema internacional. Sobre esta base y desde la década de los 90, organizaciones de la sociedad civil se han movilizado para exigir el cumplimiento de este derecho, así como han monitoreado a organismos internacionales y a Estados en particular. Un buen ejemplo de este trabajo son OXFAM Internacional, FIAN y Food First, que han hecho de ello una pieza angular de sus actividades.[14]

El concepto de soberanía alimentaria proviene sobre todo de Vía Campesina, una red global de organizaciones rurales, establecida en 1992.[15] Fue la

[14] El FIAN por ejemplo ha trabajado dando seguimiento a las Directrices Voluntarias del Derecho a la Alimentación como parte de las metas del milenio y hace un monitoreo en varios países. Publica con otros aliados Food and Nutrition Watch en que presenta los resultados de su trabajo de monitoreo. Ver: http://www.fian.org/resources/documents/rtfn-watch/zero-issue-2008-the-world-food-crisis-and-the-right-to-food/pdf

[15] Vale la pena consultar el debate entre Walter Bello, más cercano a Vía Campesina y OXFAM sobre el tema. Bello acusa a OXFAM de considerar el tema de acceso a los mercados globales como un eje de su campaña, mientras que ésta señala la necesidad de discutir los temas de proteccionismo agrícola de los países del norte. http://www.marxsite.com/BelloOxfam.htm

organización global de campesinos denominada Vía Campesina la que por primera vez introdujo el concepto a debate público en ocasión de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación organizada por FAO en 1996. Posteriormente convocaron al Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria que se realizó en La Habana en agosto 2001; al Foro de ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria, en Roma en junio 2002; y el más reciente Foro Mundial por la soberanía alimentaria en Nyéléni, Selingue, Malí, en febrero del 2007.

En estos diversos encuentros se construyó el concepto de soberanía alimentaria, que fue definido como: "el derecho de los pueblos, comunidades y países a definir sus propias políticas agrícolas, pesqueras, alimentarias y de tierra que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas a sus circunstancias únicas. Esto incluye el verdadero derecho a la alimentación y a los recursos necesarios para producir los alimentos, lo que significa que todos los pueblos tienen el derecho a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, y a la capacidad para mantenerse a sí mismos y a sus sociedades".

Esto implicaría entre otros: a) prioridad a la producción de alimentos a nivel local y doméstico basada en los campesinos y pequeños productores diversificados y utilizando sistemas de producción agro-ecológicos; b) precios justos para los agricultores y por lo tanto defensa frente a políticas de dumping (en la agenda se incluye movilizarse por sacar a la agricultura de las deliberaciones de la OMC); c) acceso a la tierra, agua, bosques y zonas de pesca por medio de acciones genuinas de redistribución; d) reconocimiento del papel de las mujeres como productoras de alimentos; e) control comunitario sobre los recursos productivos y en contra del control corporativo; f) protección de las semillas y su libre intercambio, contra el patentamiento de la vida y moratoria en las SGM; y, g) inversiones públicas significativas para la producción campesina.[16] Sobre esta base las organizaciones plantearon un plan de acción.

De hecho, la noción de soberanía alimentaria planteaba una crítica al concepto predominante hasta entonces, el de seguridad alimentaria, que se entendía como el logro simultáneo "de una disponibilidad agregada nacional, que sea suficiente, estable, autónoma y sustentable en el largo plazo y de acceso universal a los alimentos necesarios para el pleno desarrollo de las potencialidades biológicas e individuales de los individuos" (FAO, 1988). La crítica realizada por Vía Campesina y otras organizaciones a este concepto

[16] Frente a lo que denominan políticas talla única que impulsa el Banco Mundial, llaman a un mundo en que quepan varios mundos. http://www.foodfirst.org/progs/global/food/finaldeclaration.html

se centra en la poca importancia dada a la producción de base campesina, la prioridad implícita dada a la producción industrial, el principio de alimentos baratos vinculados a la importación, en detrimento de la producción local, los sistemas alimentarios y las culturas locales. El concepto de seguridad alimentaria fue asociado en este tipo de crítica a las políticas aperturistas y de reforma estructural, inspiradas por el Consenso de Washington.

La actividad de las organizaciones campesinas y de las ONG tuvo importantes consecuencias, tanto a nivel global, como en varios países, al dotarles de una agenda compartida. De hecho la participación de las ONG y de las OSC en las conferencias internacionales sobre agricultura y alimentación fue realizada bajo el paraguas de dichos conceptos[17], lo que tuvo repercusiones en las discusiones de dichos organismos. En primer lugar encontró una respuesta importante en el Relator especial sobre el Derecho a la Alimentación de la Comisión de Derechos Humanos, Jean Ziegler, quien se hizo eco de la crítica a los efectos de la globalización y de las normas de la OMC sobre el derecho a la alimentación[18]. En segundo lugar, algunos países, especialmente europeos como Alemania, Noruega y Suiza vieron con simpatía esta propuesta, que de hecho no estaba lejos del enfoque aceptado entre los países europeos del papel multifuncional de la agricultura. Y, en tercer lugar, constituye el eje de las intervenciones de ONG y OSC en conferencias globales sobre agricultura y alimentación. Si bien el derecho a la alimentación tiene hoy en día una amplia aceptación, incluso en acuerdos internacionales de diverso tipo, el de soberanía alimentaria ha logrado ser adoptado como un tema de las discusiones oficiales.[19]

3. Nuevas vertientes constitucionales y legales

La influencia de conceptos nuevos como el derecho a la alimentación y el de soberanía alimentaria ha sido importante en América Latina y se ha traducido en

[17] Ver por ejemplo la participación de ONG y OSC en la Conferencia sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural que tuvo lugar en Porto Alegre, Brasil en el 2006: http://www.icarrd.org/en/dialogue.html

[18] En el reporte del 2003 señala que: “La soberanía alimentaria trata de reivindicar la soberanía en la adopción de decisiones sobre las políticas agrícolas y de seguridad alimentaria, se opone a los desequilibrios y desigualdades en las actuales normas internacionales sobre comercio agrícola y establece una posición común para los campesinos de los países desarrollados y de los países en desarrollo.”

[19] Debe mencionarse que el concepto de soberanía alimentaria chocó con muchas posiciones de los países en desarrollo, especialmente aquellos exportadores netos de alimentos. Estos estaban dispuestos a aceptar el tema de la alimentación como derecho, pero veían el enfoque de soberanía como proteccionista.

cambios normativos y organizacionales. Esa influencia ha sido diversa de país a país, dependiendo de los acuerdos políticos predominantes: en unos casos, más abierta al concepto de derecho, en otros, al de soberanía alimentaria. En casi todos estos casos ha sido resultado de la acción conjunta de diversos actores que han presionado para conseguir estos cambios normativos.

En el caso del derecho a la alimentación, su introducción ha sido resultado de la acción conjunta de funcionarios públicos, ONG, técnicos internacionales y organizaciones sociales. El caso más visible de la formación de esta coalición es con seguridad Brasil, donde activistas de la sociedad civil, funcionarios relacionados al tema, y organizaciones sociales establecieron foros de discusión, donde se avanzó en la construcción de conceptos como el del derecho a la alimentación y la nutrición, pero también al establecimiento de órganos de concertación y construcción de políticas como el Sistema Alimentario Nacional, el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CONSEA, y más recientemente el Programa Hambre Cero[20].

La introducción del concepto de soberanía alimentaria fue posible allí donde gobiernos reformistas, con visiones cercanas a esos conceptos, que incluían funcionarios relacionados al tema que provenían de las OSC. Ellos han abierto posibilidades de participación a organizaciones campesinas e indígenas y a ONG en la definición de los marcos normativos y de políticas públicas. Estos son los casos de Bolivia, Ecuador y República Bolivariana de Venezuela que han integrado en sus Constituciones o han establecido Leyes de Soberanía Alimentaria. En estos casos coaliciones favorables a la soberanía alimentaria favorecieron estos cambios legales. [21]

Esto cambios en los sistemas normativos tanto en el sentido de derecho a la alimentación como con relación a soberanía alimentaria se dieron por una conjunción de dos mecanismos: a) apertura en los gobiernos de vías de acceso para actores que impulsaban cambios en los énfasis de las políticas públicas en un sentido o el otro; y, b) la existencia en esos gobiernos de corrientes abiertas a impulsar reformas de políticas en el mismo sentido que

[20] Renato S. Maluf, Seguridad Alimentaria y Nutricional: un Enfoque de Derecho y Soberanía, CAFOLIS, Quito, 2008

[21] En estos casos algunos segmentos de los movimientos campesinos e indígenas hicieron parte de las coaliciones gubernamentales nacionalistas que llegaron al gobierno. En el caso de Ecuador el dirigente nacional de la FENOCIN, miembro de la Vía Campesina y activista de la Soberanía Alimentaria, fue electo asambleísta y presidió la mesa encargada de redactar los artículos relacionados a lo alimentario. Cfr. FENOCIN, Soberanía Alimentaria, Una propuesta Integral desde el campo, Ediciones La Tierra, FENOCIN, Heifer, Quito, 2006. En el caso de Bolivia también juegan un papel importante en impulsar la nueva normativa constitucional los responsables políticos que provinieron originalmente de ONG.

el propuesto desde abajo. Es lo que Jonathan Fox ha denominado estrategias de tipo sándwich (J. Fox, 1993, 220). También pueden ser descritas como coyunturas donde fueron posibles coaliciones redistribucionistas en torno a lo alimentario.

Estos nuevos textos constitucionales y legales marcan una diferencia con lo que era el espíritu de los textos constitucionales y de las leyes sobre lo alimentario en las décadas previas. Tal como se puede ver en los anexos 1 y 2, su énfasis principal era lo atinente a la seguridad alimentaria: disponibilidad agregada de alimentos y su distribución, con especial atención a la calidad nutricional de los alimentos y a la protección de los grupos de población vulnerables. Estos marcos normativos eran tributarios de las ideas que surgieron a raíz de la crisis alimentaria de mediados de los setenta: oferta suficiente de alimentos, y accesibilidad de los mismos a alimentos suficientes, sanos y nutritivos para asegurar la satisfacción de las necesidades dietéticas y las preferencias alimentarias para llevar una vida activa y saludable (FAO, 2008, 16).

3.1. Países que enfatizan el enfoque de soberanía alimentaria

Seguramente es en Ecuador donde la Constitución aprobada en el 2008 introduce más sistemáticamente el concepto de soberanía alimentaria. En su artículo 13 señala que el Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria y consagra el derecho de las personas y colectividades "al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales." Así mismo en el artículo 285 señala como uno de los objetivos de la política económica el asegurar la soberanía alimentaria. En el artículo 281 señala adicionalmente que "la soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente."

En ese mismo artículo hace un largo listado de responsabilidades del Estado para el logro de la soberanía alimentaria. Entre otros menciona:

- "Impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de la economía social y solidaria;

- Fortalecer la diversificación y la introducción de tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción agropecuaria;

- Promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos;

- Promover la preservación y recuperación de la agro-biodiversidad y de los saberes ancestrales vinculados a ella, así como el uso, la conservación y el intercambio libre de semillas;

- Regular bajo normas de bioseguridad el uso y desarrollo de biotecnología, así como su experimentación, uso y comercialización;

- Fortalecer el desarrollo de organizaciones y redes de productores y de consumidores, así como las de comercialización y distribución de alimentos que promuevan la equidad entre espacios rurales y urbanos;

- Generar sistemas justos y solidarios de distribución y comercialización de alimentos; e impedir prácticas monopólicas y cualquier tipo de especulación con productos alimenticios".

Finalmente menciona que "El Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental. Un fondo nacional de tierras, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra;" y que regulará "el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental."

La asamblea nacional o congreso expidió a inicios del 2009 una ley que establece la normativa específica de los mandatos constitucionales. Por un lado, establece un Consejo conformado por delegados del ejecutivo y de la sociedad civil en forma paritaria y deberá entre otros desarrollar un amplio debate conducente a la elaboración de leyes que "regulen el uso y acceso a las tierras, territorios, comunas, agro biodiversidad y semillas, desarrollo agrario; agroindustria y empleo agrícola, sanidad animal y vegetal, acceso de los campesinos e indígenas al crédito público, y regulación del seguro y subsidio alimentarios."[22]

En el caso de la nueva constitución boliviana no hay una definición en el texto,

[22] Esta Ley entró en vigencia el 5 de Mayo del 2009 luego que el ejecutivo hiciera varias acotaciones a la ley originada en la Asamblea nacional y ésta aceptara dichos ajustes.

pero sí varias alusiones específicas. En primer lugar, limita la firma de acuerdos internacionales a que no vulneren el principio de soberanía alimentaria (Art. 255); en segundo lugar, señala como una de las prioridades del sector estatal de la economía la democratización económica y el logro de la soberanía alimentaria (Art. 309); en tercer lugar, se subraya que "el desarrollo rural integral sustentable es parte fundamental de las políticas económicas del Estado, que priorizará sus acciones para el fomento de todos los emprendimientos económicos comunitarios y del conjunto de los actores rurales, con énfasis en la seguridad y en la soberanía alimentaria"(Art. 405). Finalmente en el artículo 407 se señala que "son objetivos de la política de desarrollo rural integral del Estado, en coordinación con las entidades territoriales autónomas y descentralizadas garantizar la soberanía y seguridad alimentaria, priorizando la producción y el consumo de alimentos de origen agropecuario producidos en el territorio boliviano."

Al enmarcar el concepto de soberanía alimentaria en el de desarrollo rural, se proponen en Bolivia algunas políticas específicas, como "el incremento sostenido y sustentable de la productividad agrícola, pecuaria, manufacturera, agroindustrial y turística, así como su capacidad de competencia comercial; la articulación y complementariedad interna de las estructuras de producción agropecuarias y agroindustriales; y el fortalecimiento de la economía de los pequeños productores agropecuarios y de la economía familiar y comunitaria." Incluye pues dimensiones agropecuarias y no agropecuarias.

En República Bolivariana de Venezuela el 31 de julio del 2008 se expide la Ley Orgánica de seguridad y soberanía agroalimentaria cuyo objeto es explicado como "brindar una herramienta jurídica en manos del Estado y de la sociedad en su conjunto que permita la planificación normativa, estratégica, democrática, participativa y territorializada de la producción agrícola, y también la gestación y desarrollo de espacios para la producción y distribución de bienes, servicios y riqueza." En su Artículo 4 define la soberanía agroalimentaria como "el derecho inalienable de una nación a definir y desarrollar políticas agrarias y alimentarias apropiadas a sus circunstancias específicas, a partir de la producción local y nacional, respetando la conservación de la biodiversidad productiva y cultural, así como la capacidad de autoabastecimiento priorizado, garantizando el acceso oportuno y suficiente de alimentos a toda la población". [23]

[23] También define seguridad alimentaria como: "la capacidad efectiva que tiene el Estado, en corresponsabilidad con el sector agroalimentario nacional, para garantizar a toda la población, la disponibilidad, acceso, intercambio y distribución equitativa de los alimentos de manera estable, que aseguren las condiciones físicas y emocionales adecuadas para el desarrollo humano integral y sustentable, considerando el intercambio, la complementariedad y la integración económica entre los

Para lograr la soberanía alimentaria menciona entre otros el privilegio de la producción interna, la transformación de las relaciones de intercambio y distribución a partir de la co-planificación entre el Estado y los actores del sistema alimentario, la protección de los productores y productoras para garantizar su bienestar dentro del marco del desarrollo endógeno, así como las formas asociativas de producción, quienes se beneficiarán de protecciones e inversiones públicas. El principio básico que guía la Ley es la sustitución progresiva de las importaciones de alimentos, productos e insumos y el privilegio a la producción nacional (Art. 9). Adicionalmente el Estado se compromete a no ejecutar políticas económicas y sociales que atenten contra la capacidad productiva nacional y la soberanía agroalimentaria, así como aquellas que fomenten un comportamiento indiscriminado en el intercambio y la distribución agrícola, priorizando el comercio y las grandes ganancias por encima del derecho fundamental a la alimentación (Art. 14).

3.2. Países que enfatizan el concepto de derecho a la alimentación

Toda vez que no hay expedición de nuevas constituciones en todos los países, en algunos de ellos la inclusión de los nuevos conceptos sobre lo alimentario se da en la legislación secundaria. Existen referencias importantes en leyes de Brasil, Guatemala y México.[24]

En Brasil, la Ley 11.346 del 15 de septiembre del 2006 crea el sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional con la finalidad de asegurar el derecho humano a la alimentación. El énfasis principal de esta Ley es reconocer la alimentación como un derecho fundamental de la persona e inherente a su dignidad. También dicha ley obliga a un enfoque integral, que debe considerar los aspectos ambientales, económicos, sociales, culturales y regionales (Art. 2 y 3). Señala en el Artículo 4, inciso 1, que la seguridad alimentaria incluye: la ampliación de las condiciones de acceso a los alimentos por medio de la producción, en especial de la agricultura tradicional y familiar; el procesamiento, industrialización, y comercialización, incluyendo los acuerdos internacionales, el abastecimiento y la distribución de los alimentos, incluyéndose el agua; así como la generación de empleo y la redistribución del ingreso. Finalmente en el Artículo 5 señala que la consecución del derecho a la alimentación

pueblos y naciones como elemento esencial que garantiza el derecho a la alimentación."(Art. 5).

[24] Nicaragua tiene en trámite una Ley sobre Seguridad y Soberanía Alimentaria, aprobada en términos generales, pero no en temas como aceptación de donaciones de alimentos originados en semillas genéticamente modificadas.

tiene como condición el respeto a la soberanía de los países que confiere a estos la primacía en establecer las políticas de distribución y consumo de los alimentos.

En el caso de México el enfoque de soberanía alimentaria aparece en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en su capítulo XVII sobre Seguridad y Soberanía Alimentaria vigente desde el 25 de marzo del 2009, la que señala en su Artículo 178 que el Estado "establecerá las medidas para procurar el abasto de alimentos y productos básicos y estratégicos a la población, promoviendo su acceso a los grupos sociales menos favorecidos y dando prioridad a la producción nacional." También destaca que conducirá su política agropecuaria y la suscripción de Tratados Internacionales para que propicien la inocuidad, seguridad y soberanía alimentaria. La Ley define soberanía alimentaria a "la libre determinación del país en materia de producción, abasto y acceso de alimentos a toda la población, basada fundamentalmente en la producción nacional."

En Guatemala la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional vigente desde mayo del 2005, enfatiza que la política alimentaria se asume en el marco de la estrategia de reducción de la pobreza y que tiene un carácter integral. Asimismo destaca que uno de los principios centrales de la política es la Soberanía Alimentaria, es decir la definición soberana de "la modalidad, época, tipo y calidad de la producción alimentaria, en forma sostenida y con el menor costo ambiental" y garantiza la seguridad alimentaria y nutricional de la población guatemalteca. A diferencia de los casos anteriores la Ley guatemalteca no establece prioridad a la producción campesina, ni a la producción agro-ecológica.

En definitiva, el análisis de los marcos constitucionales y las leyes que norman lo alimentario en la Región permite constatar un cambio en los énfasis centrales de los nuevos marcos normativos. Si hasta mediados de los noventa la preocupación principal estaba englobada bajo el enfoque de la seguridad alimentaria, desde ese año el eje se mueve hacia el tema de lo alimentario como derecho humano que debe ser garantizado por el Estado y en algunos países hacia el enfoque de soberanía alimentaria. El derecho a la alimentación como derecho humano fundamental parece ser el denominador común en todos los cambios legales; sin embargo la forma como debe conseguirse varía de país a país. Mientras en unos se lo conseguirá por medio de la soberanía alimentaria, en otros países está dado por el establecimiento de sistemas públicos nacionales.

La soberanía alimentaria parece entenderse en dos sentidos diferentes. Un grupo de países la entiende como la capacidad de los Estados de determinar en forma autónoma las políticas públicas dirigidas a garantizar el derecho a la alimentación. Y un segundo grupo de países la concibe como una limitación a la exposición de lo alimentario nacional al mercado mundial, a un rol activo del Estado en términos de regular, y no intervenir en el mercado alimentario, a una relación estrecha entre producción de alimentos y producción originada entre los pequeños productores agropecuarios y campesinos y sus formas asociativas, así como un énfasis especial en relacionar la alimentación con biodiversidad y conocimientos tradicionales por parte de las poblaciones rurales, especialmente de los pueblos indígenas. En el primer caso es posible encontrar a países como Brasil, Guatemala y México, mientras que en el segundo se encuentran países como Bolivia, Ecuador y República Bolivariana de Venezuela.

Una explicación posible de estas diferencias puede encontrarse en el tipo de coaliciones que impulsaron los cambios normativos. En el caso del grupo de países que entienden soberanía alimentaria como autonomía frente al mercado mundial, las coaliciones que impulsan esos cambios tienen un importante componente de actores rurales: organizaciones campesinas e indígenas y ONG, vinculadas internacionalmente a grupos que cuestionan el impacto de la globalización sobre la alimentación y el estilo de vida rural. En el caso de los países que conceptualizan más la soberanía alimentaria como autonomía para definir políticas, las coaliciones tienen un componente importante de ONG más bien de base urbana, organizaciones de consumidores y organizaciones de pequeños productores rurales. A ello se unen enfoques diversos de los gobiernos en el poder.[25]

4. Los sistemas institucionales para la seguridad y la soberanía alimentaria

Los Estados de la Región se han dotado de diversos sistemas político-administrativos para llevar adelante sus acciones en los campos de seguridad y soberanía alimentaria. En el anexo 3 se sintetizan las principales

[25] De acuerdo a Nora Lustig los gobiernos de izquierda pueden ser clasificados como *social demócratas* (Brasil, Chile, Uruguay) o que se reclaman del socialismo del Siglo XXI y de carácter *populista* (Argentina, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y República Bolivariana de Venezuela) en función de, entre otras cosas, su política macroeconómica, posición frente al libre mercado como articulador de la asignación de recursos, y tratamiento de la propiedad privada (2009).

características institucionales diseñadas por los países de la Región para los que se tiene información. Básicamente pueden diferenciarse dos modalidades predominantes: a) aquellas en que se establecen órganos consultivos con la sociedad civil, del tipo Asamblea Agraria Nacional (República Bolivariana de Venezuela) o Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria (Ecuador) y que pueden tener este tipo de organismos a nivel sub-nacional, pero que mantienen a los organismos sectoriales del Ejecutivo a cargo de la ejecución de las políticas y aun de sanción a las infracciones a la legislación alimentaria; y, b) aquellas que establecen Sistemas Nacionales de Seguridad Alimentaria, normalmente constituidos por al menos 4 niveles:

1) un consejo nacional intersectorial que puede incluir representación minoritaria de organizaciones de la sociedad civil (Guatemala, proyecto de Ley de Nicaragua, Bolivia para el caso del Servicio Nacional de Reforma Agraria, Brasil) o no tenerla (México, Perú);

2) un nivel de coordinación a cargo de una agencia especializada, dependiente en algunos casos de la Presidencia de la República;

3) los organismos especializados del Ejecutivo a cargo de implementar las políticas; y,

4) un nivel consultivo con la sociedad civil, sea a nivel nacional o sub-nacional.

Estos sistemas institucionales buscan ser los vehículos para llevar adelante las políticas alimentarias y los nuevos marcos normativos, que establecen la Constitución o las leyes específicas. Su evaluación puede ser hecha desde el punto de vista de la eficacia administrativa o con respecto a los fines que perseguían.

En cuanto al primer parámetro, la evaluación resulta difícil, dado el poco tiempo transcurrido desde su puesta en marcha. Sin embargo, se ha destacado que estos sistemas complejos de coordinación no siempre logran funcionar adecuadamente, sea porque sus mandatos no son claros, o por dificultades de comunicación entre agencias, problemas de jerarquía entre ministerios y agencias, etc. En sentido contrario, en los casos en que la ejecución se deja en manos de los organismos especializados sectoriales las evaluaciones señalan que se pierde la naturaleza intersectorial de lo alimentario. En general se destaca que lo recomendable son organismos con apoyo político suficiente,

localizados cerca de la presidencia de la República.[26]

Desde el punto de vista de su capacidad de lograr los objetivos deseables de política, su evaluación puede hacerse considerando las necesidades operacionales y de puesta en marcha. Uno de los dilemas importantes de los sistemas institucionales tiene que ver con los niveles necesarios de descentralización hacia unidades sub-nacionales del territorio. Con seguridad este es un tema que diferencia los diversos sistemas institucionales en América Latina. En general se encuentra que los gobiernos con enfoques contrarios a la apertura comercial tienden a ser más centralizados, con limitadas delegaciones a los gobiernos departamentales y provinciales. Las acciones en el campo alimentario son asignadas a agencias nacionales. Por el contrario, aquellos con mayor énfasis en autonomía para la definición de políticas tienden a asignar competencias de lo alimentario a los gobiernos sub-nacionales. En el caso de México por ejemplo la política de seguridad y soberanía alimentaria debe hacerse en estrecha relación con los consejos mexicano, estatales y regionales, y demás agentes y sujetos que intervienen en el desarrollo rural sustentable.

El problema central que emana de lo anterior es la dificultad que los regímenes gubernamentales centralizados tienen para adecuarse a la especificidad de las dinámicas productivas territoriales, así como al funcionamiento de las instituciones y de las organizaciones en espacios determinados. Ello difícilmente puede controlarse desde las capitales nacionales. Normalmente, el desarrollo institucional requiere estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí, y entre ellos y los agentes externos relevantes, y de esa manera incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios. Esto sólo se puede hacer desde el ámbito local.

5. La necesidad de nuevos arreglos institucionales para lo alimentario en el medio rural

Existe cierto consenso en que los pequeños productores rurales y en general la población rural pobre requiere al menos cinco tipos de recursos: activos, incluyendo tierra y agua, pero también en ciertos casos maquinaria y equipos; mercados, incluyendo infraestructura de comercialización e información, pero también capacidades para cumplir los nuevos requerimientos y estándares

[26] Cfr. FAO, Right to Food Unit, The Right to Food, 2008

que predominan entre los compradores; crédito, para que los sistemas informales no sean presa de alto costo, pero también para adquirir insumos; conocimientos, tanto desde el punto de vista de tecnologías agropecuarias, como crecientemente también de gestión y organizativas; y sistemas de seguridad que les defienda de las crisis producidas por los mercados o por los desastres naturales[27]. Un estudio reciente de Grupo Chorlaví sobre vinculación de territorios pobres a mercados dinámicos, que incluyen en muchos casos alimentos, destaca como elementos necesarios para una inserción dinámica justamente a este tipo de factores: asistencia técnica, estímulos a la innovación, acceso a información y acceso a financiamiento, así como desarrollo organizacional y apoyo externo (Grupo Chorlaví, 2007).

Uno de los problemas complejos que confrontan los nuevos diseños institucionales es que operan relativamente en un vacío operacional significativo, por lo que las diversas decisiones en torno a lo alimentario no llegan a los productores agropecuarios, y muy especialmente a los campesinos. Las políticas de reforma estructural, inspiradas en el así llamado Consenso de Washington, tuvieron como consecuencia eliminar muchas de las agencias encargadas del desarrollo agropecuario y rural, tales como la asistencia técnica, el apoyo a la organización de productores, los sistemas de información y otros similares (Gordillo, 2008). La idea básica era que en ausencia de las agencias públicas surgirían desde el sector privado, organizaciones que se encargarían de reemplazarlos de manera más eficiente. Ello pasó en forma limitada y en general aquellos privados que surgieron no pusieron atención a los pequeños productores.

Si bien este proceso de vaciamiento institucional afectó de manera diferente a los países de la Región, el desmonte institucional fue relativamente extendido. En lo que hace a investigación agropecuaria los Institutos Nacionales sufrieron un importante deterioro en los 90, con la excepción de Argentina, Brasil, Colombia y México. En América Central el número de investigadores agropecuarios en el sector público disminuyó en un 1,7% anualmente. También es perceptible una disminución de importancia de la investigación dedicada a alimentos básicos, a favor de nuevos productos de exportación o aquellos dinámicos en el mercado interno.[28]

[27] World Bank, Agriculture for Development, World Development Report, Washington, 2009; Alex Evans, The feeding of the nine Billion, Chatham House, 2009, http://www.chathamhouse.org.uk/files/13179_r0109food.pdf

[28] Mónica Kjollerstom señala que la extensión agrícola privada ha ganado importancia en productos dinámicos como aves de corral en México, frambuesas en Chile y hortalizas en Guatemala (2006, 265).

En cuanto a extensión agrícola la evolución fue aún más marcada, nuevamente con la excepción de Argentina, Brasil y México. La extensión se ha manejado fundamentalmente sobre la base de programas con financiamiento externo. Si bien algunas Universidades y ONG cumplen actividades en el campo de la extensión y la asistencia técnica, normalmente se trata de esfuerzos relativamente dispersos, sin continuidad en el tiempo, al depender de recursos no estables, con poca vinculación con centros de investigación y con enfoques muy diferentes unos de otros.

Un fenómeno similar ocurrió con la Banca de Fomento Agropecuario. En países como Perú o México dichos organismos fueron eliminados. En otros países se redujo de manera importante su cartera o se especializó en muy pocos productos, considerados sensibles para la canasta básica alimenticia. La función de la banca pública no fue llenada por la privada, con muy pocas excepciones, generalmente a favor de los sectores empresariales más consolidados. Sólo recientemente es observable un crecimiento importante de las organizaciones de micro-financiamiento en muchas zonas rurales de la Región, aun cuando puede constatarse que apoyan sobre todo las necesidades de consumo de las poblaciones rurales y sólo en forma reducida las actividades productivas agropecuarias.

En lo que hace a acceso a la tierra (un activo fundamental para la seguridad alimentaria), en general se encuentra que los programas de redistribución de tierra se encuentran paralizados. Sin embargo y tal como lo ha mencionado Alain de Janvry el acceso a la tierra constituye una de las estrategias más efectivas para enfrentar problemas de seguridad alimentaria. Evidencia en países como Ecuador, indica también que tiene un efecto directo en el incremento del bienestar de las familias pobres, especialmente allí donde son los pobres rurales los que negocian sus tierras, con el apoyo de agencias especializadas localizadas cerca (Chiriboga, 2005).

Descripciones similares pueden hacerse en temas como sistemas de información, apoyo a actividades no agropecuarias, desarrollo de organizaciones económicas en el campo, apoyo a la infraestructura productiva, etc. Ello hace que la capacidad de respuesta de la producción alimentaria, especialmente aquella originada en pequeños productores, sea limitada, incluso en contextos de precios altos y de políticas públicas favorables.

En lo que hace a sistemas de seguridad social para proteger a los agricultores familiares pobres, estos no siempre se adecuan a las características de

dicho sector o no generan incentivos propicios para promover la producción alimentaria. También es usual la escasa coordinación que existe entre agencias prestadoras de servicios de apoyo a los pequeños productores, que hacen que los réditos de productividad de cada acción se pierdan.

Este vacío institucional público opera en un contexto en que las dinámicas agropecuarias operan en función de actores localizados fuera de la actividad agropecuaria. Como bien lo han destacado Reardon y Berdegué, los mercados de alimentos son organizados a partir de lo que hacen los supermercados, que controlan proporciones significativas de la venta al detalle. Esto no solamente significa que ellos manejan los principales circuitos comerciales, por medio de grandes mayoristas, sino que establecen normas y estándares para poder recibir los productos, y en general tienden a excluir a los pequeños productores por la complejidad de las normas y estándares que establecen. Este fenómeno no sólo caracteriza las ventas para el mercado interno, sino también de exportación, donde dichos supermercados tienen posiciones dominantes.

Igual acontece con la agroindustria procesadora de alimentos y con las nuevas empresas de exportación que normalmente ocupan lugares dominantes en los mercados alimentarios y establecen normas y estándares para la producción que deben adquirir. Un estudio reciente encontró que para los casos de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú la agroindustria no establecía contratos con pequeños productores, o cuando lo hacía, eran especialmente onerosos para ellos, si había abastecedores alternativos de mayor tamaño. Adicionalmente, el tipo de exigencias puestas por la agroindustria que incluía entre otros trazabilidad, características del producto (tamaño, color, temperatura, etc.), controles fitosanitarios y control de residuos, entre otros, los costos del pequeño productor aumentaban enormemente, lo que volvía insostenible el mantener la relación (M. Chiriboga, 2007).

En este contexto, los territorios rurales se caracterizan por diversidad de comportamientos y prácticas organizacionales, que conforman lo que Appendini ha denominado el contexto institucional local o que podría ampliarse al contexto institucional territorial, donde los diversos actores y sus organizaciones conforman sistemas de poder y dominación, y también una arena de disputa entre los actores, que tiene repercusiones sobre las instituciones. Entender estos sistemas resulta básico para realizar intervenciones que promuevan el desarrollo rural y eventualmente mejoras en la producción de alimentos por parte de los pequeños productores. Ello sólo puede lograrse por medio

de políticas activas de descentralización que crean entre otros un contexto favorable para inversiones y crecimiento de amplia base social, por medio del impulso a instituciones que promuevan el desarrollo agrícola (y no agrícola). Ello puede la coordinación entre agencias para el apoyo a las organizaciones de pequeños productores, las alianzas público-privadas, y relaciones más equilibradas entre pequeños productores y otros eslabones de las cadenas alimentarias.

El enfoque de Desarrollo Territorial Rural puede constituirse en un enfoque especialmente útil para promover políticas alimentarias efectivas, que llenen el vacío institucional. A ello habría que agregar acciones tendientes a mejorar el funcionamiento de los mercados nacionales de alimentos, muchas veces caracterizados por falta de información, sistemas de intermediación poco efectivos y costosos, altos costos de transacción, etc.

Los actores de lo alimentario deben moverse de visiones generales en cuanto a enfoque y visión, al terreno más operacional. En este campo tener buenas políticas es casi tan importante como tener buenas instituciones. Pero ello sólo se logra en la proximidad de los actores, discutiendo qué es lo que necesitan o qué traba su desarrollo, construyendo coaliciones favorables a los pequeños productores de alimentos. La preocupación debe poco a poco cambiar de qué es lo que hay que hacer a cómo hacerlo en forma efectiva.

Ello no quiere decir que los temas de regulación de los mercados mundiales no sean importantes, especialmente poner fin a las prácticas que distorsionan los precios (como los grandes subsidios a los productos básicos), así como dejar suficiente espacio para que los países en desarrollo determinen políticas favorables para su desarrollo agrícola. Pero sólo no será suficiente si no se llena el vacío institucional que dejaron las políticas emanadas del Consenso de Washington.

6. La ausencia de consideraciones institucionales con relación al consumo alimentario

Uno de los problemas complejos que tiene la nueva normativa alimentaria impulsada en América Latina en los años recientes es que ha sido elaborada fundamentalmente desde el punto de vista de impulsar la producción alimentaria y el bienestar de las poblaciones rurales. Poco avanzan en cuanto a los temas de acceso a los alimentos por parte de poblaciones crecientemente urbanas,

como son las latinoamericanas, a los temas relacionados a la seguridad e inocuidad de los alimentos, y a los derechos de los consumidores de alimentos[29], a pesar de que muchas veces las decisiones de política relacionadas a los alimentos se toman en función de las necesidades de la población urbana. Éste fue el caso en la coyuntura de precios altos del 2008. En algunos países se tomaron decisiones en cuanto al control de precios, la eliminación temporal de aranceles o del IVA a los alimentos básicos, la adquisición de reservas alimentaras por parte del Estado, los subsidios directos a la importación de alimentos sensibles, y las prohibiciones de exportar para limitar la tendencia alcista.[30]

En cuanto al tema del acceso a los alimentos de las poblaciones más vulnerables (madres gestantes y niños), así como aquellas de bajos ingresos con incapacidad de satisfacer sus necesidades alimenticias básicas con los ingresos que perciben, las políticas públicas se han construido sobre la base de transferencia de recursos monetarios, del tipo bono de desarrollo humano, que se han generalizado en casi todos los países, con mayor o menor eficacia. En algunos casos son transferidos una vez que las familias cumplen algunos requisitos, como enviar a sus niños a las escuelas o presentarse a los centros de salud para vacunación o cumplimiento de controles nutricionales. Algunos ejemplos de estos sistemas se presentan en el siguiente recuadro:

Brasil. "Bolsa Familia", que tiene una cobertura de 11 millones de familias, ha aumentado en 8% el valor de la transferencia (www.mds.gov.br).

Ecuador. "Bono de Desarrollo Humano" aumenta en 5,3% su cobertura hasta alcanzar 1,3 millones de personas. Se incluye una tarjeta de descuento para la compra de alimentos en el comercio local (www.pps.gov.ec).

El Salvador. "Red Solidaria" aumentará en 55% su cobertura, de 49.000 a 89.000 familias. (www.redsolidaria.gob.sv).

[29] Como lo bien menciona Francisco Menezes, dirigente de IBASE, sobre las condiciones de lo alimentario en Brasil, "el problema del hambre en Brasil no se debe a una oferta insuficiente de alimentos -es claro que el país está en condiciones de producir lo suficiente-, sino a una falta de acceso. Ello responde tanto al bajo poder adquisitivo de muchos sectores de la población como a la desigualdad en la distribución de la tierra. Aunque en el pasado fue claramente mayor en las zonas rurales, particularmente en el nordeste, durante las últimas décadas buena parte del problema se ha transferido a las áreas urbanas."

[30] Ver entre otros a: Fernando Soto, "Políticas públicas y la nueva situación en los precios internacionales de los alimentos", documento presentado en el Diálogo Rural Iberoamericano sobre crisis alimentaria y territorios rurales que tuvo lugar en San Salvador en septiembre del 2008.

México. "Oportunidades", que tiene una cobertura de 25 millones de personas, aumentó en un 22,4% el monto de sus transferencias mensuales, incorporándose a una estrategia más amplia de apoyo alimentaria "Vivir Mejor" (www.oportunidades.gob.mx).

República Dominicana. "Comer es primero", componente de "Solidaridad", duplicará su cobertura hasta 800.000 personas y aumenta en 27% el valor del bono que transfiere para la compra de alimentos (www.presidencia.gob.do).

Uruguay. "Equidad" entregará a 60.000 familias tarjetas electrónicas para la compra de alimentos de primera necesidad (www.presidencia.gub.uy).

Fuente: Fernando Soto, "Políticas públicas y la nueva situación en los precios internacionales de los alimentos" (FAO, 2008)

La hipótesis básica para estos programas es que la población beneficiada utilizará esos recursos monetarios para mejorar su alimentación. Sin embargo, no siempre es el caso, a pesar de que el nivel de focalización hacia los quintiles más bajos de ingresos es alto. En algunos países este tipo de medidas se han complementado con programas de asistencia alimentaria directa, especialmente dirigidos a la población escolar que consisten, entre otros, en programas de alimentación escolar, desayuno escolar, y distribución de canastas alimenticias entre poblaciones pobres. Todos estos programas son conducidos por agencias y organizaciones no agropecuarias: ministerios de solidaridad social, bienestar e inclusión, salud, y educación, o por agencias especializadas.

En algunos casos, la adquisición de esos alimentos busca articular a pequeños productores de zonas cercanas a ser adquiridos exclusivamente por productores nacionales, y a incluir refuerzos nutricionales. En todos estos casos, la mediación entre población focalizada y los productores se construye a partir de proyectos públicos. En muy pocos casos han incluido un papel de soporte del sector privado. Un caso relevante es el del programa Socio Tienda en Ecuador, que incluyó acuerdos entre productores agro-industriales y supermercados para distribuir algunos alimentos a precios más bajos entre quienes podían comprobar ser beneficiarios del programa Bono de Desarrollo Humano.

En la región no hay experiencias significativas de nueva institucionalidad relacionada a garantizar la seguridad de los alimentos y su inocuidad. En

la mayor parte de los casos estos se han constituido como departamentos al interior del Ministerio de Agricultura o del Ministerio de Salud. Entre las agencias existentes en la Región pueden listarse: la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnologías Médicas de Argentina (ANMAT), la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria de Brasil (ANVISA), el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Salud Pública de Chile, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos de Colombia (INVIMA), el Centro para el Control Estatal de la Calidad de los Medicamentos de Cuba (CECMED) y la COFREPIS de México. Sin embargo, características comunes a todas son su debilidad institucional, la dispersión de responsabilidades entre varias agencias y su dependencia en la cooperación de organismos como OPS y FAO. El tema, según una consulta de expertos, no es de ausencia de legislación, sino de problemas de coordinación institucional y de capacidad de implementar y controlar a los agentes de las cadenas alimentarias en estos campos. La única institución que parece tener estándares adecuados es ANVISA de Brasil.

A pesar de ello, los temas de seguridad de los alimentos requieren mayor atención, considerando temas como la influenza porcina y aviar, las preocupaciones sobre intoxicación de alimentos y sobre contenidos nutricionales en temas como grasas poli-saturadas y grasas *trans*, contenido de sal, etc. [31] Adicionalmente esto se vincula con problemas de desprotección de los consumidores de alimentos en asuntos como publicidad engañosa o incompleta. Normalmente los derechos de los consumidores de alimentos quedan subsumidos en protecciones generales.

7. Conclusiones

En los años recientes los países de América Latina han mostrado preocupación por la cuestión alimentaria, si se revisan los esfuerzos que han hecho desde 1995 para modificar sus textos constitucionales y sus normas legales sobre el tema. A diferencia de lo que ocurrió a raíz de la crisis alimentaria de mediados de los setenta, ahora puso énfasis en dos conceptos: el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria. En general se encuentra que hay una evolución desde el concepto de seguridad alimentaria, que predominaba desde los setenta, a uno de derecho a la alimentación, como un derecho básico del ser humano, y parte de los Derechos Humanos.

[31] Entre 1993 y el 2002 se calcula que hubo más de 6.000 brotes de enfermedades relacionados con alimentos en América Latina: en un cálculo conservador se estima que en 2004 se produjeron 57.000 muertes por este tipo de brotes.

También es visible una mayor preocupación por el tema de la soberanía alimentaria en casi todos los textos constitucionales y las nuevas leyes. Sin embargo, el cómo los países entienden la soberanía difiere entre los que la definen como la capacidad de cada Estado de determinar autónomamente las políticas alimentarias dirigidas a garantizar el derecho a la alimentación, de aquellos que tienen una noción mucho más amplia de lo alimentario. En el uso que le da Bolivia, Ecuador y República Bolivariana de Venezuela la noción de soberanía incluye limitar la exposición de la alimentación a lo que acontece en el mercado mundial, el énfasis en los pequeños productores, la limitación a la expansión y el rol de la gran empresa, etc.

La importancia de los conceptos nuevos de derecho a la alimentación se debe en gran parte al papel jugado por la así llamada sociedad civil global, que en sus deliberaciones ha acuñado y desarrollado esos conceptos y que sobre esa base ha lanzado campañas internacionales y nacionales, hasta convertirlos en temas aceptados. En algunos casos, grupos de OSC han establecido vías de acceso a los gobiernos, que han encontrado eco en corrientes de los gobiernos y les ha permitido influir en los marcos legales y constitucionales. Éste parece ser el caso de Ecuador y hasta cierto punto Bolivia.

La noción de soberanía alimentaria ha tenido consecuencias importantes, tales como relevar la relación entre alimentos y cultura nacional, entre lo alimentario y la equidad, y sobre los derechos a la alimentación. Sin embargo, el cómo se definan conceptos como derecho a la alimentación y soberanía alimentaria puede tener implicaciones económicas importantes, dependiendo del enfoque que se les dé. Una noción amplia de la soberanía alimentaria como capacidad autónoma de decisión política nacional permite tener una visión completa de los sistemas alimentarios, tanto en lo que hace a su producción, como a la transformación y distribución de los alimentos, y al consumo. En efecto, el sistema alimentario está integrado no solamente por pequeños productores, sino también por empresas agropecuarias, agro-industrias, supermercados, sistemas de comercialización mayorista y, en lo que hace a consumo, no sólo por diversos estratos de consumidores, sino por sistemas de consumo que incluyen consumo en el hogar y fuera de él. Una visión limitada de la soberanía alimentaria puede tener como consecuencia la debilitación de los sistemas de abastecimiento alimentario masivo; la generación de incentivos negativos a la agroindustria y a los sistemas de venta al detalle y a las economías de escala, necesarias para varios tipos de productos; o la debilitación de los sistemas de regulación con relación a los alimentos generados por los actores

empresariales del sistema alimentario.
También una noción estrecha de lo alimentario puede implicar limitaciones en cuanto a las opciones que tiene lo alimentario de cara a la economía internacional. América Latina puede jugar un papel importante en el abastecimiento alimentario global, como lo hacen ya países como Argentina, Brasil, Chile o Uruguay, que se han constituido en actores centrales de lo alimentario global. Ello puede ser ampliado a otros países, siempre y cuando la producción alimentaria logre ser competitiva internacionalmente, lo que requiere que la agricultura esté expuesta a los sistemas de precios globales.

Un contexto de precios altos en los mercados globales puede mejorar las opciones de exportación de alimentos hacia el mercado mundial. No hay necesariamente oposición entre abastecimiento alimentario para los mercados externos e internos, especialmente si los productores tienen buenos sistemas de apoyo, tal como ya se discutió y se limita el impacto de las distorsiones en los mercados globales, como resultado de los altos subsidios. Las franjas de precios pueden jugar un papel de corrección de esas distorsiones, al relacionar aranceles variables con los ciclos de precios.

Los sistemas institucionales diseñados en los marcos legales evolucionan en dos sentidos: uno de mayor conducción central por parte del Estado, en que la sociedad civil y otros actores de lo alimentarios juegan un papel consultivo; y, un segundo grupo, que configura uno de varios niveles, que normalmente incluyen un consejo de coordinación, una agencia coordinadora, agencias ejecutoras y plataformas de consulta. Si bien estos sistemas son muy recientes para ser evaluados, normalmente tienen altos niveles de complejidad, que los hace poco eficientes.

Sin embargo, la dificultad mayor es que operan en un contexto de vacío institucional y de organizaciones de desarrollo en los sectores rurales. Uno de los legados más complejos de los programas de ajuste estructural fue el vaciamiento institucional del sector público agropecuario. De allí que los nuevos sistemas institucionales funcionen sin mecanismos operacionales.

Si se considera que los recursos fundamentales para el desarrollo de la pequeña producción tienen que ver con activos y recursos naturales, crédito, acceso a mercados dinámicos, acceso a conocimientos para la innovación y sistemas de seguridad social frente a las crisis de precios y naturales, las instituciones para ponerlas en funcionamiento, así como un sistema coordinado de apoyo a los agricultores familiares, resultan imprescindibles.

Las políticas que favorezcan la descentralización, y una aproximación bajo un enfoque de desarrollo territorial rural, pueden justamente ayudar a reconstruir instituciones, que permitan que los marcos legales y los nuevos énfasis de las políticas alimentarias operen.

El tema alimentario no puede ser analizado exclusivamente como un tema de producción y disponibilidad de alimentos, en sociedades donde una inmensa mayoría de la población vive en centros urbanos. La Región ha descuidado los temas de seguridad de los alimentos y de los derechos de los consumidores. La institucionalidad existente en la Región es débil, sin agencias reguladoras fuertes. Lo que predominan son sistemas con dispersión de responsabilidades, ausencia de coordinación y limitada capacidad técnica y científica para analizar los posibles riesgos de los alimentos. La preocupación de los gobiernos se ha centrado más en la seguridad alimentaria, en el sentido de asegurar acceso de alimentos a grupos de bajos ingresos y poblaciones especialmente vulnerables, que en los temas de inocuidad y seguridad de los alimentos. Ello a pesar de la creciente evidencia de los impactos de brotes de enfermedades relacionados con los alimentos. No tiene que ser así, los objetivos de acceso y de seguridad de los alimentos deben ser compatibles con una concepción amplia del derecho a los alimentos.

Bibliografía

Appendini, K. y Nuijten, M. El Papel de Instituciones en contextos locales, en Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, Abril 2002.

Bourdieu, Pierre. Las Estructuras Sociales de la Economía, Editorial Anagrama, Barcelona, 2003.

Chiriboga, Manuel. Mecanismos de Articulación de Pequeños Productores Rurales con Empresas Privadas, Ruralter, Quito, 2007.

Edelman, Marc. Transnational peasant and farmer movements and networks, en Global Civil Society 2003, OXFORD University Press, pág. 185 – 220.

Evans, Alex. The feeding of the nine Billion, Chatham House, 2009, http://www.chathamhouse.org.uk/files/13179_r0109food.pdf.

FAO. The Right to Food, 2008.

FAO – OMS. National food safety systems in the Americas and the Caribbean – a situation analysis, San José, diciembre de 2005.

FENOCIN. Soberanía Alimentaria, Una Propuesta Integral desde el Capo, Ediciones La Tierra, FENOCIN, Heifer, Quito.

Fox, Jonathan. The Politics of Food in Mexico, Cornell University Press, 1993.

Gordillo, Gustavo. La reconstrucción de las instituciones rurales... ¿y también de nuestras certidumbres? Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, Nº 218, 2008 (123-148), http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/desarrollo/boom/pdf/pub6.pdf.

Grupo Chorlaví. Vinculación a Mercados Dinámicos de Territorios Rurales Pobres y Marginados, 2007, http://www.grupochorlavi.org/webchorlavi/mercados/acceso_a_mercados.pdf.

Keene, John. Global Civil Society? en H. Anheier, M. Glasius and M. Kaldor, Global Civil Society, Oxford University Press, 2001.

Kjollerstom, Mónica. Gasto Público en el sector agrícola y las áreas rurales: la experiencia de América latina en los noventa, en F. Soto, J. Santos y J. Ortega, Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América latina y el Caribe, FAO, Santiago, 2006.

Lustig, Nora. La Pobreza y la Desigualdad en América Latina y los Gobiernos de Izquierda, Cuadernos del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, México, 2009.

Maluf, Renato S. Seguridad Alimentaria y Nutricional: Un Enfoque de Derecho y Soberanía, CAFOLIS, Quito, 2008.

Nye J. y Donahue J. Governance in a Globalizing World, Brookings, Washington, 2000.

Reardon, T. y Berdegué, J. La rápida expansión de los supermercados en América Latina: Desafíos y oportunidades para el desarrollo. Banco Mundial: Washington, D.C. http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid=2049.

Schejtman, Alexander. Alcances sobre la Agricultura familiar en América Latina, Rimisp, 2008
http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/Alcances_agricultura_familiar_ALatina_AlejandroSchejtman.pdf.

Soto, Fernando. Políticas públicas y la nueva situación en los precios internacionales de los alimentos, documento presentado en el Diálogo Rural Iberoamericano sobre crisis alimentaria y Territorios Rurales, San Salvador, septiembre del 2008.

World Bank. Agriculture for Development, World Development Report, Washington, 2008.

Adicionalmente se consultaron las Constituciones de todos los países de habla castellana y portuguesa de América Latina, así como las siguientes leyes:

ARGENTINA:

DECRETO 2126/71- REGLAMENTARIO DE LA LEY 18.284
LEY 18.284 18/07/69. CÓDIGO ALIMENTARIO ARGENTINO.

BOLIVIA:

LEY DEL SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA (SNRA) Nº 1715 (LEY INRA).

BRASIL:

LEY DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL. 2006. BRASIL.
PROGRAMA FOMME ZERO. (PROGRAMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA). 2001.

CHILE:

DECRETO SUPREMO N° 977. REGLAMENTO SANITARIO DE LOS ALIMENTOS. PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE 13.

COLOMBIA:

PLAN NACIONAL DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN – PNAN 1996-2005.

ECUADOR:

CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR 2008.
LEY DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL. ECUADOR 2006.
LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA.

GUATEMALA:

LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL. GUATEMALA. 2005.

MEXICO:

LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE. MEXICO. 2001 (TIENE REFORMAS HASTA EL 2007)
LEY DE BIOSEGURIDAD DE ORGANISMOS MODIFICADOS GENÉTICAMENTE, 2005. MÉXICO.

NICARAGUA:

PROYECTO DE LEY DE SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL. NICARAGUA. 2007.
ARTÍCULO 63 DEL CAPÍTULO III DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE NICARAGUA SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA.

PARAGUAY:

LEY 1863 DEL 30 DE ENERO DE 2002 QUE ESTABLECE EL ESTATUTO AGRARIO. PARAGUAY.

PERÚ:

DECRETO SUPREMO Nº 066-2004-PCM, QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA.
DECRETO SUPREMO Nº 118-2002-PCM, QUE CREA LA COMISIÓN MULTISECTORIAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA:

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (1999), ARTÍCULO 305.
DECRETO 3048 DE 10 DE ENERO DE 2005 PARA LA REORGANIZACIÓN DE LA TENENCIA Y USO DE LAS TIERRAS
LEY ORGÁNICA DE DESARROLLO AGRÍCOLA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA. 2008.

Anexo 1
Lo alimentario en las Constituciones de América Latina y el Caribe

País	*Año*	*Énfasis Principal*
Nicaragua	1987, reformas 1995	Protección contra el hambre. El Estado promoverá programas que aseguren una adecuada disponibilidad de alimentos y una distribución equitativa de los mismos.
Brasil	1988	Abastecimiento alimentario
Paraguay	1992	Desarrollo rural
Guatemala	1993	Alimentación y nutrición de la población reúna los requisitos mínimos de salud, coordinación
Panamá	1994	Promover la disponibilidad, el consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos adecuados
República Dominicana	1996	Asistir a los pobres con alimentos
Honduras	1999	Garantías a población vulnerable, el énfasis de la producción agropecuaria es la de alimentos
República Bolivariana de Venezuela	1999	Garantiza la seguridad alimentaria de la población, entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor
México	2001	Garantías a población vulnerable: niños, indígenas

Colombia	2001	Garantías de acceso a la población vulnerable, prioridad a la producción alimenticia en la producción agropecuaria
Ecuador	2008	Soberanía alimentaria para garantizar acceso a los alimentos
Bolivia	2009	Seguridad y soberanía Alimentaria

Anexo 2
Leyes marco sobre derecho a la alimentación o soberanía alimentaria

País	*Año*	*Énfasis Principal*
Argentina	1969	Código Alimentario Argentino: regula la producción, expendio, exportación e importación de alimentos.
Bolivia	1996	Servicio Nacional de Reforma Agraria: Creación de la estructura orgánica para garantizar el derecho de propiedad sobre la tierra.
Chile	1996	Reglamento Sanitario de Alimentos: Establece las condiciones sanitarias que deben tener la producción, importación, elaboración, envase, almacenamiento, distribución y venta de alimentos para proteger la salud y nutrición de la población.
Colombia	1996	Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) 1996-2005: Mejorar el acceso a los alimentos por parte de los hogares más pobres mediante programas de complementación alimentaria y producción de autoconsumo; mejorar la calidad de los alimentos y del medio ambiente; y promover la investigación en áreas de nutrición y alimentación.

México	2001	Ley de Desarrollo Rural Sustentable: Impulsar procesos de transformación social y económica para mejorar las condiciones de vida de la población rural; contribuir a la soberanía y la seguridad alimentaria mediante el impuso de la producción agropecuaria.
Paraguay	2002	Estatuto Agrario: Contempla el desarrollo rural y la reforma agraria. Incorpora la agricultura familiar campesina al desarrollo nacional. Impulsa la propiedad privada enfocada en el aprovechamiento eficiente de la tierra y de la sostenibilidad ambiental.
Perú	2004	Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004 – 2025 Decreto Supremo Nº 066-2004-PCM: Prevenir los riesgos de deficiencias nutricionales y reducir los niveles de malnutrición, especialmente en población vulnerable como los niños y las niñas. Con este fin promueve prácticas saludables de consumo alimentario e higiene, y garantiza la oferta sostenible y competitiva de alimentos de origen nacional.
Guatemala	2005	Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional: Es una estrategia para la reducción de la pobreza, con acciones que busquen erradicar la desnutrición y enfermedades carenciales; acceso a productos básicos de alimentación; y vincular esta política a los programas de desarrollo socioeconómico nacionales.

Brasil	2006	Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SISAN: Acción conjunta entre poder público y la sociedad civil para formular e implantar políticas para asegurar el derecho humano a una alimentación adecuada (regular y acceso permanente a alimentos de calidad y cantidad en concordancia con la promoción de la salud y el respeto al medio ambiente).
Nicaragua	2007	Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (en trámite, aprobada en lo general, sin acuerdo sobre temas específicos): Reconoce la alimentación como un derecho humano incluyendo el no padecer hambre ni malnutrición y garantizar la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional.
Rep. Bolivariana de Venezuela	2008	Ley Orgánica de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria: Garantizar la seguridad y soberanía agroalimentaria, a través de la promoción de la agricultura sostenible y sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral.
Ecuador	2009	Ley Orgánica de Ley del Régimen de la Soberanía Alimentaria (en trámite, con veto parcial del Ejecutivo): Establecer el régimen para el desarrollo de la soberanía alimentaria a través de una producción sostenible y sustentable de alimentos, incentivos para el uso productivo de la tierra, asociatividad de los pequeños y medianos productores para mejorar sus condiciones, incentivar el consumo de alimentos sanos, y promover la participación social.

Anexo 3
Estructura institucional

País	*Año*	*Énfasis Principal*
Bolivia	1996	Servicio Nacional de Reforma Agraria: * Presidente de la República * Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MDSMA) * La Comisión Agraria Nacional (CAN) *Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). CAN compuesta por: * Ministro de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, * Secretario Nacional de Recursos Naturales y Medio Ambiente; * Secretario Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales; * Secretario Nacional de Agricultura y Ganadería; * Presidente de la Confederación Agropecuaria Nacional (CONFEAGRO); * Secretario Ejecutivo de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (C.S.U.T.C.B.); * Secretario Ejecutivo de la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (C.S.C.B.); * Presidente de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (C.I.D.O.B.).

México	2001	Ley de Desarrollo Rural Sustentable: * El Ejecutivo federal, por conducto de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural (titulares de la siguientes dependencias del Ejecutivo federal: a) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; b) Secretaría de Economía; c) Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales; d) Secretaría de Hacienda y Crédito Público; e) Secretaría de Comunicaciones y Transportes; f) Secretaría de Salud; g) Secretaria de Desarrollo Social; h) Secretaría de la Reforma Agraria; i) Secretaria de Educación Pública; j) Secretaría de Energía; y las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo que se consideren necesarias, de acuerdo con los temas que se trate. * Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable como instancia consultiva del Gobierno federal (miembros de la Comisión Intersecretarial y representantes, debidamente acreditados, de las organizaciones nacionales del sector social y privado rural; de las organizaciones nacionales agroindustriales, de comercialización y por rama de producción agropecuaria; y de los Comités de los Sistemas Producto, instituciones de educación e investigación y organismos no gubernamentales, de acuerdo a los temas a tratar.
Perú	2004	Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004 – 2025 Decreto Supremo Nº 066-2004-PCM: * Comisión Interministerial de Asuntos Sociales * Comité Técnico de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria * Consejo de Coordinación Regional * Consejo de Coordinación Provincial * Consejo de Coordinación Local / Comité de Desarrollo Local * Organizaciones Sociales de base, vecinales o comunales

Guatemala	2005	Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional: El SINASAN está conformado por tres niveles de acción: a. Nivel de dirección y decisión política, constituido por el Consejo Nacional de SAN. b. Nivel de coordinación y planificación técnica, constituido por la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República. c. Nivel de ejecución, conformado por las instituciones o entes responsables de la ejecución directa de las acciones en SAN en todos los niveles.
Brasil	2006	Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SISAN: * Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. * Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CONSEA (órgano de asesoramiento al Presidente de la República). * Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional. * Órganos y entidades de seguridad alimentaria y nutricional de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios. * Instituciones privadas, con o sin fines lucrativos, que manifiesten interés en la adhesión y que respeten los criterios, principios y directrices del ISAN.

Nicaragua	2007	Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional: 1. La Comisión Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, CONASSAN (Ministerio Agropecuario y Forestal; Ministerio de hacienda y crédito público; Ministerio de fomento, industria y comercio; Secretaría de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional; Ministerio del ambiente y de los recursos naturales; Ministerio de la Familia; Ministerio de Salud; Ministerio de Educación; Instituto Nicaragüense de Seguridad Social; Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal; Asociación de Municipios de Nicaragua; Gobiernos Regionales Autónomos del Caribe de Nicaragua, Norte y Sur; Organismos de Consumidores de Nicaragua; Organizaciones no Gubernamentales Ambientalistas de Nicaragua; Organizaciones No Gubernamentales de la Salud; Organizaciones No Gubernamentales relacionados con la Producción Agropecuaria; Organizaciones No Gubernamentales vinculadas con el sector educativo en soberanía y seguridad alimentaria y nutricional; dos representantes del Consejo superior de la empresa privada, relacionados con el comercio y la producción de alimentos) 2. La Secretaría de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, SESSAN (adscrita a la Presidencia de la República) 3. El Comité Técnico de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, COTESSAN (órgano de consulta de carácter técnico – científico)

Rep. Bolivariana de Venezuela	2008	Ley Orgánica de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria: * Consejos Comunales, productoras, productores y demás formas de organización y participación social, así como de universidades, instituciones y demás centros de investigación públicos y privados. * Asambleas Agrarias (espacios para la concertación y planificación social de la producción, el intercambio y la distribución de productos) * Asambleas Agrarias Nacionales * Asambleas Agrarias Regionales * Consejos de Campesinas y Campesinos * Consejos de Productoras y Productores
Ecuador	2009	Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (en trámite, con veto parcial del ejecutivo): Consejo para la Soberanía Alimentaria, seis representantes de la Función Ejecutiva y seis representantes de la sociedad civil. Presidido por uno de los representantes de la Función Ejecutiva. Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria y Nutricional integrada por las organizaciones de la sociedad civil, universidades y escuelas politécnicas, centros de investigación, asociaciones de consumidores, y asociaciones de pequeños y medianos productores involucradas en este tema.

Seguridad alimentaria y nutricional, agricultura y medio rural: enfoques, institucionalidad y políticas

Renato S. Maluf

1. Introducción

Este texto trata de las conexiones entre el objetivo de la seguridad alimentaria y nutricional, la agricultura familiar y el medio rural con vistas a analizar los requisitos y desafíos derivados en términos institucionales y de política pública. El abordaje sugerido pretende dar cuenta del enfoque inter-sectorial y sistémico de la seguridad alimentaria y nutricional que desarrollado en Brasil, esperando que la experiencia brasileña en ese campo pueda ser útil, en alguna medida, para otros países de América Latina.

Se toma como premisa que hay una cuestión alimentaria en el desarrollo de los países que abarca a los alimentos (bienes) y la alimentación (modos en que esos bienes son apropiados). La cuestión alimentaria, en opinión del autor, figura siempre en el centro de atención de las políticas públicas y de las acciones sociales tanto por tratarse del derecho humano a la alimentación (que se confunde con el propio derecho a la existencia), como por el rol desempeñado por las actividades integrantes del sistema alimentario en la conformación de las sociedades (Maluf, 1998). Así comprendida, la cuestión alimentaria va más allá del enfoque convencional de asegurar la disponibilidad de productos (por el lado de la oferta), y no se limita a la implementación de las acciones, sin duda necesarias, para erradicar el hambre (por el lado del acceso).

Como se demostrará más adelante, la cuestión alimentaria posee una relación recíproca con la equidad social, o de mutua determinación, para cuyo análisis se recurre a la noción de seguridad alimentaria y nutricional. Se atribuye a la

noción de seguridad alimentaria y nutricional el estatuto de objetivo de política pública orientado por los principios del derecho humano a la alimentación y de la soberanía alimentaria (Maluf, 2008). Esa comprensión está subyacente en la definición que figura en la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Ley 11.346/06), aprobada en la II Conferencia Nacional (2004): *La seguridad alimentaria y nutricional consiste en la realización del derecho de todos al acceso regular y permanente a alimentos de calidad, en cantidad suficiente, sin comprometer el acceso a otras necesidades esenciales, en base a prácticas alimenticias promotoras de salud que respeten la diversidad cultural y que sean ambiental, cultural, económica y socialmente sostenibles.*

Las acciones y políticas de alimentación y nutrición, en sentido estricto, son definidas fuera de lo que es considerado como "institucionalidad agropecuaria". Ese tipo de repartición sectorial está en la base del eslabón más destacado entre la cuestión alimentaria y la agricultura que es la demanda por alimentos generada por la implementación de las referidas acciones y políticas de alimentación. La adquisición de alimentos para abastecer la alimentación escolar o para componer las cestas de alimentos distribuidas para la población, así como la instalación de equipos públicos de alimentación (restaurantes populares y otros) son ejemplos brasileños que se enmarcan en esa condición. Se trata de un enfoque limitado, de modo unívoco, de los estímulos provenientes "de afuera hacia adentro del sector", sin tomarse en cuenta que los eslabones entre la cuestión alimentaria y la agricultura son biunívocos y multidimensionales. La coordinación entre las políticas para la agricultura y programas de alimentación puede (y debe) generar dinámicas biunívocas que conllevan al cuestionamiento de los fundamentos de las políticas agrícolas con consideraciones alimenticias y nutricionales. Debe señalarse, que la institucionalidad agropecuaria y las acciones que origina deben también enfocarse en sentido inverso, esto es, "de adentro hacia afuera del sector", si se considera que el modo por lo cual se organizan las actividades agro-alimentares repercute sobre las condiciones alimentarias y nutricionales de la población.

Lo anterior nos lleva a un elemento más en lo que se refiere a la agricultura y el medio rural, que es la diferenciación entre los tipos de agricultura y sus desdoblamientos en términos sociales, ambientales y culturales. Como se sabe, la noción de agricultura familiar surgió en Brasil, desde la década de 1990, como base para la formulación de políticas diferenciadas. Posteriormente, evolucionó hacia una categoría sociopolítica asociada a un modo de vida y relación con la naturaleza. Así, la agricultura familiar se convirtió en un contrapunto al modelo

de la agricultura patronal y al proyecto del llamado agro-negocio que, a su vez, se volvió una categoría con fuerte contenido político-ideológico. Aunque no constituyan mundos aparte y posean interfaces en distintos planos (económico, social y territorial), esta diferenciación es indispensable para comprender las trayectorias posibles en un país con el grado de heterogeneidad y desigualdad social de Brasil. Interesa destacar que es en el campo de la agricultura familiar que se vienen dando las principales iniciativas de incorporación del enfoque territorial en las políticas volcadas a la agricultura y el medio rural.

El texto está dividido en cuatro partes, además de esa introducción y de las observaciones finales. Inicia abordando la referida correlación entre la cuestión alimentaria y la equidad social y sus implicaciones en términos de una política de seguridad alimentaria y nutricional. Las dos partes siguientes muestran los componentes de una agenda pública de seguridad alimentaria y nutricional con base en el enfoque desarrollado en Brasil, en la dirección de la construcción de un Sistema Nacional de SAN. La cuarta parte se vale de la noción de multifuncionalidad de la agricultura familiar para abordar los múltiples papeles de ese tipo de agricultura en la consecución del objetivo de la SAN, con especial atención a la incorporación del enfoque territorial. Las observaciones finales no tienen un carácter propiamente conclusivo, sino que identifican algunos desafíos en el plano institucional y en la formulación e implementación de políticas para la agricultura y el medio rural que contemplen la perspectiva desarrollada a lo largo del texto.

2. Cuestión alimentaria, equidad y políticas públicas

La asociación de la cuestión alimentaria con los procesos económicos y sociales de medio y largo plazo obligan a enfocar los fenómenos de naturaleza macro (nacional e internacional) y los factores incidentes sobre la cuestión alimentaria que se manifiestan en ese plano. Hace poco menos de diez años, en un capítulo del libro dedicado a la macroeconomía de la política agrícola, se abordaron las políticas agrícolas y de desarrollo rural en Brasil a la luz del enfoque de la seguridad alimentaria (Maluf, 2001). Ganó así especial relevancia la herencia del llamado “ajuste estructural” implementado en la década de 1990, referencia inevitable para lo que se pretende tratar ahora. Por esta razón, es esclarecedor tomar algunos elementos de la reflexión acerca de aquel período como punto de partida del presente análisis, de modo de resaltar las transformaciones ocurridas desde entonces y también para comprender mejor el contexto actual. Sin embargo, a pesar del casi consenso

en cuanto a la necesidad de romper con el paradigma dominante del período del ajuste, todavía no se sabe la extensión de las repercusiones de la actual conjunción de crisis (alimentaria, económica, energética y ambiental) sobre las políticas públicas, en particular, sobre aquellas relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional. Lo que sí se puede afirmar es que éstas son crisis sistémicas que demandan diagnósticos y respuestas igualmente sistémicas que no desconozcan las interfaces entre ellas.

Tal como anticipado en la introducción, al insertar el objetivo de la seguridad alimentaria y nutricional en los procesos económicos y sociales a mediano y largo plazo, se establece una relación primera y directa de la cuestión alimentaria con la equidad social. Es interesante considerar no sólo los impactos de la equidad social sobre la cuestión alimentaria por medio de la relación convencional entre nivel de ingreso, acceso a los alimentos y producción, agro-alimentaria (*ingreso- acceso - producción*), sino tener también en cuenta cómo las varias dimensiones de la cuestión alimentaria, participan de la construcción de la equidad social, con lo que se configura una vía recíproca entre ambas (*equidad social - cuestión alimentaria*) medida por el patrón de desarrollo de los países[32]. Este argumento fundamenta atribuir a la seguridad alimentaria y nutricional la condición de objetivo estratégico y permanente que participa de la orientación dada al desarrollo de los países (Maluf, 1998).

Así, las correlaciones entre la seguridad alimentaria y nutricional, la agricultura y el medio rural son igualmente vías en doble sentido, ya que la actividad agrícola y las demás dinámicas presentes en el medio rural no sólo repercuten en las acciones relacionadas con los alimentos y la alimentación – consideradas como externas a lo que sería el "ámbito propio" de la agricultura – sino que también están implicadas en la conformación más o menos equitativa del aludido patrón de desarrollo[33]. Tales correlaciones deben ser buscadas, entre otras, en la (i) inserción de las actividades agro-alimentarias en la dinámica macroeconómica bajo el proceso de internacionalización del sistema alimentario, (ii) la participación de los agentes de pequeño y mediano tamaño en las cadenas agro-alimentarias y en los mercados de alimentos, y (iii) acción del estado regulando las actividades del sistema alimentario e implementando

[32] Por ejemplo, un patrón concentrador del patrimonio y del ingreso, por lo tanto socialmente excluyente agrava la cuestión alimentaria por la vía de la inequidad, mientras que la promoción de un sistema alimentario en bases equitativas y sostenibles impacta, positivamente, el patrón de desarrollo económico.

[33] Es conocida la histórica contribución del medio rural, y de la actividad agrícola en él desarrollada, para el elevado grado de desigualdad social que caracteriza a América Latina. Indicadores de pobreza y hambre son, habitualmente elevados en el medio rural.

políticas y programas. Los comentarios a continuación se limitan al primer y tercer punto, ya que lo restante está fuera del campo específico de este texto.

Empezando por el comercio internacional, (componente central sin duda, en el debate de la soberanía y la seguridad alimentaria del conjunto de los países latinoamericanos y también en el enfrentamiento de la cuestión alimentaria en cada uno de ellos), en lugar de atribuirle la condición de fuente privilegiada de seguridad alimentaria, se sugiere por el contrario, considerarlo una fuente no confiable de seguridad alimentaria en varios momentos de la década de 1990, y en la reciente "crisis de los alimentos" detonada por la acentuada elevación de los precios internacionales desde fines de 2006. El comercio internacional no es confiable en ninguna de sus dos dimensiones principales, es decir: (a) como generador de ingresos derivados de las exportaciones, que habilitaría a los países (exitosos en la generación de divisas) y las familias (beneficiadas por la actividad exportadora) a adquirir alimentos y otros bienes que necesitan en los mercados doméstico e internacional; y (b) como ofertante, por el lado de las importaciones de alimentos por medio de un mercado abastecido con una producción mundial creciente y precios declinantes.

En el caso particular de grandes países como Brasil y otros (por la dimensión de la población y la extensión territorial), se añade la característica de que ellos tienden a presentar un grado más elevado de autosuficiencia productiva en alimentos de consumo generalizado y que expresan hábitos alimenticios propios, al mismo tiempo en que se establecen efectos sinérgicos entre su potencial exportador y la capacidad productiva desarrollada por estímulo de sus mercados domésticos. El contexto actual obliga a considerar también las ventajas y desafíos de los procesos de integración regional que logren avanzar más allá de la mera unión comercial, inclinación aún por consolidarse en el Mercosur.

La década de 1990 y los acontecimientos recientes permiten cuestionar la estrategia basada en la llamada auto-capacidad en la obtención de los alimentos (*food self-reliance*), sugerida entre otros por FAO (1996) y bastante cercana de la preconizada por la OMC, que implica atribuir gran relevancia al comercio internacional en la obtención de los bienes alimentarios. Más allá de los argumentos contrarios por razones estrictamente comerciales, es importante subrayar que el comercio internacional ha comprometido la soberanía alimentaria de la mayoría de los países del Hemisferio Sur. En estos términos, al menos en lo que se refiere a los alimentos, los cambios

internacionales deben tener un papel *complementar* a la producción doméstica y al mercado interno – tanto más importante cuanto más equitativo sea el patrón de desarrollo – y *subordinado* a las estrategias de desarrollo decididas soberanamente por cada país.

Lo anterior, lleva a la posibilidad de incorporar consideraciones de seguridad alimentaria y nutricional en las negociaciones internacionales que ocurren en diversas áreas (comercio, inversiones, propiedad intelectual, biodiversidad, etc.). Esta perspectiva coloca, de un lado, desafíos conceptuales para introducir criterios no comerciales en acuerdos dominados por la lógica mercantil, así como en adopción de una concepción de soberanía alimentaria que no comprometa la soberanía de otros países. Por otro lado y cómo es de esperarse, este tipo de enfoque no combina con intereses económicos nacionales e internacionales de difícil transposición. En países desiguales como Brasil existe además, la ambigüedad de las condiciones de exportador agrícola grande y agresivo que presiona por la apertura de los mercados al comercio, con la necesidad de promover e incluso proteger la agricultura de base familiar y presentar propuestas de acciones internacionales para enfrentar el hambre y la pobreza.

La retórica librecambista y los acuerdos comerciales intentan reducir los alimentos, al igual que otros bienes, a la sola condición de mercancías, además de suponer beneficios compartidos por todos los países bajo un comercio libre, lo que es teórica y empíricamente cuestionable. Es insuficiente, también, establecer excepciones a la regla de liberalización comercial con las llamadas "consideraciones no comerciales" (*non-trade concerns*) y la concesión de tratamiento especial y diferenciado para los países en desarrollo. En dirección contraria, un documento elaborado por el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), en 2005, sugirió identificar los "productos especiales" creados en la Ronda de Doha de la OMC según criterios de SAN que tengan en cuenta la importancia de los productos en la dieta alimentaria y en la generación de ingreso para los pequeños agricultores. La misma propuesta asocia el "mecanismo de las salvaguardas especiales" a las amenazas a la soberanía y la seguridad alimentaria por el comercio internacional[34]. El ambiente de "negociaciones cruzadas" impuesto por los países desarrollados implica extender las consideraciones de SAN también a los acuerdos referentes al acceso a los recursos naturales, a la protección del medio ambiente y del patrimonio natural, la biodiversidad y los conocimientos

[34] El documento completo se encuentra disponible en el sitio internet del Consejo (www.planalto.gov.br/consea).

tradicionales.

El papel dinamizador de las exportaciones en la generación de oportunidades de trabajo y de ingreso sólo adquiere sentido si se articula a la perspectiva de implementar estrategias de desarrollo con creciente equidad social. Por ello, es esencial considerar el modelo productivo que está en la base de las actividades exportadoras, en especial en su segmento agrícola y agro-industrial. Ya fue suficientemente demostrado el carácter excluyente y no sustentable del modelo de desarrollo agrícola y agro-industrial predominante en Brasil, basado en exploraciones de larga escala, elevada especialización, mecanización y uso de agro-químicos. Hay participación indirecta en las exportaciones de los agricultores familiares integrados a las agro-industrias, pero bajo el proceso selectivo impuesto por estas últimas, y la eventual participación directa en la exportación de productos por asociaciones de pequeños agricultores pone desafíos en términos de calidad, regularidad e intermediación mercantil[35]. Las estadísticas de las últimas dos décadas muestran que son pocos los países latinoamericanos y caribeños que pueden contabilizar ganancias expresivas de comercio como fruto de un mayor acceso a los mercados externos, principalmente de los países industrializados, mientras que son muchos los que vieron ampliadas sus importaciones de productos agro-alimenticios o que, aún más grave, se volvieron importadores netos de alimentos.

Pasando a las políticas públicas y el papel del Estado, es reconocido que los años 90 se caracterizaron, en la casi totalidad de los países de la Región, por la ausencia de algo que se aproxima a una estrategia activa de desarrollo, sobre todo en lo que se refiere a las políticas agrícolas y de desarrollo rural. Esa ausencia fue resultado de la excesiva valorización al comercio internacional como fuente de dinamismo económico y eje ordenador del patrón de desarrollo que terminó por revelarse desigual y excluyente. Se ha mencionado también que la construcción de un modelo equitativo requiere de la adopción de políticas y programas volcados al sistema alimentario y el desarrollo rural, por la importancia socio-económica de esas áreas y también su elevada contribución para la generación de desigualdades en la mayoría de los países latinoamericanos. De ahí, se sugiere que las directrices generales de formulación de políticas agrícolas, agrarias y de desarrollo rural constituyan uno de los instrumentos de incorporación del objetivo de la seguridad alimentaria y nutricional en las estrategias de desarrollo con creciente equidad social.

[35] Como alertó Tubiana (1998), urge reducir las contradicciones entre política comercial y política de desarrollo, particularmente, cuando se trata de poner la seguridad alimentar como principio común de la acción de las provincias y agentes privados.

La materialización de esta perspectiva lleva a confrontar la herencia del período de ajuste estructural que toma por anacrónico el referido enfoque sobre políticas de seguridad alimentaria en un contexto de economías abiertas al exterior y de globalización; se promovió, además, el desmonte de las políticas de apoyo volcadas a los segmentos sociales y sectores productivos más sensibles o más expuestos a la inseguridad alimentaria. Son las políticas que crean oportunidades de trabajo y de ingreso en la ciudad y en el campo, en particular para los pequeños y medianos emprendimientos agrícolas y agro-industriales, al mismo tiempo que amplían y protegen el acceso a los alimentos y la disponibilidad de productos de calidad oriundos de modelos equitativas y sostenibles.

Las dos referencias que orientan el paradigma neoliberal – eficiencia y competitividad – ocultan el hecho de que el sistema alimentario engloba actividades particularmente predispuestas a lo que se denomina de 'trampa de la modernización', riesgo inherente a la perspectiva de buscar eficiencia productiva (y competitividad) a cualquier costo. Autores clásicos ya habían mostrado y la experiencia de diversos países comprueba que en la casi totalidad de los productos agro-pecuarios el 'productivismo' resulta en la combinación de volúmenes crecientes con número decreciente de productores. La trampa es especialmente verdadera para la agricultura de base familiar en sus diversos formatos, que ve su porvenir comprometido como modelo de agricultura y modo de vida.

Lo anterior es una expresión del paradigma eficiencia–equidad, deshecho o tomado dicotómico por la economía padrón, pero que tiene implicaciones distintas según el plano en que se aborde. En el plan macro, son bastante conocidos los instrumentos de promoción de la equidad social en el medio rural, por ejemplo, las políticas de concesión de apoyo en condiciones diferenciadas a los productores familiares y campesinos, y la adopción de instrumentos de protección frente al comercio internacional. Aunque sea posible evaluar la eficiencia económica de los instrumentos adoptados en términos del uso de los recursos públicos, en ese plan ambas referencias – eficiencia y equidad – no se encuentran necesariamente, contrapuestas.

Más complejo es coordinar la eficiencia–equidad en el plano desagregado de las cadenas productivas y de los mercados de los productos, siendo éste el ámbito en el cual se asienta la conceptualización convencional de eficiencia económica y donde se procesa la competencia entre los agentes económicos. Así, eficiencia económica individual (de cada agente) significa reducir el costo

unitario del producto. Sea por la especialización productiva con aumento de la escala de producción o, por la mayor mecanización, ambos procedimientos resultan en menor empleo de fuerza de trabajo. Se estima que la reducción de costos y la competencia en precios producirían el resultado, socialmente deseable, de reducir los precios finales de los alimentos. Aun si es verdad que productores especializados, con mayor productividad y escala, consiguen atender a una demanda en expansión, el número de productores necesarios puede (y suele) reducirse según sea el ritmo de esa expansión. En el caso de la agricultura patronal o del agro-negocio, el aumento en el número de establecimientos agrícolas especializados depende de la expansión del mercado mundial.

Otra es la lógica de reproducción económica de las unidades agrícolas bajo el régimen de economía familiar en el cual se enmarcan las varias formas asumidas por la agricultura familiar. A estas familias se les importa el resultado económico del conjunto diversificado de actividades que desarrollan en su establecimiento. Más eficiencia por producto requiere especialización y compromete la diversificación productiva, al mismo tiempo que cierra espacios de mercado para una parcela de los demás agricultores familiares de pequeño porte. La modernización es portadora de una trampa que esconde la posibilidad de exclusión social. Es cierto que la exclusión de agricultores del mercado de uno o más productos no implica forzosamente su eliminación, en tanto que el agricultor puede involucrarse con otros productos o actividades, aunque en un ciclo no siempre virtuoso. Sin embargo, un tal patrón de modernización no ofrece espacio para todo el (aún) gran contingente de agricultores familiares en Brasil y gran parte de América Latina, en el sentido de que no se necesita de todos ellos para abastecer los mercados domésticos y, si fuera ése el caso, tampoco para exportar como lo demuestra la experiencia de los países desarrollados.

Además de lo anterior, los agricultores que logran permanecer en la actividad quedan más expuestos – porque más especializados – a los vicisitudes del mercado de uno o dos productos, perdiendo la protección que representa la diversificación productiva. Fenómenos como éste, obligan a recuperar la antigua noción de desarrollo social y proponer políticas de apoyo a grupos sociales, en lugar de mirar exclusivamente a la redención de agentes individuales a través de su inserción competitiva en los mercados. Simultáneamente, se trata de buscar una concepción de eficiencia económica subordinada a la equidad social[36]. El rol de la agricultura familiar en la cuestión alimentaria

[36] Al contrario de lo que era propuesto por la economía convencional, eficiencia y equidad son dimensiones

puede contribuir en esa dirección, para lo que se sugiere retirar la seguridad alimentaria y nutricional del campo de las políticas compensatorias y de las exclusivamente sectoriales, así como poner énfasis en las políticas de medio y largo plazos y su articulación a estrategias de desarrollo.

Ese enfoque permite, incluso, retomar la perspectiva de instituir una planificación agro-alimentaria[37] orientada por los objetivos de la seguridad alimentaria y de la sustentabilidad (Maluf, 1997). Como parte de los ejes ordenadores de la acción estatal en favor del desarrollo, a la planificación agro-alimentaria, en particular, cabría la condición de elemento articulador entre lo global y lo sectorial. No son menospreciables los reflejos en términos institucionales de la introducción del objetivo de la seguridad alimentaria y nutricional en el centro de la formulación de las políticas públicas como objetivo articulador entre la planificación global y la agro-alimentaria. Son parte substancial, pero no todas las actividades que componen el sistema alimentario tienden a estar en la órbita de acción de los Ministerios de la Agricultura (en Brasil, también del Ministerio de Desarrollo Agrario), debido a la sectorialización que orienta la división de los aparatos gubernamentales, excepto con relación al comando central de la economía y de las finanzas. La visión sistémica de la cuestión alimentaria aquí presentada, a su vez, pone dificultades adicionales, no insuperables, para compatibilizarla con instrumentos divididos en sectores de política y programas específicos. Las instancias de un sistema de seguridad alimentaria y nutricional abordadas más adelante ofrecen una de las respuestas posibles a esas dificultades.

En cuanto a la regulación pública de las actividades económicas en general, y de las condiciones agro-alimentarias en particular, el régimen de intervención gubernamental que rigió hasta la década de 1980 no logró corregir las distorsiones económicas y sociales de los procesos de desarrollo en Latinoamérica, y privilegiaba la adopción de instrumentos diferenciados para los distintos segmentos sociales. La liberalización comercial y la desreglamentación económica que lo sustituyeron revelaron su insuficiencia como directriz de política, incluso para el objetivo de la estabilización monetaria que las orientaba. Resultó de allí el fortalecimiento de la regulación privada bajo control de grandes grupos económicos, fenómeno bastante evidente en todas las actividades constitutivas del sistema alimentario mundial (agricultura,

inseparables y requieren tratamiento sistémico más allá de los agentes individuales, Véase, por ejemplo, el abordaje de Fanjzylber que alimentó los documentos de la CEPAL de los años 1990 (CEPAL, 1990), en los cuales se propone una transformación productiva con equidad social; para eso, se requiere de acuerdos estratégicos entre actores sociales en un contexto de estados pluralistas y participativos.

[37] Instrumento que cayó en desuso cuya recuperación no representaría un retorno a lo que se llamó "ortodoxia latinoamericana de planificación económica" (Mattos, 1987).

transformación, distribución y máquinas/insumos). La regulación privada acentúa las desigualdades sociales y regionales y no ofrece perspectivas de estabilidad económica y de implementación de políticas activas de reconversión productiva esenciales en un contexto de mayor apertura externa de la economía y de procesos de integración, para no mencionar la fuerte demanda por apoyo gubernamental para atenuar los efectos sociales adversos de ese tipo de regulación.

3. Componentes de una agenda pública de seguridad alimentaria y nutricional[38]

Es posible afirmar que la casi totalidad de los países latinoamericanos, (Brasil entre ellos), desde la década de 1980 dejaron de construir políticas nacionales de SAN, llegando inclusive, a desarmar instrumentos de política que podrían actuar en esa dirección. Sin embargo, está en curso la construcción de una agenda pública de SAN en muchos de los países de la Región, en parte estimulada por la reciente crisis de los alimentos, con la implementación o re-orientación de acciones y programas orientados a la cuestión alimentaria bajo distintos títulos. Es preciso revisar la amplitud temática y las dinámicas presentes en esta construcción para una mejor comprensión de sus requisitos en términos institucionales.

La construcción de esa agenda ocurre por iniciativa de espacios institucionales como la de consejos de SAN (el CONSEA en Brasil) o similares, por iniciativa de los gobiernos a través de programas relacionados con los alimentos y la alimentación, y por medio de las múltiples iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil, de los movimientos y las redes sociales. Para que esa agenda pueda convertirse en una política nacional de SAN en su sentido pleno, se requiere que ella se convierta en una política de Estado y no apenas congregue acciones de uno u otro gobierno[39].

La ya referida Ley Orgánica brasileña establece las siguientes directrices orientadoras de una política nacional de SAN:

- Adoptar la óptica de promoción del derecho humano a la alimentación

[38] Esta sección y la siguiente se basan en Maluf (2008).

[39] La recién lanzada movilización por la aprobación de una enmienda constitucional que incluye la alimentación entre los derechos humanos previstos en la Constitución Federal de Brasil tiene en vista esa meta.

adecuada y saludable, poniendo la SAN como objetivo estratégico y permanente asociado a la soberanía alimentaria;

- Asegurar el acceso universal y permanente a alimentos de calidad, prioritariamente a través de la generación de trabajo e ingreso, regulando las condiciones bajo las cuales los alimentos son ofrecidos a la población, y contemplando acciones educativas en SAN;

- Promover la producción rural y urbana y la comercialización de alimentos, realizadas en bases socialmente equitativas, ambientalmente sostenibles y culturalmente adecuadas, con énfasis en la agricultura familiar basada en la agro-ecología;

- Buscar la transversalidad de las acciones a través de planes articulados inter-sectorialmente y con participación social equitativa, y apoyar las iniciativas no gubernamentales.

- Respetar la equidad de género y étnica, reconociendo la diversidad y valorando las culturas alimentarias;

- Reconocer el agua como alimento esencial y patrimonio público.

A esas directrices se suman cinco principios que deben ser promovidos en la formulación, implementación y monitoreo de la referida política:

i. *Inter-sectorialidad de las acciones y programas* por medio de espacios y mecanismos institucionales de concertación entre los diversos sectores de gobierno y de éstos con las organizaciones de la sociedad civil; se trata de una política más amplia, con carácter supra-sectorial y programas integrados.

ii. *Acciones conjuntas entre Estado y sociedad*, significando la participación social en la formulación, implementación y monitoreo de políticas públicas, en las diferentes fases de la cadena alimentaria y en todas las esferas de gobierno.

iii. *Equidad* en el acceso a la alimentación adecuada, así como en la formulación e implementación de acciones, considerando los procesos sociales o las formas de interacción entre los actores sociales que generan o refuerzan desigualdades de cualquier tipo.

iv. *Articulación entre acciones estructurantes y medidas de emergencia*, conjugando medidas directas e inmediatas de garantía de acceso a la alimentación adecuada con acciones que amplíen la capacidad de subsistencia autónoma de la población.

v. *Descentralización de las acciones y articulación entre presupuesto y gestión,* estableciendo los papeles y atribuciones de las esferas de gobierno, previendo arenas y mecanismos de integración inter-gubernamental y con las organizaciones sociales, así como mecanismos de continuidad de las acciones.

Convertir la SAN en objeto de una política de Estado, y como tal, uno de los ejes ordenadores de las estrategias de desarrollo (articulado con la sustentabilidad ambiental y equidad social) trae consigo tensiones y conflictos con los intereses que sostienen el patrón de desarrollo dominante en Brasil y en buen número de países de la Región. En sentido inverso, el potencial ofrecido por el enfoque de la SAN en el diseño de nuevas orientaciones de estrategias y políticas se evidencia en el hecho de que buena parte de las iniciativas, programas y proyectos que se contraponen al referido patrón tienen relación, directa o indirecta, con los alimentos y la alimentación. Las conexiones entre el núcleo central y lo sectorial tienen su principal manifestación en los efectos directos de la política económica sobre los determinantes de la condición alimentaria y nutricional de individuos y familias, y también repercute sobre las políticas sectoriales y sociales. Estas últimas, a su vez, tuvieron su importancia reforzada porque hace mucho, el crecimiento económico dejó de ser sinónimo de generación de empleo y de mejoría en las condiciones de vida de la población. La tasa de crecimiento de la economía es incapaz de sintetizar los objetivos de la gestión económica como se sucedía en el pasado y aún se repite en nuestros días, ya que esta gestión demanda una interacción entre la política económica y las políticas sectoriales y sociales basada en objetivos como el de la SAN.

Se sabe que el principal condicionante de la SAN es la capacidad de acceso de la población a los alimentos, y que el acceso debe ser a alimentos saludables en términos nutricionales y adecuados en términos ambiental y cultural. Respecto a la capacidad de acceso, la agenda de SAN engloba, como cuestiones permanentes, la creación de oportunidades de trabajo y sueldos dignos, incluyendo el estímulo a diversas relaciones de trabajo como las promovidas por la economía popular y solidaria. Se menciona la contribución del enfoque de SAN para la reglamentación del sueldo mínimo en el aspecto

de la "canasta de bienes" y la fijación de su valor monetario cuya recuperación reciente tiene un reconocido papel; en la reducción de la desigualdad social. Con relación a lo anterior, el enfoque de SAN incide sobre la relación de tensión permanente entre ingreso monetario y precios de los alimentos, en base a un abordaje desagregado (por tipos de productos, estratos de ingreso y unidades espaciales) y de regulación pública de los mercados, hoy casi exclusivamente bajo regulación privada. La tensión permanente entre precios accesibles de alimentos de calidad y garantía de ingreso a los agricultores está en la base de la contraposición bastante común entre políticas de apoyo a la producción agrícola (con "enfoque rural") y políticas de abastecimiento (con "enfoque urbano"). Para el gran contingente de la población con nivel de ingreso más bajo es necesario ir más allá, en la dirección de favorecer el acceso y reducir el costo relativo de la alimentación en el ingreso familiar, sin adoptar el expediente tradicional de abaratamiento de los alimentos básicos logrado por medio de la reducción del ingreso de los pequeños agricultores.

Los principios orientadores de la SAN requieren el ejercicio soberano de políticas de abastecimiento alimentario que se sobrepongan a las lógicas privadas estrictamente mercantiles[40]. Van en sentido opuesto a las opciones de los gobiernos que, bajo la liberalización del comercio exterior y de-reglamentación de la economía, retiraron del Estado los principales instrumentos a través de los cuales ejerce su papel regulador de la producción, el procesamiento, la distribución y el consumo de alimentos. Además, las acciones y programas de abastecimiento alimentario pueden constituir un elemento central para la política de SAN en todas las esferas de gobierno, desde la nacional hasta la local, siempre que se combine su objetivo primario de ampliar el acceso de los diversos segmentos de la población a alimentos de calidad, con la promoción de una alimentación adecuada y saludable, la valorización de las formas socialmente equitativas y ambientalmente sostenibles de producción y comercialización, y la protección y estímulo a la diversidad de hábitos alimentarios.

El hecho de que las actividades de abastecimiento alimentario median las relaciones entre producción y consumo las hace estratégicas y obliga, además, a la adopción de un enfoque sistémico y descentralizado en la forma de sistemas de abastecimiento insertos en el Sistema de SAN. Se propone sustituir los incentivos comúnmente dados a las cadenas integradas desde la gran producción agrícola de monocultivo hasta las unidades de distribución

[40] El CONSEA buscó reunir todos esos elementos en una propuesta de política nacional de abastecimiento alimentario disponible en el sitio internet del Consejo.

de gran porte (redes de supermercados), por la promoción de los circuitos regionales (y locales) de producción, distribución y consumo de alimentos. Frente a los mercados integrados nacional e internacionalmente, se trata de conferir prioridad a estrategias descentralizadas y diferenciadas de promoción de los pequeños y medios emprendimientos rurales y urbanos. Además de ser socialmente justa, la perspectiva de acercar, en la medida de lo posible, a productores y consumidores de alimentos generando ganancias evidentes para ambos, reduce costos en transporte e, igualmente relevante, favorece la obtención de alimentos de calidad con menor grado de procesamiento y la diversificación de los hábitos de consumo[41].

Los programas de transferencia de ingreso – como el Programa Bolsa Familia en Brasil – adquirieron enorme notoriedad en muchos países de América Latina como instrumento de enfrentamiento de la pobreza y de acceso a los alimentos, permitiendo el enfrentamiento inmediato del hambre y la desnutrición. Su necesidad suele ser permanente dada la continúa generación de desigualdad y de pobreza por la sociedad capitalista y la urgencia de enfrentar la alimentación insuficiente o inadecuada. El principio del derecho humano a la alimentación exige, incluso por razones de ciudadanía, que los programas de complementación de ingreso o alimentación sean permanentes y con acceso universal, y lo que debe ser provisoria es la dependencia de individuos y familias a tales programas.

Otro importante instrumento de promoción del acceso a los alimentos en el caso brasileño es el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), presente en todo el territorio nacional y que suministra comidas gratuitas a más de 36 millones de alumnos de la educación básica, buena parte de los cuales tiene en la alimentación ofrecida por la escuela su principal comida del día, quizás la única. Ese número debe sobrepasar 44 millones de alumnos con la extensión del programa, en 2009, para alumnos de la educación secundaria y la alfabetización de jóvenes y adultos. El enfoque de la SAN contribuyó a la actual perspectiva de considerar la alimentación escolar un derecho, valorizar su dimensión pedagógica, y estimular el desarrollo local con la determinación de adquirir al menos 30% de los alimentos de la agricultura familiar local o regional, mercado significativo y objeto de disputa con los tradicionales abastecedores de alimentos a los programas gubernamentales.

[41] Desempeña importante papel, en esa dirección, la recuperación o creación de equipos públicos de comercialización y alimentación, así como el llamado mercado institucional que comprende las compras gubernamentales de alimentos para programas de alimentación en las escuelas, distribución de cestas, etc.

La prioridad conferida a la agricultura realizada en bases familiares se debe, entre otras, a dos peculiaridades de ese tipo de agricultura. Por un lado, es más propensa a la ocupación socialmente equitativa y ambientalmente sostenible del espacio agrario, favoreciendo la valorización de las dimensiones social, ambiental y cultural asociadas a la producción agro-alimentaria. Las actividades agro-alimentarias de pequeña escala son, al mismo tiempo, grandes generadoras de ocupación e ingreso, favoreciendo la disponibilidad de alimentos de calidad y diversificados. Por otro lado, gran parte de las familias rurales reúnen la condición de proveedoras de alimentos y la de pobres con acceso insuficiente a los alimentos, de modo que la promoción de esas familias enfrenta, simultáneamente, los dos lados de la ecuación de la SAN (acceso y producción) como fue percibido hace mucho por Amartya Sen[42].

Por lo tanto, la agricultura familiar debe ser abordada desde el ángulo de garantizar a esas familias el acceso a alimentos suficientes y de calidad, como por su contribución para proveer a la sociedad de productos agro-alimentarios con los mismos requisitos de cantidad y calidad, incluso reconociendo que las familias rurales son pluri-activas y recurren a diversas actividades agrícolas y no agrícolas para su reproducción económica. Las características apuntadas son aún más evidentes en el caso de la reforma agraria. Representan la colocación productiva (por medio del asentamiento rural) de familias sin acceso suficiente a medios de producción, ofreciendo la posibilidad de cultivo para auto-consumo a quien, comúnmente, dependía de la donación de cestas de alimentos. La producción agro-alimentaria que se originó de los asentamientos, a su vez, puede cumplir un papel relevante en una estrategia de SAN siempre que dispongan de asistencia técnica y apoyo de crédito y comercial.

El “Plan de Safra” (Producción) de la Agricultura Familiar en Brasil, impulsado por el CONSEA en 2003, es un buen ejemplo de apoyo diferenciado. En contraste con los planes convencionales volcados esencialmente a la gran producción, la nueva perspectiva llevó a la ampliación y diversificación de las líneas de crédito y de soporte a la producción (Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar/PRONAF). Su principal innovación fue la creación del Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA), con vistas a dirigir al menos parte del aumento de la demanda por alimentos impulsada por los programas públicos a la agricultura familiar carente de mercados, incluyendo los asentamientos de la reforma agraria.

[42] Para Sen, la producción de alimentos es, al mismo tiempo, fuente de renta y determinación (*entitlement*) de los individuos y fuente de oferta de la mercancía vital para la sociedad.

Parece evidente el contraste de este enfoque y el que considera suficiente contar con la eficiencia productiva del sistema agro-alimentario y del llamado "agro-negocio", eficiencia medida por la disponibilidad física de bienes a bajos precios. Hace décadas que Brasil presenta indicadores elevados de disponibilidad *per cápita* de alimentos, pero con un modelo de producción agrícola que presiona la base de los recursos naturales y posee impactos sociales que engruesan el éxodo rural y el desempleo urbano. No se trata de "escoger entre hambre y destrucción del medio ambiente", sino de optar por el desarrollo sostenible con modelos de producción y también de consumo igualmente sostenibles.

Hacen parte de este apartado de la agenda, el cuestionamiento de la introducción de OGM y las cuestiones del acceso a recursos genéticos y protección de los conocimientos tradicionales asociados al uso de la biodiversidad. La reciente adopción del enfoque basado en "derechos territoriales" se difunde como referencia para buena parte de las demandas sociales en ese campo. En ellas se incluyen las condiciones en las que viven los pueblos indígenas y las comunidades rurales negras *quilombolas* que adquieren creciente visibilidad en el debate brasileño. Los diagnósticos sobre los factores que más afectan la SAN en ambos casos apuntan como condición central a la garantía del acceso a la tierra en los aspectos de la identificación, regularización-titulación, protección y uso de los respectivos territorios – parte relevante en la cuestión agraria brasileña. Aunque limitado a un breve registro, cabe destacar por su enorme relevancia al tema del agua, desde la perspectiva del derecho humano de acceso a un recurso vital, de su reconocimiento como alimento esencial, comprensión de enorme relevancia que se manifiesta de manera diferenciada en las varias regiones y ecosistemas.

Las tendencias del consumo expresan hábitos alimentarios en fuerte contraste con lo que sería recomendable en términos de prácticas saludables, o aun de un patrón de consumo sostenible. El instrumento esencial de la educación para el consumo de alimentos, a su vez, sobrepasaría sus actuales límites de difundir nociones de higiene y de composición de la dieta alimentaria, en la medida que caminase hacia la concientización sobre derechos del consumidor y sobre los aspectos sociales, ambientales y culturales involucrados en la producción y consumo de los alimentos. La noción de consumo solidario y sostenible también guarda proximidad con esa perspectiva. Análogamente, la aproximación entre producción familiar y consumo de alimentos antes sugerida, aportaría a una articulación más cercana entre campo y ciudad y ratificaría el papel de los consumidores y de las organizaciones sociales como

propulsoras de transformaciones en toda la cadena alimentaria hasta su etapa agrícola. Ahí se incluyen las normas y el modo de actuar de los organismos de fiscalización de los aspectos sanitarios, carentes de adecuación de la legislación a las condiciones de los pequeños y medios productores rurales y urbanos, sin comprometer la sanidad de los alimentos.

4. Un sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional

El abordaje de los principales componentes de la agenda de SAN en construcción en Brasil confluye, obligatoriamente, en la institución de un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), aprobada en la II Conferencia Nacional de SAN (2004) y materializada en la referida Ley Orgánica de la SAN (2006). Aunque reciente, ya es posible constatar las contribuciones del abordaje sistémico para abarcar la complejidad que el tema alimentario suscita, incluso en el aspecto de la implementación de acciones integradas. La utilización de la perspectiva sistémica para la SAN en Brasil se caracteriza por combinar el desarrollo conceptual con las exigencias y enseñanzas derivadas de la aplicación práctica de organización de las acciones del Estado brasileño en ese campo, como suele ocurrir con nociones que definen un objetivo de política pública.

La denominación ley “orgánica” refleja el propósito de organizar la acción del Estado en esa área en la forma de la institución de un sistema de políticas públicas, como ocurrió en otros sectores de gobierno en Brasil (Salud, Asistencia Social, Medio Ambiente, etc.). La construcción de tales sistemas obedece a procesos graduales, cuyo ritmo es dictado por el grado de comprensión del tema por parte de los actores sociales involucrados y por el aprendizaje suministrado por la propia experiencia de institución del sistema respectivo. Claro que ambos factores se manifiestan en contextos políticos que pueden ser más o menos favorables al avance de cada sistema. En el campo de la SAN, la construcción gradual es aún más necesaria ante la inexistencia de experiencias anteriores de institución de un sistema supra-sectorial de acuerdo a las exigencias del enfoque aquí adoptado. La institucionalidad del Sistema representa, de todos modos, poder levantar la problemática alimentaria, es decir, los alimentos y la alimentación, a la inédita condición de elementos centrales de la vida social y de las acciones públicas.

No viene al caso detallar las matrices teóricas del enfoque sistémico que fundamentaron su adopción como instrumental analítico y principio

organizacional (V. Burlandy *et al.*, 2006). Basta registrar que la emergencia del paradigma sistémico está conectada a la percepción de que hay un conjunto importante de problemas que no pueden ser entendidos y resueltos aisladamente por ser problemas sistémicos, esto es, conectados e interdependientes. Al mismo tiempo, la identificación de los elementos que componen un sistema determinado se hace desde la perspectiva de potenciar las sinergias generadas por las relaciones sistémicas entre tales elementos. En este caso, se logra por intermedio de la institucionalización de un sistema de SAN que favorezca la identificación de las relaciones de dependencia y mutua determinación entre los factores que actúan sobre la cuestión alimentaria y condicionan el objetivo de la SAN.

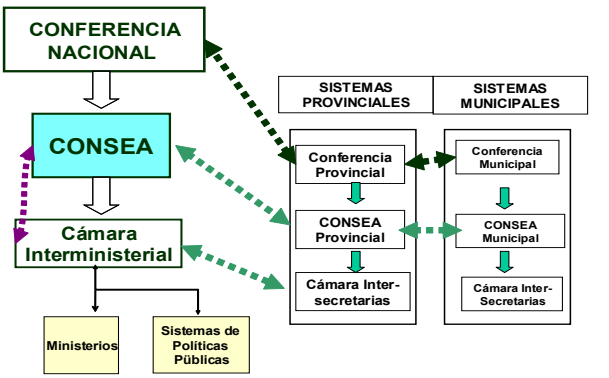
Dos motivos principales justifican la adopción del abordaje sistémico. Primero, la cuestión alimentaria se manifiesta en distintas escalas – desde los individuos o domicilios hasta el ámbito global – dando origen a relaciones de mutua determinación en diversos aspectos entre esas esferas. La condición alimentaria y nutricional de individuos o familias es afectada por factores generales como la evolución del empleo y del ingreso, mientras que, en la dirección inversa, la condición alimentaria del conjunto de la población de un país puede ser alterada como resultado de acciones desarrolladas, localmente, junto a individuos o familias.

Segundo, los temas alimentarios y nutricionales involucran, casi siempre, múltiples dimensiones a ser consideradas conjuntamente, especialmente con fines de diagnóstico y planificación de las acciones. Dos ejemplos: la condición nutricional de los niños no se enfrentará adecuadamente con sólo procedimientos en el ámbito de los servicios de salud, sin que se tenga en cuenta la situación socio-económica de las respectivas familias; y la evolución de los hábitos de consumo refleja múltiples y distintos determinantes como son las estrategias de los agentes económicos involucrados con las esferas de la producción y distribución de los bienes, las raíces culturales y la dotación de recursos naturales.

Por tanto, dado el supuesto que la realidad tiene naturaleza sistémica, la operación de ese abordaje requiere delimitar o promover sistemas de formulación, implementación y monitoreo de acciones y políticas públicas de SAN. Es decir, los componentes del SISAN comprenden tanto relaciones y procesos ya existentes en la realidad, cuanto aquéllos a ser promovidos siguiendo los principios de la política nacional de SAN antes expuestos. Así, la compaginación del sistema es un proceso gradual en el que el marco

institucional adquiere sustancia en la medida en que sus instancias avancen en la formulación y puesta en práctica de la política de SAN.

Figura 1
Sistema Nacional de SAN – Ley 11.346/2006



Los dos elementos requeridos para caracterizar un sistema están presentes en el enfoque de SAN en construcción en Brasil. Primero, la existencia de flujos de interdependencia entre las partes que lo componen: el enfoque de SAN se define como intersectorial y, por tanto, busca integrar acciones y da origen a flujos de interdependencia resultantes de decisiones integradas involucrando a más de un sector de gobierno o agente social que se convierten en operaciones conjuntas[43]. Segundo, la presencia de mecanismos de coordinación entre los componentes del sistema en cuestión, que en el caso del SISAN corresponderían a tres instancias de coordinación: (a) Conferencias Nacionales de SAN periódicas que indican las directrices de la política nacional de SAN y evalúan el Sistema Nacional; (b) Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional a quien compete transformar las directrices indicadas por la Conferencia en propuestas para la política nacional de SAN; (c) Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, formada por los sectores de gobierno integrantes del CONSEA con la atribución de formular e implementar la política y el plan nacional de SAN. Las tres instancias se reproducen en las esferas provincial y municipal, conforme diagrama a continuación.

[43] La gestión nacional del Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar, por ejemplo, involucra diversos sectores del Gobierno Federal, en tanto que su implementación se hace en conjunto con las esferas provincial y municipal y promueve la interacción entre las organizaciones de agricultores y los gestores locales de los programas alimentarios que reciben los alimentos adquiridos (alimentación escolar y otros), pudiendo aún dar origen a dinámicas que van más allá de la transferencia de productos del campo a las escuelas o entidades atendidas.

La naturaleza o el tipo de sistema más adecuado para abarcar y valorizar la inter-sectorialidad que caracteriza al enfoque de SAN, es un sistema abierto cuya pretensión es impulsar, coordinar y monitorear acciones y programas públicos involucrando diversos sectores gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, articulándolas en una política de SAN. Esto significa que el SISAN posee interfaces con otros sistemas o procesos decisorios asociados cuya amplitud coincide, parcialmente, con el área de acción propia del SISAN, para lo cual sugiere directrices de política y propone acciones integradas, como por ejemplo en las áreas de la salud, alimentación escolar y apoyo a la agricultura familiar. Además, el SISAN está compuesto de subsistemas propios como, un subsistema de indicadores, evaluación y monitoreo de las condiciones de seguridad alimentaria y nutricional de la población y de los programas respectivos. Las interacciones internas y externas al SISAN reflejan tres factores principales: (a) la naturaleza de la actividad o de la acción; (b) los programas públicos permanentes, y (c) los actores y movimientos sociales involucrados.

En comparación a lo que serían sistemas cerrados[44], un sistema abierto como el SISAN dispone de limitado grado de autonomía respecto al contexto político-institucional en que está inserto en virtud de las interfaces que mantiene con los sistemas asociados y sus respectivas arenas políticas y procesos decisorios. Por consecuencia, la dinámica de funcionamiento del SISAN comprende procesos decisorios más complejos, representación diversificada en sus espacios propios de coordinación (Consejos y cámaras intra-gobiernos) y dispositivos para construir acuerdos y acciones conjuntas pautadas por la adhesión al enfoque intersectorial de la SAN, contemplando la autonomía de los diversos procesos decisorios sectoriales. Por ejemplo, al promover la integración entre los programas de apoyo a la agricultura familiar y de alimentación escolar, o entre programas sociales de transferencia de ingreso y los de generación de trabajo y ingreso, el SISAN haría interactuar varios procesos decisorios – el propio y los de las dos áreas en cuestión. La materialización de esta perspectiva depende, como es evidente, de la difícil tarea de conferir legitimidad y significado real a las cámaras intra-gobiernos como la CAISAN a nivel federal.

Al lado del papel central de la acción del estado en la institucionalización del SISAN, se atribuye relevancia también a las acciones igualmente públicas

[44]Sistemas cerrados serían los que conducen políticas o programas propios, casi siempre sectoriales, con recursos administrados en el interior del propio sistema, aunque estableciendo alianzas con otras áreas y sistemas de políticas.

originadas por las organizaciones de la sociedad civil. En su concepción actual, el marco legal del SISAN establece que la participación de las organizaciones sociales, de la iniciativa privada y de las demás instituciones públicas (además de la administración directa) se darán por adhesión voluntaria sujeta al compromiso con los objetivos y principios del sistema. Ya en lo que se refiere a las relaciones entre los entes de la federación, la ley las define como bajo un "régimen de colaboración" entre las esferas de gobierno, limitando la posibilidad de obtener compromisos de esas esferas con la política nacional. Se espera que la inclusión de la alimentación entre los derechos previstos en la Constitución Federal contribuya para superar esa limitación.

Las dinámicas sociales y las políticas diferenciadas implementadas en las tres esferas de gobierno en Brasil resultan en un proceso peculiar de institución del Sistema Nacional de SAN, que todavía no está pensado como un sistema único como el de la salud. De este modo, la sanción de la ley federal es acompañada por dinámicas diferenciadas de constitución de los Consea y de la elaboración de leyes orgánicas en todas las provincias y en gran número de municipios[45]. Además, hay atribuciones específicas de Provincias y Municipios a ser contempladas por los respectivos sistemas. Las temas alimentarios y nutricionales tienen naturaleza distinta según los niveles de acción, implicando roles e instrumentos específicos para cada esfera de gobierno, junto con la necesaria interacción entre ellas.

Un punto débil en ésta y en otras áreas se refiera a la construcción e implementación de metodologías de monitoreo y evaluación, tanto intermediarias cuanto finales. Es aún insuficiente el conocimiento acumulado en términos del monitoreo y evaluación en el área de la SAN, sobre todo en la perspectiva de ir más allá de las listas convencionales de indicadores cuantitativos muchas veces incapaces de expresar los procesos que crean las condiciones para alcanzarlos y mantenerlos. Además, por tratarse de una política innovadora en su carácter intersectorial y amplitud, no logra conquistar legitimidad y reconocimiento de los sectores gubernamentales y de las organizaciones no gubernamentales para que el monitoreo y la evaluación de las acciones se lleven a los espacios intersectoriales propios de esa política. La dificultad común de lograr informes de ejecución de los programas públicos de parte de los sectores responsables puede verse aumentada por la eventual falta de legitimidad de las instancias relacionadas a la SAN.

[45] De hecho, hay un razonable acumulo de experiencia en acciones y programas de SAN en el nivel municipal que remontan al inicio de los años 1990, además de algunas provinciales.

5. Agricultura familiar, funciones y desarrollo territorial[46]

La discusión precedente dejó evidente el lugar central que desempeña la agricultura familiar, en sus varios formatos, para la consecución del objetivo de la seguridad alimentaria y nutricional y para la conformación de un patrón de desarrollo equitativo y sostenible. Como contribución al análisis de la inserción de la agricultura y del medio rural en las políticas e institucionalidad de la SAN, incorporan la noción de multifuncionalidad de la agricultura y su expresión en los procesos de desarrollo territorial. Esta noción llegó a ser apoyada incluso por la FAO (1999), sin embargo, su trayectoria conceptual y política ha sido comprometida por la asociación con la concesión de subsidios considerados inconcebibles por la visión librecambista convencional, y también por su abandono por las políticas públicas incluso de países donde tuvo mayor reconocimiento, como Francia.

Más allá de su papel productivo, investigaciones recientes sobre la multifuncionalidad de la agricultura familiar en Brasil revelaron, por un lado, que a este tipo agricultura, en su heterogeneidad, pueden ser atribuirse cuatro funciones, aunque algunas de ellas como contribuciones más potenciales que efectivas: a) reproducción socioeconómica de las familias rurales; b) promoción de la seguridad alimentaria de las propias familias rurales y de la sociedad; c) mantenimiento del tejido social y cultural; d) preservación de los recursos naturales y del paisaje rural (Carnero y Maluf, 2003). Una representación de la articulación entre la multifuncionalidad de la agricultura familiar y los territorios se encuentra en la Figura 2.

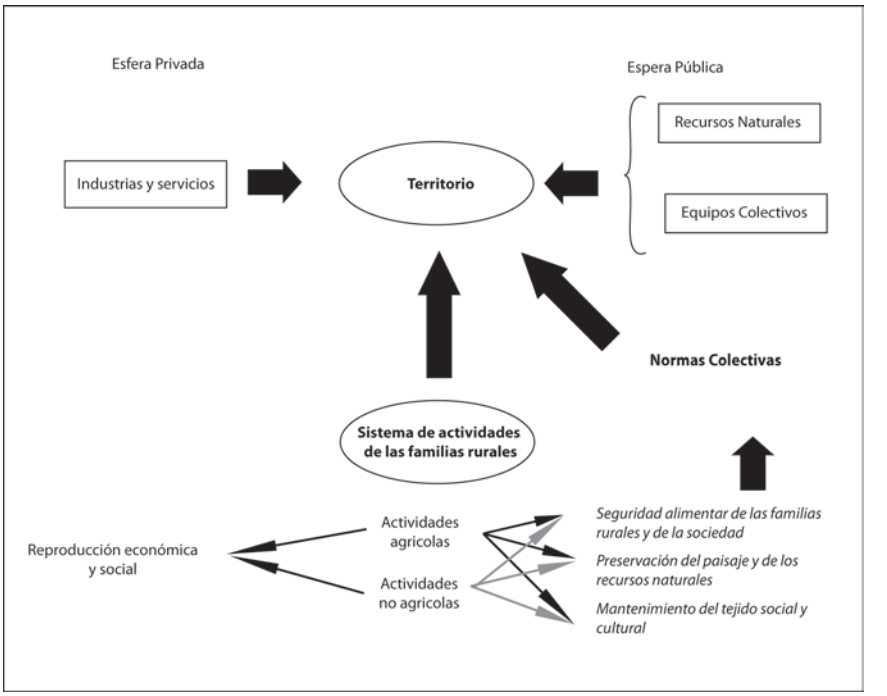
Por otro lado, el análisis de la reciente incorporación del enfoque territorial en las políticas orientadas a la agricultura familiar reveló que las dinámicas territoriales y los proyectos colectivos presentes en territorios determinados raramente contemplan la agricultura familiar en sus múltiples funciones y heterogeneidad social[47]. Esta conclusión tomó en cuenta la diversidad y la especificidad que es propia de las dinámicas territoriales, los grados y formas de intervención de la agricultura familiar en las dinámicas y proyectos territoriales específicos y las convergencias y divergencias de los proyectos colectivos que involucran a la agricultura familiar, presentes en un territorio dado. Traspasando los tres elementos están las relaciones de las dinámicas

[46] Esta sección se base en Cazella et al. (2009).

[47] Proyectos colectivos constituyen arreglos de actores sociales y/o institucionales en torno a objetivos y recursos compartidos que intervienen sobre los territorios dados. Dinámicas territoriales son la traducción, en el espacio y en el tiempo, de las repercusiones económica, social, política y ambiental de las acciones de los actores y de las relaciones (alianzas y conflictos) entre ellos (Cazella et, al., 2009).

territoriales con las políticas públicas. A propósito, la investigación demostró también cuán complejos son los desafíos para lograr la conjunción de los enfoques de la multifuncionalidad de la agricultura familiar y del desarrollo territorial en el ámbito de las políticas públicas, que será vista más adelante (Cazella *et al.*, 2009)[48]

Figura 2
Multifuncionalidad de la agricultura, actividades rurales y territorio
Fuente: Bonnal y Maluf (2007)



Las áreas estudiadas en la investigación referida fueron reunidas en tres grupos, según las características más pronunciadas de las dinámicas territoriales o de los proyectos colectivos presentes en ellos. Un primer grupo dice relación con las dinámicas territoriales conectadas a territorios de política pública. Entre ellos, se encuentran institucionalidades convergentes en el sentido de que los proyectos colectivos de los actores sociales vinculados a la agricultura familiar, con los correspondientes conflictos de concepciones e intereses, tienden a converger hacia los espacios o instancias de una política pública. Hay territorios

[48] En el caso, la referencia principal fue el Programa Nacional de Desarrollo Sostenible de Territorios Rurales que se orienta por la construcción de "territorios de identidad" de la agricultura familiar, la mayoría de los cuales dio lugar a los "territorios de la ciudadanía" como parte de la estrategia para ampliar el acceso de las familias rurales pobres a los programas públicos.

de política pública con institucionalidades divergentes, en la medida en que los principales proyectos colectivos tienen en su interior posicionamientos distintos y hasta visiones opuestas relativas a algunas cuestiones, incluso con relación a las estrategias para fortalecer la agricultura familiar. Por último, hay territorios con institucionalidad aún débil, aunque puedan contar con proyectos colectivos capaces de movilizar recursos territoriales específicos.

El segundo grupo está compuesto por aquellas áreas donde las dinámicas territoriales reflejan arreglos productivos formales o informales involucrando la agricultura familiar. Al contrario de las experiencias precedentes, lo que une esas experiencias no es la política de desarrollo territorial, sino las dinámicas económicas en torno a uno o varios productos que relacionados con la agricultura familiar. El tercer y último grupo refleja la condición de aquellas áreas donde se observa la existencia de dinámicas territoriales resultantes de proyectos con poca articulación y débil inserción institucional.

Tres temas transversales a los casos estudiados ganaron relieve. El primero se refiere a los modelos de agricultura, donde la antigua cuestión de la modernización de la agricultura resulta en una jerarquía entre las funciones económica, social y ambiental de la agricultura familiar, favorable a la dimensión económica. Sin embargo, puede ser mirada también desde una perspectiva que valoriza las dimensiones no productivas asociadas a ese tipo de agricultura, como propone el enfoque de la multifuncionalidad. Aquí se coloca la cuestión de los significados y alcances del enfoque agroecológico con amplia difusión en Brasil y que en el plano conceptual, sin perjuicio de las varias interpretaciones, parece ser portador de uno de los modelos de agricultura más conducentes tanto con los preceptos de la multifuncionalidad agrícola cuanto con los de desarrollo territorial[49].

El segundo tema transversal se refiere a las estrategias económicas territoriales, en las cuales predomina la perspectiva de agregar valor a los productos agrícolas, sin embargo, con limitada valorización de recursos territoriales específicos. La valorización de recursos transferibles, y que no dependen de las particularidades históricas, patrimoniales y del aprendizaje colectivo del lugar donde son producidos, no genera una renta de calidad territorial mayor

[49] A propósito, vale destacar que la comprensión más común entre los actores sociales – también entre los gestores de programas públicos – es la de que la multifuncionalidad se refiere a una característica de la agricultura familiar a ser contemplada por las políticas públicas. Esa comprensión contrasta, por ejemplo, con la tentativa de utilizar esa noción en Europa, al final de los años 1990 e inicio de la presente década, para suministrar una base de remuneración de los servicios prestados por los agricultores para la sociedad.

que la lograda a través de la venta de productos y servicios de calidad superior. En los procesos en los que hay especificación de recursos –materiales o no– el propio territorio es el 'producto' que acaba siendo comercializado.

El tercer tema transversal es el de las políticas públicas, en este caso consideradas en términos de su importante papel inductor y a la vez polarizador en las dinámicas territoriales. El papel inductor se manifiesta en la movilización de actores locales y 'territoriales', públicos y privados, con la puesta en marcha del proceso de territorialización de las políticas públicas en Brasil. La capacidad de movilizar es mayor en los programas nacionales, característica que refleja la tradicional importancia del Gobierno Federal en la formulación de las directrices y en la gestión de los recursos de las políticas públicas. Esa constatación no debe obscurecer el papel ejercido por las dinámicas sociales territoriales y por movimientos nacionales para la propia territorialización de las políticas ya que, a veces, tales dinámicas preceden y, hasta determinan la conformación de territorios de políticas.

En conclusión, la investigación mostró que las múltiples funciones de la agricultura familiar son poco reconocidas, aunque ellas estén presentes en grados variados en las dinámicas territoriales y en los proyectos colectivos analizados. Además del reconocimiento desigual, los estudios evidenciaron la necesidad de contextualizar las funciones a ser valoradas en cada territorio. De todos modos, la dimensión productiva de la actividad agrícola representa, en última instancia, el foco predominante y la principal justificación para la implementación de las políticas públicas para la agricultura familiar y el medio rural. Sin desconocer la importancia de la producción agro-alimentaria de base familiar en los países de la Región, suficientemente destacada en el presente texto, el referido foco en la dimensión productiva por parte de las políticas públicas puede significar el compromiso de las demás dimensiones asociadas a la agricultura familiar valorizadas tanto por el enfoque de la multifuncionalidad de la agricultura cuanto por el de la SAN, siendo éste un vinculo entre ambos enfoques. Este punto se verá nuevamente en las observaciones finales.

6. Observaciones finales[50]

En esas observaciones finales se señalan algunos desafíos para la construcción de una política nacional de SAN en Brasil, país que ha sido, no obstante,

[50] Estas observaciones sintetizan las conclusiones contenidas en Maluf (2008) y Cazella et al. (2009).

capaz de presentar indicadores positivos en lo que se refiere a la reducción de la desigualdad, de la pobreza extrema, del hambre y de la desnutrición, aun cuando en presencia de dinámicas económicas causantes de inequidad social y comprometedoras del medio ambiente. La estrategia que ganó cuerpo es un conjunto de programas sociales de largo alcance (beneficios salariales, de la seguridad social y asistencial y programas de complementación de ingreso), al lado de modelos económicos inocuos, teniendo subyacente un tipo de disciplina económica que limita la adopción de estrategias que lleven a un crecimiento económico con equidad social y sustentabilidad ambiental.

La innegable necesidad de disponer de programas sociales – cuyos impactos inmediatos en el acceso de los más pobres a la alimentación son evidentes – sin restarle importancia a incorporar la perspectiva de la SAN entre los ejes orientadores de las estrategias de desarrollo del país. Fueron apuntadas varias contribuciones en esta dirección ofrecidas por el enfoque de la SAN, tales como la canalización de los estímulos económicos derivados de los programas sociales y de las iniciativas de generación de trabajo e ingreso y promover un sistema agro-alimentar equitativo, sostenible y diversificado, además de la propia revisión de las relaciones establecidas con los beneficiarios directos de tales programas.

Algunas fuentes de controversias en el interior de los gobiernos y de la propia sociedad brasileña deben ser enfrentadas continuamente. Como la recuperación del papel del Estado y sus instrumentos de regulación de las actividades económicas, la prioridad conferida al comercio internacional y sus implicancias para la soberanía alimentaria, los modelos de producción agro-alimentaria a ser estimulados y la importancia específica de la agricultura familiar, entre otros. Además, la amplitud de la política de SAN y el hecho de involucrar a diversos sectores de gobierno y programas con directrices y espacios de deliberación propios, demandarán iniciativas innovadoras en el plan institucional y en la concepción de acciones y programas integrados, con el ejercicio permanente de negociación entre los referidos sectores e instancias.

La política nacional de SAN estaría compuesta de algunos programas 'basilares', así entendidos por funcionar en áreas-clave y extrapolar sus objetivos primarios y estructuras específicas, por lo tanto, centro de acciones integradas que expresan la deseada inter-sectorialidad de la SAN. Entre las áreas-clave se destacan la agricultura familiar, el abastecimiento alimentario, las políticas sociales, la alimentación escolar y las acciones de nutrición y

salud. A los programas 'basilares' se suma un conjunto variado de acciones y programas innovadores por el tema u objetivo propuesto, por el abordaje territorial, etc.

Por un lado, la inter-sectorialidad requerida por el enfoque de la SAN puede ser construida, por la formulación de programas integrados, inter-sectoriales ya en su origen, innovadores e implicando el enfrentamiento de las formas convencionales de organización de la estructura del Estado. Por otro lado, es posible introducir el enfoque de la SAN en los programas existentes, especialmente en aquellos aquí clasificados como 'basilares', tanto en su formulación e implementación, como en la búsqueda de coordinación entre ellos y con acciones innovadoras eventualmente existentes. Esa coordinación es más compleja en el plano de las directrices generales, siendo más viable desde una óptica territorial o local.

Un desafío particularmente complejo es la participación social en las políticas de SAN. Una mirada retrospectiva lleva a percibir que el campo de la SAN acumula razonable experiencia de interacción entre gobiernos y sociedad civil en Brasil, marcada por naturales disputas y eficacia limitada en varios casos. Otro componente bastante complejo de la interacción entre Estado y sociedad civil se refiere a la incorporación de las iniciativas de carácter público de la sociedad civil en la construcción de una política nacional de SAN, más específicamente, en el futuro Sistema Nacional de SAN. Será necesario enfrentar la elevada fragmentación de esas iniciativas y su bajo grado de sistematización para superar la dificultad de incorporarlas, así como las particularidades del diálogo con los espacios de participación social y de formulación de políticas públicas en las tres esferas de gobierno (nacional, provincial y municipal).

El crecimiento de la producción y la creación de oportunidades de trabajo en el conjunto de las actividades del sistema agro-alimentaria dependen fuertemente de la ampliación de la disponibilidad de alimentos de calidad oriundos de formas equitativas de producción, ni de lejos sintetizado en el binomio comercio – eficiencia (competitividad). Hacer viable la producción agro-alimentar de base familiar es, al mismo tiempo, enfrentar la pobreza rural y uno de los principales focos de inseguridad alimentaria; sin perjuicio del hecho de que el segmento rural del sistema agro-alimentario abarque la presencia de ingresos provenientes de actividades no agrícolas. Por fin, un nuevo patrón de regulación pública exigiría la creación de instancias de concertación social y de articulación intra-gubernamental, con instrumentos

para la acción descentralizada y la diferenciación regional de las políticas.

En lo que se refiere específicamente a los programas dirigidos a la agricultura familiar y el medio rural y que además incorporan la perspectiva territorial, se revelan importantes desafíos para la conjunción de los enfoques de la multifuncionalidad de la agricultura y del desarrollo territorial. Este punto es especialmente fértil para las estrategias, igualmente territorializadas, de promoción de la SAN en el capítulo referente a la agricultura familiar. Desde luego, surge el requisito de que los programas públicos adopten como referencia los territorios y las familias rurales (no sólo la 'agricultura' familiar), considerando esas familias como productoras y gestoras del territorio en el que se localizan. Además, rever el foco productivo en la 'agricultura' familiar implica considerar que las unidades familiares rurales comportan sistemas de actividades económicas, no debiendo ser 'fraccionadas' en uno o dos productos que suministran, como lo hacen las políticas agrícolas e instrumentos de crédito convencionales. Esa dificultad no se presenta en las políticas no agrícolas (políticas sociales y otras) cuyo foco está, necesariamente, en las familias rurales, políticas éstas que, además, desempeñan un papel central en la reproducción socioeconómica de las familias rurales, incluso de la propia actividad agrícola.

La incorporación del enfoque territorial, aunque limitada a la perspectiva de ampliar el enfoque sectorial convencional, se confronta con cuestiones de gobierno fruto de la tendencia de las políticas públicas en la dirección de la fragmentación y diferenciación que, a su vez, redefinió el lugar de las políticas sectoriales dirigidas a la agricultura y también al medio rural. Debido a su propósito de promover una especie de re-equilibrio social y territorial, las políticas sectoriales se ven frente al reto de ampliar la importancia del foco en los agricultores más pobres que está presente en los programas de desarrollo territorial. Además, es propio de los procesos de descentralización de las políticas el objetivo de compatibilizar las directrices generales de los programas ("de arriba hacia abajo") con las perspectivas de los actores locales ("de abajo hacia arriba"), marcadas por complementariedades y tensiones bidireccionales.

Por fin, la obvia importancia de avanzar en la integración o articulación de las acciones y programas públicos puede materializarse, primero, por la integración con foco en el territorio, lo que significa comprender la unidad compleja entre los espacios 'urbano' y 'rural' y entre los ámbitos municipal y supra-municipal. Este foco favorece también la emergencia de cuestiones

relacionadas con pobreza, desigualdad social y medio ambiente, entre otras. El segundo foco posible es la unidad familiar rural considerada en los términos antes mencionados. Eso implicaría la consecuente revisión de los instrumentos convencionales de política agrícola y la búsqueda de una coordinación más próxima entre ellos y las políticas no agrícolas para el medio rural.

A propósito, hay que prestar atención a las posibilidades de avanzar entre las relaciones contractuales del Estado y las familias rurales atendidas por los programas públicos, las que representan una contribución para la referida conjunción de enfoques. Es decir, para implementar acciones y políticas de desarrollo territorial capaces de valorar los múltiples papeles o funciones desempeñadas por la agricultura familiar, incluyendo el aspecto de control social sobre las acciones y políticas por parte de las familias rurales. Las relaciones contractuales pueden ser una forma transparente y con participación social de definir prioridades y de implementar y monitorear el destino de los recursos basados en compromisos recíprocos entre el Estado, la sociedad civil y las familias rurales (agricultores) atendidos por las políticas públicas. Otra ventaja de los contratos está, en que ellos amplían la posibilidad de reunir diferentes formas de apoyo a las familias en un único o en pocos instrumentos o contratos. Además, ese mecanismo contribuye al pasaje del enfoque sectorial al enfoque territorial mencionado anteriormente. Es deseable que las bases de ese nuevo 'contrato social' sean las demandas actuales de la sociedad con relación a la agricultura y el medio rural, así como por las demandas de los propios agricultores.

Por fin, la ponderación sobre la multifuncionalidad de la agricultura y la introducción de sus preceptos en el ámbito de las políticas públicas de desarrollo rural ayudaría a concebir un modelo de desarrollo que busque la inclusión de las categorías de agricultores familiares tradicionalmente dejadas al margen de la dinámica de modernización de la agricultura y que permanecen 'invisibles' para las políticas convencionales. Además, introducir el carácter multifuncional de la agricultura en las políticas de desarrollo territorial implica promover un debate social sobre las ventajas y desventajas de transferir recursos públicos para mejorar las condiciones de vida en el medio rural. Más que eso, repercute sobre la definición de responsabilidades de las instancias locales y de los agricultores contemplados para la transferencia de esos recursos. Queda abierto el tema de las interfaces del universo empresarial con el mundo rural y, en particular, con la agricultura familiar. Aquí no se refiere al tema de la integración entre la agricultura familiar y las agro-industrias, ya ampliamente discutido, sino a las formas de la competencia por la

ocupación productiva del espacio en detrimento de la reproducción social de la agricultura familiar y, en particular, de las llamadas amenidades rurales. A ejemplo de la discusión sobre la relación contractual de las políticas de apoyo a la agricultura familiar, cabría evaluar sobre la pertinencia de la aplicación de ese instrumento también entre el universo empresarial y el Estado, con vistas a la concitación y regulación de la responsabilidad socio-ambiental.

Bibliografía

Burlandy, L., Magalhães, R. e Maluf, R.S. (coords.), *Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas.* R. Janeiro, CERESAN/UFRRJ, 2006. (Relatório técnico 2).

Bonnal, P., Maluf, R.S. (2007) Do uso das noções de multifuncionalidade e território nas políticas agrícolas e rurais no Brasil. In : LIMA, E.N. et al. (orgs.) *Mundo Rural IV* – configurações rural-urbana : poderes e políticas. R. Janeiro : Mauad/Edur, p. 217-236.

Carneiro, M. J. e Maluf, R. S. (orgs.) (2003). *Para além da produção* – multifuncionalidade e agricultura familiar. R. Janeiro/ Brasília: Ed. Mauad/ NEAD.

Cazella, A., Bonnal, P. e Maluf, R. S. (orgs.) (2009). *Agricultura familiar – multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil*. R. Janeiro: Ed. Maud.

CEPAL/ONU (1990). *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de America Latina y el Caribe en los años noventa.* CEPAL, Santiago de Chile.

FAO (1999). *Tacking-stock of the Multifunctional Character of Agriculture and Land*. Maastrich (Ned.), Sept-1999. (Conference FAO/OAA).

Maluf, R. S. (1998). Economic development and the food question in Latin America*. Food Policy*, 23(2), 155-172.

Maluf, R. S. (1997), *Planejamento, Desenvolvimento e Agricultura na América Latina: um roteiro de temas*. R. Janeiro, CPDA/UFRRJ. (Debates, 3).

Maluf, Renato S. Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar. In: Leite, S. P. (org.). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. P. Alegre, Ed. UFRGS, 2001, p. 145-168.

Maluf, Renato S. (2008) *Seguridad alimentaria y nutricional – un enfoque de derecho y soberanía*. Quito (Ec.), CAFOLIS.

Mattos, C.A. (1987). Estado, Procesos de Decisión y Planificación en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 31, 119-137.

Tubiana, L. (1998). Between State and Market. *Courrier de la planète*, Paris, Jan-Feb, 4-5.

Capítulo VII

Construyendo una nueva institucionalidad agropecuaria: algunos temas no resueltos

Construyendo una nueva institucionalidad agropecuaria: algunos temas no resueltos

Martín Piñeiro

1. Introducción

Los Capítulos II a VI de este volumen presentan un análisis y hacen algunas propuestas tanto sobre las políticas públicas como con respecto al desarrollo de la institucionalidad que es necesario considerar frente a las profundas transformaciones mundiales y regionales en los principales ámbitos de la producción agropecuaria y la vida rural. Estos trabajos presentan nuevas perspectivas frente a los desafíos y oportunidades que se presentan a la mayoría de los países de la Región en cada una de las áreas en las cuales la institucionalidad agropecuaria tiene una competencia reconocida y aceptada.

Una primera conclusión que surge de estos trabajos es que no todos los ámbitos de las políticas públicas están en la misma situación en cuanto a su incorporación plena a la institucionalidad agropecuaria, ni a la capacidad de ésta para actuar en forma efectiva en los ámbitos de su responsabilidad. La urgencia y profundidad de las reformas institucionales necesarias son distintas tanto según el país que se considere como el ámbito específico que se analice. El análisis de este capítulo intenta sintetizar algunas reflexiones y propuestas que surgen de los artículos reunidos en este documento y de la reunión de trabajo realizada en Santiago entre el 15 y 17 de abril de 2009. No intenta hacer un análisis de las diferentes situaciones que existen en los países ni tampoco resumir y extraer las diferentes perspectivas analíticas y las distintas propuestas que se presentan en los muy ricos trabajos que se reúnen en este volumen. Por el contrario, su objetivo es más modesto y se concentra en señalar algunas de las dificultades centrales que existen en las áreas temáticas que son, o deberían ser, el ámbito de acción de la

institucionalidad agropecuaria, y en proponer algunas ideas de cómo progresar en la construcción de una mejor y más efectiva institucionalidad agropecuaria. La intencionalidad subyacente es generar interés en el tema y conciencia sobre su importancia. También, y con la necesaria dosis de humildad, ayudar a construir un diagnóstico de la situación y sugerir posibles formas de enfrentar los problemas que se han identificado. Esta información y análisis puede ser útil para iniciar y apoyar procesos de fortalecimiento institucional que son, en muchos casos, urgentemente necesarios.

2. El marco analítico

La institucionalidad agropecuaria actual es el resultado de largos y complejos procesos político-institucionales. En este sentido América Latina mostró, a partir de la década del 30, una considerable creatividad y energía desarrollando marcos normativos e instituciones novedosas con diseños y características propias. Esta institucionalidad, si bien tiene características propias en cada uno de los países, también tiene una cierta uniformidad en toda la Región. Un elemento a resaltar es que a partir de la década del 80 se inicia, en la mayoría de los países de la Región, un proceso de desmantelamiento de la institucionalidad agropecuaria. Este proceso es bastante inespecífico y resulta de una política expresa de achicamiento del Estado y una disminución de su intervención en la economía. Es esta falta de especificad de los procesos de reforma del Estado reciente, es decir su carácter residual en lo referente al sector agropecuario y rural, la principal causa que explica los efectos negativos que tuvo la reforma sobre la efectividad de la institucionalidad agropecuaria en la mayoría de los países de la Región.

El desarrollo de las instituciones es, por lo menos en un sentido conceptual, una consecuencia de los modelos o estrategias de desarrollo y las políticas públicas consistentes con dichos modelos o estrategias. Sin embargo, la relación no es lineal porque las formas finales que adopta la institucionalidad son el resultado de ideologías e intereses económicos y sectoriales mediados por el sistema político. Es por esto que un primer tema que surgió en el seminario fue el ámbito y la perspectiva histórico/ideológica en el cual se proponía el análisis. Algunos participantes argumentaron que América Latina estaba en un momento de cambios importantes en sus visiones del desarrollo y que la reciente crisis internacional forzaría el advenimiento de un nuevo paradigma del desarrollo. Otros aproximaron sus intervenciones desde una perspectiva más limitada trabajando y razonando dentro de los marcos institucionales actuales. En

definitiva los trabajos presentados, las discusiones, y las recomendaciones que fueron surgiendo representan, en general, una posición intermedia. Es decir, se enfatizan las reformas institucionales necesarias a partir de una nueva visión del Estado y sus funciones, y del papel de las organizaciones de la sociedad civil.

En este marco analítico es que se plantea la construcción de una nueva y más eficiente institucionalidad agropecuaria. Cuatro áreas de análisis y trabajo surgen como de gran importancia. La primera está referida al desarrollo de los marcos normativos adecuados a las condiciones particulares de cada país y a la capacidad institucional de velar por el cumplimiento de los mismos. La definición de los marcos normativos es responsabilidad compartida entre el Ejecutivo y el poder Legislativo y eso ha sido, en muchos casos, una dificultad para construir marcos normativos que tengan una adecuada base técnica y que además compatibilicen las visiones y necesidades de procesos políticos complejos. Un tema de particular importancia es la conveniencia de instrumentar leyes marco que establezcan las guías generales y las reglas de juego de largo plazo para la producción agropecuaria y la vida rural. La Unión Europea a través de su Política Agrícola Común, los Estados Unidos a través de su Ley Agraria y más recientemente México, a través de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable han seguido este camino. La virtud de una Ley Marco es que representa un acuerdo político que eleva sus disposiciones a la categoría de Política de Estado, lo que da cierta seguridad a los actores sociales sobre su continuidad en el tiempo y sobre la voluntad política de implementar sus contenidos programáticos.

La segunda área de trabajo está relacionada con la definición de las funciones del sector público y con la naturaleza de las organizaciones públicas y sus formas de gestión. El artículo de Trejos y López describe las funciones que el Estado, solo o en coordinación con las organizaciones de la sociedad civil, debe cumplir para asegurar un adecuado funcionamiento de la producción agropecuaria y el bienestar en la vida rural. En este sentido en capítulos previos se presentan argumentos que sugieren la necesidad de nuevos acuerdos en relación a la necesidad de lograr un equilibrio adecuado entre la acción del Estado y el papel del mercado. Este nuevo equilibrio estaría plasmado en la idea del Estado estratégico-relacional que enfatiza su papel como coordinador y articulador del conjunto de la sociedad, como artífice principal en la definición de reglas de juego y como creador y generador de ámbitos de discusión y acción en los cuales participan todos los actores sociales. Adicionalmente, es necesario considerar los atributos y cualidades que la institucionalidad

agropecuaria necesita desarrollar para mejorar su efectividad e impacto en la provisión de bienes públicos, en la formulación e implementación de las políticas públicas y en el desarrollo y movilización de la participación social (ver el trabajo de Martínez Nogueira).

La tercera área de trabajo se refiere a la forma de implementar o gestionar las políticas en el espacio territorial. La tendencia actual es adoptar un enfoque territorial en el cual el territorio es la unidad central en el que se definen los ejes estratégicos del desarrollo, enfatizando lo multisectorial, la integralidad de las políticas y la cohesión social en el territorio. El enfoque territorial diluye las diferencias entre lo rural y lo urbano reconociendo su interrelación económica y de generación de empleo y resalta la necesidad de articular las políticas sectoriales en una gestión con un fuerte arraigo local. Esto plantea nuevos desafíos a la institucionalidad agropecuaria actual que, como se describe en el Capítulo I, está concentrada en los Ministerios de Agricultura y otros organismos autónomos que cuentan con un escaso nivel de descentralización y presencia en los territorios. Hace también necesario la descentralización de recursos económicos y poder político a los gobiernos locales que deben ser los principales gestores de las políticas y programas que se implementan (ver el trabajo de Echeverri y Echeverri).

La cuarta área está vinculada a los temas de competencia de la institucionalidad agropecuaria y los problemas más acuciantes que surgen como consecuencia de las transformaciones mundiales Para analizar este tema es necesario que la reflexión esté enmarcada, no sólo por un diagnóstico adecuado sobre las condiciones presentes, sino también por una visión de largo plazo sobre los problemas, necesidades y oportunidades de la producción agropecuaria y el medio rural.

De los trabajos y discusiones mantenidas durante el Seminario mantenido en Santiago en abril de 2009 surgen algunas observaciones generales, que tuvieron un amplio consenso, y que sirven para enfatizar y demarcar algunos de los elementos principales del contexto que es necesario considerar.

1. La crisis mundial está centrada en el ámbito económico y financiero y tiene consecuencias muy importantes sobre la estructura productiva, el comercio y el bienestar de todos los habitantes del mundo. Esta dimensión de la crisis seguramente será resuelta en un par de años y el crecimiento económico volverá en la mayoría de los países. Sin embargo, es importante reconocer que la crisis mundial es más general y amplia y tiene tres

dimensiones adicionales: energética, medio ambiental (calentamiento global) y alimentaria. Las fuerzas económicas y sociales desencadenadas por las cinco dimensiones mencionadas forzarán cambios importantes en las instituciones globales, en las políticas públicas de la mayoría de los países, especialmente en los más desarrollados, y traerá ajustes o modificaciones en los modelos de desarrollo. La magnitud, profundidad y naturaleza de dichos cambios son aún desconocidas pero son un elemento de la realidad que la construcción de una nueva institucionalidad debe reconocer.

2. La creciente importancia de lo global. La interdependencia de todos los países en cuanto a la producción de alimentos a través del comercio, las finanzas, la innovación tecnológica, la tras-nacionalización de la agroindustria y los impactos sobre el medio ambiente son crecientes y cada vez más profundos. Un papel central de la institucionalidad agropecuaria es comprender y ser capaz de interactuar eficazmente con otros países, con las organizaciones intergubernamentales y con las organizaciones y empresas privadas del resto del mundo.

3. La seguridad alimentaria, entendida como el derecho de cada habitante del mundo a tener acceso a una dieta suficiente, nutricionalmente adecuada y con razonables niveles de inocuidad, comienza a ser un concepto mundialmente aceptado. Fue introducido, y aceptado, en el ámbito internacional hace ya más de una década por la FAO y su creciente aceptación tendría un impacto central en las políticas nacionales y en los programas internacionales de ayuda. Su implementación, además de ser una contribución importante al bienestar de la población más pobre, tendría un impacto sobre la demanda agregada de alimentos a nivel mundial. La implementación de los programas de seguridad alimentaria a nivel nacional requieren de una institucionalidad agropecuaria fortalecida y en, muchos países, totalmente nueva.

4. La persistencia de la pobreza rural a pesar de las políticas públicas y los programas especiales implementados durante más de cinco décadas. En este sentido es importante resaltar dos temas: a) la mayoría de los programas dirigidos a la reducción de la pobreza rural han sido responsabilidad de la institucionalidad agropecuaria a pesar de que el tema excede en mucho a los instrumentos de política que la misma dispone; y b) los países que han tenido un cierto éxito en la disminución de la pobreza rural (Brasil, México y Chile) han invertido una proporción importante del gasto público en este tema a través de programas más generales e incluyentes. Esto lleva a plantear la hipótesis de que la pobreza en los territorios rurales excede a los ámbitos

exclusivos de la institucionalidad agropecuaria. La necesaria intervención del Estado debe ser más amplia e intersectorial, debe tener una implementación articulada y coordinada, y requiere de una perspectiva territorial.

5. La creciente importancia del complejo agroindustrial en el conjunto de la actividad agropecuaria. Se estima que la producción primaria representa, en la actualidad, sólo el 20 % del valor de la producción de alimentos. El restante 80% está vinculado al procesamiento agroindustrial, a los insumos agropecuarios y al comercio. Todos estos eslabones de las cadenas productivas agroalimentarias tienen un alto grado de concentración económica y una creciente estructura trasnacional. Esta descripción sugiere que los problemas asociados a la competencia, tales como la transparencia de los mercados, las reglas de competencia y entrada a la industria, la capacidad de negociación de los distintos eslabones de las cadenas agroalimentarias y la integración de empresas nacionales en cadenas agroalimentarias mundiales, son temas de creciente importancia y ámbitos de competencia de la institucionalidad agropecuaria.

6. Los profundos cambios en la estructura agraria con concentración de la propiedad y la tenencia, y el surgimiento de nuevos actores sociales. La agricultura ha tenido durante los últimas dos décadas un importante proceso de concentración económica con el nacimiento de grandes empresas que hacen agricultura en campos tanto propios como alquilados. Este fenómeno que tiene una gran significación en los países del MERCOSUR, también está presente en otras regiones como, por ejemplo, la costa peruana y algunas zonas de Centro América. Estas nuevas formas de producir utilizan las economías de escala brindadas por la tecnología y los sistemas comerciales y financieros existentes. También significan el surgimiento de nuevos actores sociales y cambios importantes en la estructura agraria y poblacional que tienen potenciales impactos sobre el funcionamiento político de los territorios rurales.

7. El agotamiento de los recursos naturales y consecuentemente la mayor atención y preocupación que hay en el mundo sobre cómo lograr un uso sustentable pero eficiente de los mismos. Esto impondrá nuevas restricciones a prácticas productivas que contribuyan al calentamiento global, a la contaminación de las napas freáticas o al deterioro del suelo. También impulsarán una tendencia a la adquisición de tierras por parte de grandes empresas, incluyendo algunas trasnacionales. Estas tendencias deberían ser analizadas en el contexto del marco político de cada uno de los países

que deben definir marcos normativos y regulatorios consistentes con las definiciones políticas adoptadas.

8. La agricultura familiar ha sido, y aún lo es en la actualidad a pesar de la profundas transformaciones en la estructura agraria de los últimos años, un componente importante de la producción agropecuaria, contribuyendo con un porcentaje significativo del total de alimentos que se producen y consumen en la Región. Sin embargo la globalización y las transformaciones recientes en la producción agropecuaria que se apoyan en nuevas economías de escala ponen una mayor presión competitiva sobre la agricultura familiar. En un mercado más competitivo, en presencia de mayores economías de escala en la producción agropecuaria, una mayor concentración económica en los eslabones agroindustriales y una mayor competencia por la posesión de los recursos naturales agrícolas, la agricultura familiar tendrá crecientes dificultades para sostener su capacidad competitiva y sobrevivir en este contexto económico más hostil.

Estos elementos del contexto, que están descritos con mayor detalle en los trabajos reunidos en este volumen, sugieren una serie de áreas y temas que presentan nuevos desafíos y oportunidades para los países de la Región. Son temas centrales a considerar en la construcción de una nueva institucionalidad agropecuaria.

3. Las principales áreas de trabajo para el desarrollo institucional

La institucionalidad agropecuaria incluye un conjunto amplio de responsabilidades temáticas. Algunas como los programas de fomento a la producción, el relevamiento de estadísticas básicas sobre la producción, o la articulación entre el sector público y las organizaciones de los productores agropecuarios, conforman el núcleo central de las responsabilidades e incumbencias de los Ministerios de Agricultura y son cumplidas en forma directa o, en algunos casos, a través de organismos autónomos. Algunas de estas funciones, como por ejemplo los programas de fomento a la producción, no requieren estructuras organizativas particulares o específicas. Son un componente central de los ministerios y las formas organizativas específicas que se adoptan dependiendo de las condiciones particulares de cada país. Los temas institucionales pertinentes a estos casos se refieren a los atributos generales, tanto desde el punto de vista organizativo como de gestión, que se deben impulsar para que los ministerios puedan cumplir sus funciones

eficientemente. Se refieren principalmente a los principios de organización, gestión y monitoreo y evaluación que forman parte de la literatura de Administración Pública. Estos temas han sido presentados en los trabajos de Trejos y López y de Martínez Nogueira.

Otro conjunto importante de áreas de intervención pública que afectan a la producción agropecuaria y a la vida rural son principalmente responsabilidad de otros ámbitos del sector público, pero la institucionalidad agropecuaria tiene alguna intervención marginal, especialmente en términos de definir demandas y necesidades. Ejemplos de estas áreas son la educación, especialmente la educación técnica, la salud, el desarrollo de infraestructura, etc. En estas áreas la institucionalidad agropecuaria requiere desarrollar ciertas capacidades para participar en el diseño de los programas que serán implementados en el ámbito de los territorios rurales. Un caso particular se refiere al financiamiento de la producción agropecuaria.

El financiamiento es un aspecto central de la producción agropecuaria, especialmente en algunos rubros de la producción y más aún en el caso de la agricultura familiar. Durante la década del 60 y 70 se desarrolló un conjunto de programas e instituciones públicas de financiamiento con el mandato específico de financiar los sectores más débiles de la producción agropecuaria, en muchos casos en el marco de subsidios importantes a través de la tasa de interés. En general las instituciones fueron creadas en el ámbito de los servicios financieros pero los Ministerios de Agricultura tuvieron un papel importante en el diseño técnico y en la implementación de los programas y, en algunos casos, se crearon programas especiales dentro de la órbita de dichos ministerios de Agricultura. Durante la década del 90 la mayoría de estos programas fueron terminados con el argumento de que el crédito subsidiado era un instrumento ineficaz para promover la producción y mitigar la pobreza y que el Estado debía limitar su acción en este campo. Más recientemente la discusión sobre el papel del crédito, y más específicamente del microcrédito, está siendo replanteada en muchos países (ver el trabajo de Soto Baquero para una discusión sobre este tema). Si bien es probable que, desde el punto de vista institucional, las responsabilidades de la institucionalidad agropecuaria seguirán siendo marginales en estos temas, es necesario repensar el papel del crédito en la producción agropecuaria frente a la emergencia de otros mecanismos de financiamiento que han surgido durante los últimos años y del papel que debería ser asignado a la institucionalidad agropecuaria.

Finalmente, hay un conjunto de áreas que conforman la médula central

de la institucionalidad agropecuaria no sólo desde el punto de vista de su importancia e impacto en el funcionamiento de los territorios rurales sino también desde el punto de vista de la complejidad y diversidad de los arreglos institucionales necesarios. De los trabajos reunidos en esta publicación surge con claridad que hay algunas áreas en las cuales la construcción institucional desarrollada en la mayoría de los países ha sido razonablemente exitosa y la situación actual requeriría solamente algunos ajustes para operar dentro de niveles aceptables de efectividad. Otras áreas, especialmente la investigación y difusión de la tecnología, parecerían requerir reformas y un esfuerzo de fortalecimiento sustantivo. Finalmente, otras áreas requieren ser incorporadas y desarrolladas plenamente como incumbencias relevantes de la institucionalidad agropecuaria. Las secciones siguientes desarrollan la discusión sobre estos temas.

3.1. Ajustes y coordinación institucional dentro de la institucionalidad agropecuaria vigente

Coordinación inter-institucional en las políticas comerciales y la institucionalidad para las negociaciones internacionales

Todos los países de la Región cuentan con estructuras institucionales dedicadas a la implementación de políticas comerciales que inciden sobre el sector agropecuario y con la responsabilidad de llevar adelante las negociaciones internacionales en el ámbito del comercio. Sin embargo, estas estructuras están en su mayor parte fuera de la institucionalidad agropecuaria y están ubicadas ya sea en los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía o de Comercio, o en ambos.

Sin embargo, en la mayoría de los países la agricultura tiene una importancia crucial tanto desde el punto de vista de las políticas comerciales dirigidas a regular la oferta y los precios de los alimentos como en el ámbito de las negociaciones comerciales. Por esta razón la participación de los Ministerios de Agricultura y eventualmente de otros organismos que integran la institucionalidad agropecuaria, es importante desde el punto de vista técnico y político.

Esta participación está formalizada en la mayoría de los países a través de Comités o Consejos, aunque hay algunos países como Argentina, Paraguay y Perú que no tienen estos mecanismos formales. Sin embargo, la impresión es

que, en general, la participación del sector agropecuario no está desarrollada en forma plena y que los equipos técnicos del sector agropecuario son débiles tanto en términos de las necesidades objetivas como en relación a los equipos conformados en las instancias institucionales que tienen la responsabilidad primaria de las decisiones de política comercial, incluyendo las negociaciones internacionales. Esto resulta en que las necesidades, especificidades y oportunidades de la producción agropecuaria no siempre son comprendidas y valorizadas en forma apropiada al momento de las decisiones. Algo similar ocurre con los mecanismos institucionales de consulta e interacción que facilitan la participación de las organizaciones del sector privado. Solamente Costa Rica, Colombia, Chile y México cuentan con mecanismos formalizados.

Una mayor formalización de estas instancias de coordinación y participación y un fortalecimiento de los equipos técnicos dentro de los Ministerios de Agricultura son pasos necesarios en la construcción de una nueva institucionalidad agropecuaria.

Sanidad e inocuidad de los alimentos

Los organismos encargados de velar por la sanidad agropecuaria y la inocuidad de los alimentos han sido y son componentes centrales de la institucionalidad agropecuaria. Más aún, como consecuencia del crecimiento del comercio internacional y las crecientes restricciones impuestas por los países importadores, la inocuidad de los alimentos se ha convertido en una pieza central de la política agropecuaria y rural.

Todos los países de la Región cuentan con una amplia legislación en la materia y su aplicación es responsabilidad de los Ministerios de Agricultura. Esta responsabilidad es, en algunos países, una tarea directa de los Ministerios de Agricultura, mientras que en otros es desempeñada por organismos descentralizados dentro de la órbita de los ministerios. La capacidad operativa de estas estructuras es variable pero, en general, es bastante buena. No obstante ello hay algunos dilemas organizacionales sobre los cuales no hay un consenso general sobre cuál es la mejor solución.

Ejemplos de estos dilemas son: a) la integración de los servicios agrícolas con los ganaderos; b) la participación de representantes del sector privado, y de usuarios directos de los servicios prestados, en el gobierno de las organizaciones públicas; c) las formas de articulación de las instituciones sanitarias agropecuarias con las encargadas de velar por la salud humana;

d) la coordinación de tareas por parte de países limítrofes; y e) la creación de organismos supranacionales de carácter regional y sus posibles atribuciones. Si bien las opciones a seguir en cada uno de estos temas serán específicas para cada país, la reflexión sistemática y el intercambio de experiencias sobre ellas es una necesidad urgente. El fortalecimiento de la institucionalidad referida a los aspectos sanitarios y de inocuidad de los alimentos es, en el contexto actual, un tema de gran prioridad, para lo cual se requiere de políticas explícitas y recursos adicionales importantes.

Políticas y programas para la agricultura familiar

El término agricultura familiar tiene distintas acepciones en la literatura. Sin embargo, como propone Nazif, la acepción más operacional estaría circunscripta a aquel sector social que reúne dos condiciones: a) ser productor agropecuario y b) corresponder a un estrato social que se define según la realidad social de cada país. Utilizando la tipología propuesta por Berdegué esta caracterización de la agricultura familiar se refiere a la agricultura familiar tipo A. Es decir que se trata de una agricultura familiar que no es pobre y que cuenta con recursos productivos agrícolas de alguna significación. Los estudios de Soto, Schejtman y Chiriboga, citados por Berdegué, parecerían sugerir que de un total estimado de 14 millones de unidades de agricultura familiar existentes en la Región esta categoría de agricultura familiar consolidada (tipo A) representa sólo alrededor del 12% del total de la agricultura familiar. En este sentido la discusión sobre políticas, programas e institucionalidad necesaria para la agricultura familiar que se incluye en esta sección se refiere a este conjunto delimitado de sujetos sociales.

En secciones anteriores se argumentó que las tendencias del contexto definen un escenario poco propicio para la agricultura familiar desde el punto de vista del acceso a los bienes públicos necesarios para la producción agropecuaria, de la disponibilidad y acceso a inversiones públicas en infraestructura productiva y de comunicaciones, el acceso, transparencia y capacidad de negociación en los mercados y el impacto de la tecnología y la infraestructura comercial y financiera en la creación de economías de escala. El impacto negativo de estas tendencias sobre la agricultura familiar está empíricamente demostrado en los procesos de concentración de la propiedad y el uso de la tierra que se observa en muchas regiones productivas del continente americano. A partir de esta realidad la necesidad de prestar un apoyo específico y diferenciado a la agricultura familiar se basa en cuatro argumentos convergentes.

Primero, que es necesario proveer bienes públicos (tecnología, sanidad, etc.) que se adecuen a las condiciones particulares de producción, cultivos específicos y escala de la agricultura familiar. Segundo, que el desarrollo de infraestructura física como obras de riego, telecomunicaciones y caminos rurales debe responder a las necesidades y prioridades definidas por la ubicación geográfica y las especificidades productivas de la agricultura familiar. Tercero, que la concentración económica en las etapas de comercialización y la agroindustria genera una potencial pérdida de transparencia de los mercados y una desigual capacidad de negociación de los sectores primarios y, que, consecuentemente, surge la necesidad de equilibrar las capacidades de negociación en estos mercados asimétricos. Y cuarto, que el debilitamiento de las fuentes de financiamiento oficial sin que haya instancias de sustitución por parte del sector privado genera desigualdad en el acceso a los recursos productivos. En este contexto productivo la competitividad y supervivencia de las empresas familiares, aun cuando cuentan con recursos suficientes para convertirse en empresas viables, requiere políticas y programas que promuevan un contexto económico más favorable para su desarrollo y que ayuden a compensar las economías de escala que se han creado en la producción primaria.

Esta enunciación de los objetivos y áreas sustantivas en las cuales es necesaria alguna intervención del Estado define, indirectamente, la naturaleza de las políticas públicas necesarias, que deben estar dirigidas a neutralizar los efectos negativos mencionados y están descriptas en varios de los trabajos recopilados en esta publicación. Sin embargo, uno de los principales ejes de discusión con respecto al desarrollo de la institucionalidad agropecuaria, en referencia a la agricultura familiar, es cómo se instrumentan dichas políticas. Es decir, qué estructura organizativa es necesario desarrollar para poder aplicar las políticas públicas en forma efectiva.

Casi todos los países de la Región han desarrollado instancias organizacionales especiales con la responsabilidad de formular e implementar políticas y programas especiales de apoyo a la agricultura familiar. Sin embargo las formas organizacionales de estas instancias tienen una considerable heterogeneidad en los distintos países. Algunos países como México y Argentina, más recientemente, tienen una Subsecretaría en los Ministerios de Agricultura con la responsabilidad específica de administrar los programas de ayuda a la agricultura familiar. Tienen la debilidad de no controlar la mayoría de los instrumentos de política económica y la inversión pública que afectan la viabilidad de la agricultura familiar. Brasil cuenta con un Ministerio para el

apoyo de la agricultura familiar. Su presencia es más potente y cuenta con recursos importantes a su disposición. Otros países como Chile y Nicaragua cuentan con institutos descentralizados encargados del desarrollo rural y el apoyo a la agricultura familiar.

Los tres modelos organizativos tienen ventajas e inconvenientes, pero se podría hipotetizar que el modelo en el cual la responsabilidad sobre la agricultura familiar reside en un ministerio que tiene responsabilidades sobre un amplio espectro de políticas es superior al del instituto que sólo se concentra en la implementación de programas y proyectos. Sin embargo, con la información y los conocimientos disponibles, es imposible hacer extrapolaciones sobre el éxito o fracaso que las políticas instrumentadas o los modelos organizacionales utilizados puedan haber tenido sobre la viabilidad y bienestar de la agricultura familiar. Éste es un tema que debería ser analizado con detenimiento y profundidad.

Por otra parte, el funcionamiento económico de la agricultura familiar está fuertemente vinculado a otras actividades que se desarrollan en el espacio territorial al cual pertenecen. En este sentido su prosperidad económica está asociada a un conjunto de políticas más amplias, incluyendo educación, programas sociales, etc., que exceden al ámbito de responsabilidades específicas de la institucionalidad agropecuaria. Consecuentemente, una estrategia para la agricultura familiar debería también incluir una articulación con otras políticas sectoriales y los mecanismos institucionales necesarios para que la implementación se realice con una perspectiva territorial.

3.2. *Reforma y fortalecimiento de la institucionalidad para la innovación tecnológica en el sector agropecuario*

La mayoría de los países de América Latina hicieron, a partir de la década del 60, un importante esfuerzo en el desarrollo de instituciones de investigación y transferencia de tecnología agropecuaria. Este esfuerzo se inspiró en recomendaciones de la CEPAL y se nutrió del modelo institucional desarrollado en Francia y en algunos otros países. El desarrollo de estas instituciones, los INIA, fue importante pues se convirtieron en los principales organismos de investigación y transferencia de tecnología. Los INIA pertenecen al ámbito de responsabilidades de los Ministerios de Agricultura y en años recientes, en algunos países, se ha impulsado una mayor relación con los Consejos o Ministerios de Ciencia y Tecnología.

Desafortunadamente, el esfuerzo institucional de creación de los INIA, a pesar de haber sido creativo y consistente, no estuvo acompañado, con la posible excepción de Brasil, por inversiones que tuvieran la continuidad, magnitud y estructura necesarias para llevar adelante con éxito la tarea que se les encomendó. Una debilidad que se vio potenciada por la ausencia de una política clara en el tema de la innovación fue la ausencia de mecanismos institucionales de coordinación y ejecución de la política y, consecuentemente, la insuficiente articulación con las universidades y otros centros de investigación y capacitación.

Por otra parte la filosofía y las formas de operar de los INIA respondieron a una visión sobre los problemas del sector agropecuario distintos a los que hoy son los grandes desafíos de la producción agropecuaria y la vida rural.

Los escenarios que se deben enfrentar hoy en el campo de la investigación y transferencia de tecnología están fuertemente influenciados por cinco tendencias más o menos definidas. La primera de ellas es que en los últimos cincuenta años el espacio de la innovación en la agricultura y la alimentación se ha ido desplazando paulatinamente fuera del ámbito de la producción primaria. Esto no quiere decir que los temas vinculados a las mejoras en la producción y la productividad de los cultivos y las especies animales no sean hoy importantes. Lo siguen siendo, pero en la actualidad los temas “más allá de la tranquera” de la finca son cada vez más determinantes como espacio de innovación y competitividad, y su reflejo en las agendas de investigación es – debe ser – cada vez mayor.

La segunda tendencia es que están cambiando las bases científicas a partir de las cuales se desarrolla la tecnología agropecuaria. Nuevos conocimientos provenientes de la biología molecular y otras ciencias, como las tecnologías de información y comunicaciones, demandan cada vez una mayor atención e influyen en la organización de toda la investigación.

La tercer tendencia está vinculada al hecho de que desde fines de la década de 1970, y con mayor énfasis a medida que las fuerzas de la revolución verde fueron perdiendo impulso, se fue imponiendo una visión más amplia de la innovación en la cual las responsabilidades institucionales no se restringen a la investigación. Se reconoce la complejidad y la naturaleza multidimensional de la innovación, la creciente importancia de la utilización del conocimiento disponible tanto a nivel nacional como internacional y el papel central de otros actores institucionales en el proceso innovativo.

La cuarta tendencia es el creciente reconocimiento de que los esquemas existentes no son efectivos para trabajar con los sectores de menores recursos y que es necesario integrar los aspectos tecnológicos con acciones en otros campos, incluidos la organización y el apoyo a la comercialización, entre otros.

Finalmente, la quinta tendencia es que todas ellas, importantes en sí mismas, se han ido dando en un contexto de marcada sub-inversión en I-D. La sub-inversión pública excede la discusión del tema agropecuario y rural ya que lo que ocurre en este campo acompaña – en sus grandes líneas – las tendencias de las inversiones en I-D en general de los países de la Región. Este problema se ve agravado por el hecho de que la inversión privada en I-D es muy baja en América Latina, comparada con lo que ocurre en otras partes del mundo, incluidas otras regiones del mundo en desarrollo como ser el sudeste de Asia. En este sentido, un uso más activo de mecanismos de promoción fiscal a la inversión privada en este campo puede ser un instrumento a utilizar de manera más efectiva de lo que se ha venido haciendo hasta ahora.

En este marco general, ¿hacia dónde se puede progresar en lo institucional? El modelo seguido por la mayoría de los países de la Región (el de institutos de investigación y transferencia de tecnología con un relativamente alto grado de autonomía de las estructuras políticoadministrativas de los Ministerios de Agricultura y poca o ninguna vinculación formal con las instituciones académicas) parecería haber ya cumplido su ciclo. Independientemente de que su rol durante el período de la revolución verde fue significativo, y se pueden identificar muchos casos donde aún continúan haciendo un aporte significativo -tal es el caso de EMBRAPA en Brasil por ejemplo-, no caben dudas de que su papel en cuanto a promotores de la innovación más allá de lo que ocurre en el sector primario, ser actores en el campo de la biotecnología, ser activos actores en el proceso innovativo, o llegar efectivamente con respuestas tecnológicas relevantes a los sectores de menores recursos, no está siendo efectivo. En parte, esto está seguramente vinculado al tema de la sub-inversión, pero también parecería ser consecuencia de su inflexibilidad para incorporar las capacidades en las disciplinas científicas que se requieren para actuar en los nuevos temas. Asimismo, en el trabajo con la agricultura familiar y más aún la campesina, han encontrado limitaciones para incorporar efectivamente los estilos de trabajo y actividades – organización, capacitación, apoyo para el mercado, etc.- que para muchos de estos sectores son cuestiones de mayor peso y prioridad que las soluciones tecnológicas que pueden ofrecer las instituciones de investigación.

Este nuevo escenario sugiere la importancia y urgencia de introducir cambios sustantivos en el sistema institucional responsable del desarrollo tecnológico agropecuario. Las formas específicas de las reformas deben adaptarse a las condiciones económicas, institucionales y sociales de cada país. Sin embargo, tres objetivos, o grandes líneas de trabajo, surgen como importantes.

La primera línea de trabajo se refiere al desarrollo institucional de un sistema nacional de innovación con instrumentos específicos de política, incluyendo la aplicación de los incentivos económicos necesarios para articular a los distintos actores institucionales e impulsar líneas estratégicas de innovación. Un elemento importante de esta acción es articular a los INIA con las instituciones académicas (universidades, centros de investigación etc.) en un sistema nacional de innovación. Algunos países como Brasil, Colombia y México han avanzado en esta dirección.

La segunda línea de trabajo se refiere a avanzar sobre la diversificación disciplinaria de los INIA y su articulación con otras instituciones de investigación no agropecuaria para poder responder a los nuevos escenarios tecnológicos, incluyendo la incorporación de la biotecnología dentro de sus capacidades institucionales. Las experiencias de Brasil y de otras partes del mundo, teniendo en cuenta países como la India y China, muestran experiencias exitosas. Por otra parte la vinculación con las universidades a través de la conformación de redes de trabajo son ejemplos a seguir. En dichas redes las instituciones de investigación y transferencia de tecnología aportan su capacidad de llegar al terreno y su contacto con los problemas a resolver, y los centros académicos su mayor diversidad disciplinaria, de manera de poder ir introduciendo las nuevas perspectivas metodológicas de manera paulatina en los enfoques de I-D.

La tercera línea de trabajo está vinculada a las estrategias tendientes a fortalecer la capacidad de llegada a los sistemas productivos y, en particular, a la agricultura familiar y campesina. Distintos países han intentado diversas estructuras institucionales para lograr este objetivo y no es posible afirmar, al menos por el momento, que ninguno de los modelos adoptados haya sido exitoso. Sin embargo, es posible argumentar que lograr un mayor éxito en la movilización y difusión del conocimiento tecnológico requiere de: a) la organización de los productores; b) la existencia de mecanismos institucionales que faciliten la expresión de las demandas y necesidades de la producción; c) una mayor interacción con las ONG y los gobiernos locales; y d) mecanismos institucionales y recursos específicos para que los organismos de investigación

participen en la planificación y apoyen la ejecución de las actividades de difusión tecnológica. Países como Brasil y México, más recientemente, han hecho algunos avances interesantes en esta materia.

3.3. Ampliación de los mandatos de los Ministerios de Agricultura y articulación con otros ámbitos institucionales

Tanto el análisis desarrollado en el Capítulo II sobre el contexto internacional como los trabajos más específicos incluidos en los capítulos IV a VI señalan con claridad la emergencia de nuevas áreas sustantivas que representan oportunidades importantes, desde el punto de vista de la producción agropecuaria, y también nuevos problemas y desafíos que requieren una atención especial y nuevas políticas y marcos regulatorios. Sin embargo, estas áreas no han sido incorporadas en forma plena en los mandatos de la institucionalidad agropecuaria y en general tampoco en otros ámbitos de la institucionalidad pública. En general son áreas temáticas para las cuales la responsabilidad del diseño e implementación de las políticas públicas están dispersas en varios ministerios o entidades descentralizadas que tienen alguna competencia en el área. Consecuentemente son áreas y problemáticas que están considerablemente desatendidas o que son consideradas como elementos marginales por otros ámbitos institucionales con mandatos centrados en áreas o temas colindantes. En todos estos casos es posible plantear distintas alternativas organizacionales, incluyendo nuevos ministerios, entidades administrativas específicas, o centrando el esfuerzo en el fortalecimiento de los Ministerios de Agricultura y en su capacidad para articularse y coordinar acciones con los otros ámbitos de la institucionalidad. Una experiencia importante para analizar, desde esta última perspectiva, es la reciente reforma institucional realizada en España.

Tres áreas surgen como de especial relevancia: la agroindustria, la utilización sustentable de los recursos naturales agrícolas y la seguridad alimentaria.

La agroindustria

La agroindustria, junto con las actividades comerciales tanto internas como internacionales, son elementos crecientemente importantes en las cadenas productivas agroalimentarias. Se estima que el 80% del valor de ventas de alimentos corresponde a los sectores agroindustriales y del comercio. Es decir la producción primaria contribuye con solamente el 20 % del valor de

ventas total. Por otra parte, como se indica en el Capítulo II y con más detalle en el trabajo de Bisang, la mayoría de las cadenas agroindustriales están fuertemente concentradas, y en la mayoría de los casos con un alto grado de tras-nacionalización.

La importancia de la agroindustria en muchos países de la Región, y las características de la estructura productiva que se ha ido desarrollando tanto en la Región como en el mundo, requieren de una atención importante por parte del Estado para definir estrategias de apoyo y determinar las áreas de regulación. Más específicamente es necesario promover una serie de objetivos que no siempre son concurrentes:

a) fomentar y promover el desarrollo y la competitividad de las cadenas agroalimentarias, para lograr un mayor valor agregado y capacidad de empleo a partir de la producción primaria;

b) promover su desarrollo en las zonas geográficas en las cuales está la producción primaria formando *clusters* agroindustriales;

c) fortalecer y desarrollar los eslabones locales de las cadenas de valor a nivel mundial para captar un mayor valor agregado a nivel local;

d) vigilar la transparencia de los mercados y los equilibrios necesarios al interior de la cadena de valor;

e) definir e instrumentar adecuados marcos regulatorios en relación a la contaminación ambiental.

En general los marcos normativos existentes dan instrumentos de acción suficientes para definir políticas y programas de acción dirigidos a lograr los objetivos mencionados. Por otra parte, el diseño e implementación de las políticas necesarias es complejo y requiere de una institucionalidad bien desarrollada con capacidad para articular los distintos intereses y necesidades. La institucionalidad encargada de estos temas está, en la mayoría de los países, desperdigada en varios Ministerios (Industria, Desarrollo, Planificación, etc.).

En algunos casos hay una participación por parte de bancos oficiales o de organismos de investigación y desarrollo tecnológico e instituciones regionales como las corporaciones regionales. En el caso de los primeros la atención ha estado concentrada en las industrias tradicionales, automotrices,

metal mecánica, textiles, y se ha prestado menos atención a las cadenas de valor agroindustriales. Los Ministerios de Agricultura tienen, en general, poca participación, aunque en algunos países como Argentina tiene una responsabilidad formal sobre algunos aspectos de la política agroalimentaria que no se implementa en la práctica. Esto representa un problema central de la institucionalidad agropecuaria y requiere un trabajo de reflexión sustantiva para ir definiendo los elementos centrales que es necesario construir para que las actividades vinculadas a la agroindustria estén adecuadamente consideradas en las estrategias de desarrollo y en la instrumentación de las políticas económicas y sociales.

La utilización sustentable de los recursos naturales agrícolas

La producción agropecuaria se basa, y está caracterizada, por la utilización de recursos naturales renovables entre los cuales se destacan la tierra de uso agrícola, el agua de riego y los bosques. Asegurar que el uso de los recursos naturales se realiza en forma sustentable y eficiente es un elemento central de las políticas públicas. Uno de los hechos políticos más importantes de las últimas décadas es el reconocimiento, a nivel mundial, de que la capacidad de carga de los recursos naturales disponibles está llegando, con el nivel tecnológico actual, a sus límites. Adicionalmente, la previsible tasa de expansión de las necesidades alimentarias mundiales, durante las próximas décadas, pone en riesgo la sustentabilidad de la agricultura. Como consecuencia de esto es imprescindible desarrollar más información sobre los ecosistemas agrícolas, la interrelación de las prácticas agronómicas y productivas utilizadas con la sustentabilidad de los recursos naturales y una mayor capacidad de ordenamiento y regulación sobre la utilización de los recursos naturales agrícolas.

Estas funciones requieren de un fortalecimiento de los marcos normativos existentes que son, en la mayoría de los países, poco consistentes y poco instrumentales y no articulan correctamente las necesidades de la producción agropecuaria con las necesidades de la conservación y utilización sustentable de los recursos naturales. También es necesario el fortalecimiento de las organizaciones públicas que tienen una responsabilidad en el diseño y aplicación de políticas públicas en la materia y la participación activa de los propietarios y potenciales usuarios de dichos recursos naturales. Estas responsabilidades están, en la mayoría de los países, dispersas en los Ministerios de Medio Ambiente, en instituciones de investigación agropecuaria, en instituciones con mandatos vinculados al uso del agua y en los Ministerios de Agricultura.

Esta organización institucional tiene las siguientes debilidades:

a) Se desarrollan marcos normativos y políticas contrapuestas según sean propuestas por los organismos que se ocupan del medio ambiente o de la agricultura. De esta forma no hay una visión articulada y consistente que promueva el uso sustentable y eficiente de los recursos naturales agrícolas.

b) No hay una responsabilidad institucional clara sobre las políticas dirigidas a mitigar las contribuciones de la agricultura al calentamiento global.

c) Las políticas instrumentadas son políticas sectoriales (verticales) sin una correcta articulación con otras políticas productivas y ambientales.

d) En la formulación e implementación de estas políticas no participan en forma plena los componentes de la sociedad civil que tienen la responsabilidad final en el uso de los recursos naturales.

Las dos últimas dificultades requieren una visión transversal de carácter territorial y el desarrollo de un mecanismo institucional a nivel local que viabilicen tanto la participación y empoderamiento de la sociedad civil como la de los gobiernos locales. Si bien no hay experiencias documentadas suficientes para hacer recomendaciones normativas sobre las diferentes opciones posibles y sus ventajas y desventajas, es evidente que los Ministerios de Agricultura deben de asumir un papel protagónico en este tema.

La seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria entendida como acceso universal a una alimentación adecuada en cantidad, calidad nutricional y niveles de inocuidad es un concepto que comienza a tener una amplia aceptación a nivel mundial. No obstante ello es necesario recordar que el concepto ha tenido, a lo largo de la historia, otras acepciones y ha sido recientemente cuestionado desde la perspectiva de la soberanía alimentaria, entendida como el derecho de los países a buscar la autosuficiencia alimentaria (ver documentos de Chiriboga y Maluf). Es importante señalar que ambos conceptos son distintos desde el punto de vista del objetivo central, de las posibles alianzas sociales y políticas que los impulsan y se benefician y de los instrumentos de política que se pueden aplicar.

La seguridad alimentaria enfatiza el derecho universal a tener acceso a una

alimentación adecuada. Es un concepto que está dirigido a toda la población y más especialmente al sector urbano pobre, que es el más numeroso y vulnerable a la deficiencia alimentaria. Los instrumentos de política están vinculados a las transferencias monetarias directas, al control del precio de los alimentos y a la provisión subsidiada de alimentos. En cierta forma, como señala Maluf, son un conjunto de programas sociales que intentan compensar o corregir problemas derivados de modelos de desarrollo que no generan empleo y equidad en la medida de lo necesario.

Por el contrario, la soberanía alimentaria es un concepto más estrechamente vinculado al apoyo de sistemas de producción y distribución del ingreso que aseguren una estructura social y un funcionamiento económico más equitativo y sustentable. En este sentido es una propuesta amplia de difícil conceptualización, potencialmente útil como marco analítico general pero de difícil aplicación práctica en cuanto a servir de guía para la formulación de políticas y en la construcción de la institucionalidad. Es tal vez como consecuencia de ello que en las formulaciones reales, por ejemplo en República Bolivariana de Venezuela y Ecuador, el concepto ha sido enfocado y movilizado políticamente en una versión dirigida al fortalecimiento y protección de la producción agropecuaria, y en especial la campesina. Esta formulación, al poner todo el énfasis en los sistemas productivos campesinos y en la autosuficiencia alimentaria, es desequilibrada tanto en términos económicos como de los distintos sectores sociales, y podría ser negativa para los consumidores urbanos pobres. Por lo tanto, desde el punto de vista instrumental, está más asociada al desarrollo rural que a una visión del derecho de la alimentación para todos los ciudadanos.

A pesar de estas distintas acepciones y perspectivas el derecho a la alimentación, por parte de todos los individuos, parecería ser un valor que comienza a ser ampliamente compartido, y tanto los marcos normativos como las políticas alimentarias comienzan a ser expandidos y profundizados en muchos países. Los marcos normativos existentes en esta materia son muy variados en América Latina, y han comenzado a ser modificados en diversos países. En general, estos cambios son heterogéneos en cuanto al énfasis relativo que se le da a distintos objetivos y a la capacidad instrumental definida en la legislación. Bolivia, Ecuador y República Bolivariana de Venezuela tienen legislación que hace referencia expresa y enfatizan el concepto de soberanía alimentaria y también a la seguridad alimentaria. Brasil, Colombia, Guatemala, México y Perú tienen legislación que enfatiza el derecho a la alimentación (seguridad alimentaria). Otros países tienen marcos normativos

más débiles e indefinidos sobre el tema. Por lo tanto, ésta es un área que requiere una mayor discusión, conceptual y política, sobre las necesidades, posibilidades y alcances de los marcos normativos que cada país quiere y puede instrumentar.

Desde el punto de vista de la institucionalidad existente algunos países han desarrollado estructuras complejas que en realidad están más vinculadas, o pueden ser más útiles, para la soberanía alimentaria que para la seguridad alimentaria. Estas estructuras complejas son de dos tipos (para mayor detalle ver el trabajo de Chiriboga en el Capítulo VI y el de Maluf para el caso de Brasil). En la primera se establecen órganos consultivos con la sociedad civil, ya sea una asamblea agraria nacional (Rep. Bolivariana de Venezuela) o una conferencia nacional de soberanía alimentaria (Ecuador), que a su vez pueden tener organismos similares a nivel sub-nacional. Sin embargo, se mantiene a los organismos sectoriales del Ejecutivo a cargo de la ejecución de las políticas y de la sanción a las infracciones a la legislación de seguridad alimentaria. En el segundo tipo de estructura institucional se establece un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria constituida por cuatro niveles: a) un consejo nacional intersectorial que en algunos casos, como Brasil, Bolivia y Guatemala, incluyen una representación minoritaria de organizaciones de la sociedad civil pero en otros casos no (México y Perú); b) un nivel de coordinación a cargo de una agencia especializada dependiente, en algunos casos, de la Presidencia de la República; c) organismos especializados del Ejecutivo a cargo de la implementación de las políticas; y d) un nivel consultivo con la sociedad civil ya sea a nivel nacional o sub-nacional.

Como queda claro, estas estructuras institucionales son extremadamente abarcativas y parecerían estar diseñadas para intervenir en todo el proceso de producción, distribución y acceso a los alimentos. En este sentido parecería exceder el marco de una institucionalidad adecuada para implementar políticas y programas dirigidos a asegurar el derecho a la alimentación a toda la población tanto urbana como rural. Adicionalmente, como señala Chiriboga, al tener una visión desde la pequeña producción excluye sectores importantes de la producción y distribución de alimentos y puede tener importantes consecuencias económicas. En este sentido es importante señalar que en algunos países, incluyendo los países desarrollados, se han creado programas dirigidos específicamente a contribuir a la seguridad alimentaria. Los instrumentos utilizados son, en general, simples y están concentrados en facilitar el acceso a los alimentos por los sectores pobres de la población a través de aumentar el ingreso o de proveer alimentos más baratos o sin

costo. Ejemplos de estos programas son el *Food Stamps* en Estados Unidos de América, La Bolsa Familia en Brasil, el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador, la Red Solidaria en Ecuador, el programa Oportunidades de México, el programa Comer es Primero de República Dominicana y el programa de Equidad en Uruguay (Fernando Soto: Políticas públicas y la nueva situación en los precios internacionales de los alimentos. FAO, 2008).

Los instrumentos utilizados son de tres tipos: a) las transferencias de ingresos en forma directa a los sectores pobres de la población; b) la facilitación del acceso a los alimentos a través de programas de entrega de alimentos; y c) la asignación de bonos que pueden ser cambiados por alimentos. Estos programas en algunos casos dependen de los Ministerios de Agricultura pero en otros casos de otros Ministerios como Salud o Desarrollo Social, o también de otros organismos. Esta diversidad en la ubicación institucional de los programas sobre seguridad alimentaria como la naturaleza y amplitud de los marcos normativos que se han comenzado a instrumentar en algunos países sugieren la importancia del tema y la urgencia en analizar los caminos a seguir. Definir con claridad los objetivos buscados, entender los costos y beneficios que ellos significan y construir una institucionalidad adecuada y consistente con los objetivos buscados parecería ser, en este tema, de particular importancia.

3.4. Articulación intersectorial e implementación de políticas y programas en el espacio territorial rural

La institucionalidad agropecuaria está organizada, en su mayor parte, en compartimientos estancos. Tanto los marcos normativos como las políticas y programas son diseñados e implementados a partir de visiones específicas y compartimentalizadas de la realidad, sin tomar suficientemente en cuenta las interrelaciones, sinergias y externalidades que cada una de ellas tiene sobre el conjunto de la actividad agropecuaria y la vida rural. Una estrategia utilizada extensamente en casi todos lo países de la Región fue el diseño de programas de desarrollo rural que intentaban integrar los distintos componentes de las intervenciones del sector público en una sola acción localizada regionalmente y de mayor dimensión e impacto. Si bien estos programas no tuvieron demasiado éxito porque no incorporaron las variables de política macroeconómica y de inserción en los mercados, instrumentos que estaban fuera del alcance de las agencias responsables de su ejecución, fueron interesantes precursores de las concepciones más modernas que proponen la implementación de las políticas

y los programas con un enfoque territorial que privilegia lo multisectorial y multidimensional, la equidad y la cohesión integrando lo urbano y lo rural en un sistema territorial. Consecuentemente el territorio se convierte en la unidad de gestión básica de las políticas públicas, tema que está desarrollado en detalle en el trabajo de Echeverri y Echeverri. Si bien esta nueva concepción sobre el diseño e implementación de las políticas públicas tiene relevancia para el conjunto de las políticas y programas que tienen incumbencia sobre la producción agropecuaria y la vida rural, es especialmente importante en relación a las políticas y programas que están dirigidos a aliviar la pobreza en los territorios rurales. Este tema se desarrolla en la sección siguiente.

Los programas para la mitigación de la pobreza en los territorios rurales

Los programas dirigidos a mitigar la pobreza rural han sido un componente importante de la acción del Estado en casi todos los países de la Región. La mayoría de los países le ha asignado a los Ministerios de Agricultura un papel importante en los programas específicos, pero en muy pocos casos se ha intentado articular a los Ministerios de Agricultura con el conjunto de intervenciones como la salud, la educación y los programas asistenciales de carácter global, con las acciones que están a cargo de la Institucionalidad Agropecuaria. Una consecuencia de esta estructura institucional es la descoordinación, superposición de las acciones y los enormes vacíos de cobertura de las acciones dirigidas a la pobreza rural. Con respecto a la Institucionalidad Agropecuaria los arreglos institucionales utilizados han sido variados en los distintos países, y también han variado a lo largo del tiempo en muchos países. El modelo institucional más utilizado ha sido uno en el cual las actividades han estado centradas en los Ministerios de Agricultura. Ejemplos de este tipo de organización son Argentina y México. Sin embargo el grado de descentralización y participación de los Estados y otras instancias de gobierno local son mucho mayores en México, especialmente después de las reformas implementadas durante la última década. Otros países como Chile, Nicaragua y Costa Rica han concentrado las responsabilidades específicas en un ente descentralizado dentro de la órbita, o por lo menos en estrecha relación, con el Ministerio de Agricultura. Finalmente Ecuador y Brasil tienen, para el desarrollo de estas actividades, un Ministerio específico diferente al Ministerio de Agricultura.

Por otra parte, las actividades desarrolladas por esta institucionalidad agropecuaria está complementada con otras acciones desarrolladas por otros

organismos públicos tales como Ministerios o Secretarías de Desarrollo Social. La importancia relativa de estas intervenciones es variable según el país que se considere. Adicionalmente, un amplio conjunto de acciones del Estado tales como la educación, la salud, los programas de subsidios a la familia, a los menores- a veces con contraprestación de exigencias específicas como ir a la escuela-, son instrumentados por una amplia gama de organismos del Estado tanto de carácter nacional como local.

Para una discusión de los programas y la institucionalidad necesaria para mitigar la pobreza en los territorios rurales es necesario volver a caracterizar a los sujetos sociales a los cuales se hace referencia. En esta discusión, utilizando nuevamente la tipología de hogares rurales propuesta por Berdegué y Escobar, citada en Berdegué, se incluye a la agricultura familiar tipo C, parcialmente a las de tipo B y también a los pobres que habitan en los territorios rurales aunque no desarrollen actividades agrícolas propias de significación. Esto incluye asalariados rurales y pobladores de pueblos o asentamientos rurales.

¿Cómo han sido de exitosos las políticas y programas dirigidos a mitigar la pobreza rural aplicados en el pasado? Berdegué presenta datos que sugieren que el éxito ha sido muy limitado. Sólo Chile, Brasil, Guatemala y México han tenido un éxito relativo, durante las últimas dos décadas. Si bien con la información disponible es imposible afirmar cuál ha sido la contribución de las políticas públicas en general, y las políticas agropecuarias productivas en particular, en la disminución de la pobreza rural, es posible hacer las siguientes dos observaciones. Primero, excluyendo a Guatemala, país en el cual el proceso de pacificación debe ser la explicación principal, los otros tres países son los que han asignado mayores recursos públicos a los programas de desarrollo rural y mitigación de la pobreza. Segundo, tal como se comentó más arriba, cada uno de ellos representa un modelo específico y distinto en cuanto a la organización institucional elegida para implementar estos programas.

Una hipótesis que es posible adelantar con respecto al escaso éxito obtenido se refiere a la débil relación entre los objetivos de las políticas instrumentadas y las características particulares de los sujetos sociales a las cuales están dirigidas. Los datos presentados por Berdegué indican que el 78% de las unidades de agricultura familiar pertenece a los tipos B y C. Estas unidades, especialmente las de tipo C, tienen pocos recursos productivos y generan una parte importante de su ingreso de fuentes no vinculadas en forma directa a la producción agrícola, incluyendo transferencias. Es evidente que un conjunto

de intervenciones dirigidas a mejorar la producción y la productividad de la producción agrícola, aun cuando fueran exitosas, afectarán marginalmente el bienestar de esos hogares rurales. Por otra parte la población de los territorios rurales integra una proporción importante, y en muchos casos mayoritaria, de hogares pobres vinculados sólo indirectamente con la producción agropecuaria. Por lo tanto, el impacto de las políticas sectoriales agrícolas solamente puede tener un efecto marginal e indirecto sobre el bienestar de estos hogares rurales.

Esta hipótesis de trabajo tiene un corolario práctico con varias dimensiones. La primera es que las políticas y los programas dirigidos a mitigar la pobreza en los territorios rurales debe ser un conjunto articulado de intervenciones. La segunda dimensión es que los instrumentos principales no son aquellos vinculados a la productividad agraria sino más bien los que atacan las causas fundamentales de la pobreza: educación, salud, generación de empleo y en muchos casos las trasferencias directas a los hogares pobres, incluyendo las vinculadas con la seguridad alimentaria.

Esto no significa que las intervenciones vinculadas a la producción y productividad de la actividad agropecuaria deban ser ignoradas. Son un instrumento útil, especialmente en relación a los hogares pobres que pertenecen a la agricultura familiar tipo B, pero sólo tendrán efectos indirectos y marginales sobre la mayoría de los hogares rurales pobres. Tal como argumenta Berdegué, la lucha contra la pobreza debería estar centrada en el reconocimiento de determinados derechos ciudadanos y la implementación de políticas integrales que, tomando en cuenta las especificidades de cada territorio, garanticen efectivamente a cada hogar un mínimo aceptable de bienestar (ver el documento de Berdegué para una descripción de recomendaciones específicas).

Una aproximación de este tipo tiene una serie de consecuencias desde el punto de vista de la institucionalidad agropecuaria. La primera de ellas es que los instrumentos de política que están a disposición de la institucionalidad agropecuaria son sólo un elemento marginal de la intervención del Estado. Útil e importante para promover y fortalecer la agricultura familiar consolidada tipo A y útil pero sólo marginalmente para aumentar el bienestar de los hogares pobres. La segunda es que los instrumentos más poderosos al servicio del Estado están relacionados a aquéllos que tienden a asegurar el acceso de los hogares a un conjunto de derechos básicos como la educación, la salud, la seguridad alimentaria. etc. que requieren mecanismos de transferencia del Estado nacional y que son implementados por estructuras organizacionales

que no pertenecen a la institucionalidad agropecuaria. Finalmente, la tercer consecuencia es que las intervenciones del Estado deben estar articuladas entre sí y afiatadas a las condiciones y necesidades particulares de cada territorio rural.

Reseña de Autores

- Martin Piñeiro: (martin.pineiro@gmail.com)

Martin es ingeniero agrónomo graduado en la Universidad de Buenos Aires y PhD en Economía Agraria en la University of California, USA. Actualmente es Director del Grupo Ceo y Director del Comité de Agricultura del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Entre los cargos desempeñados en Argentina se destacan los siguientes: Coordinador del Programa de Economía del INTA y de a Escuela para Graduados de Castelar; Subsecretario de Economía Agraria, miembro del Consejo Directivo del FOMEC (Ministerio de Educación y Cultura, miembro del Consejo Nacional de Educación Superior y del Consejo de Planificación de la Universidad Nacional de Buenos Aires. En tanto que en el nivel internacional los más relevantes son el de Director General del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el de Presidente del Consejo Directivo del International Food Policy Research Institute (IFPRI) y el de miembro del Consejo Directivo del International Service for Agricultural Research (ISNAR). Ha realizado actividades de consultoría con el Banco Mundial, el BID, la FAO, el FIDA, la Interamerican Foundation, el CGIAR y la Fundación Ford entre otros. Ha publicado 6 libros y más de 60 artículos sobre Desarrollo, Política Agrícola, Integración Económica y Organización de la Investigación y Desarrollo Institucional. Miembro del directorio de dos Sociedades Anónimas, además es productor agropecuario.

- Rafael Trejos: (Rafael.trejos@iica.int)

Rafael es economista con especialidad en Desarrollo Regional. Es el Director encargado de la Unidad de Políticas y Modernización Institucional del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura-IICA. Ha sido consultor del Banco Mundial, BID, CEPAL, FAO, SELA y OEA; profesor de la Universidad de Costa Rica y del Instituto Manuel María Peralta del Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica. Es autor de varias publicaciones en los temas de modernización institucional y políticas en la agricultura. Dirige la publicación institucional del IICA sobre Situación y Perspectivas de la Agricultura y la Vida Rural

- Tania López: (tania.lopez@iica.int)

Tania es ingeniera Agrónoma con especialidad en Economía Agrícola y en Relaciones Internacionales. En la actualidad ocupa el cargo de Viceministro de Agricultura y Ganadería de Costa Rica. Desde el 2004 y hasta abril del 2010 laboró como Especialista en Políticas y Comercio en el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura-IICA en el ámbito de la modernización institucional y el análisis de asuntos críticos para la agricultura y el desarrollo rural. Anteriormente fue parte del staff de negociadores y asesores del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica y laboró como consultora del Banco Mundial en apoyo al Consejo Agropecuario Centroamericano-CAC. También ha estado vinculada a la Academia y Centros de Investigación y ha sido consultora de la FAO, IICA, RUTA e INCAE en diferentes oportunidades y es autora de múltiples artículos e investigaciones en temas vinculados a la agricultura, al comercio agrícola internacional y expositora-invitada en foros nacionales e internacionales relacionados con su especialidad.

- Roberto Martínez Nogueira: (rmn@grupoceo.com.ar)

Roberto es Contador Público Nacional, Universidad de Buenos Aires. Licenciado en Administración, Universidad de Buenos Aires. Técnico en Administración Civil, INAP, España. Master of Arts, Cornell University, USA. PhD. en Administración Pública, Cornell University, USA.Forma parte de la Comisión Honoraria Asesora en Política Social de la Secretaría de Desarrollo Social. Es profesor titular de teoría de la administración y de sociología de la organización en las Facultades de Ciencias Económicas y de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Ex Vicedecano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Hasta la fecha ha publicado 15 libros y numerosos artículos.

- Carlos Pomadera: (sidesa@racsa.co.cr)

Carlos es Doctor en Economía Agrícola e Ingeniero Agrícola. Ha sido Director del Programa de Políticas del IICA desde 1986 hasta 1993. Desde 1994 es el Presidente Ejecutivo de Servicios Internacionales para el Desarrollo Empresarial S.A. y Gerente de Corporación Ganadera “Los Laureles S.A” y desde 2003 Presidente de Fundación Internacional para la Gestión Ambiental.

- Eduardo Trigo:

Eduardo es Licenciado en Administración de Empresas de la Universidad Católica de Córdoba y PhD en Economía Agraria de la Universidad de Wisconsin. Desde 1999 es parte del Directorio de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT), e integra la recientemente creada Comisión Asesora de Biotecnología de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Está especializado en el área de políticas y gestión de la ciencia, la tecnología y la innovación en la agricultura y el sector de los recursos naturales, áreas en las que ha publicado diversos artículos y libros.

- Murilio Flores:

Murilio es Investigador de Embrapa, agrónomo, doctor en Sociología Política, Presidente de la Fundación del Medio Ambiente de Santa Catarina – Brasil.

- Angela Peres: (angela.peres@agricultura.gov.br)

Angela Ingeniera Agrônoma, DSc, Oficial del Ministério da Agricultura, Ganaderia e Abastecimento de Brasil.

- José Joaquín Campos y Ronnie del Camino: (jcampos@catie.ac.cr / rcamino@catie.ac.cr)

José Joaquín es de nacionalidad costarricense, actualmente es el Director General. José Joaquín es profesor de la Cátedra Latinoamericana de Manejo Diversificado de Bosques Tropicales, es Presidente del Directorio de la Red Regional de Bosques Modelo para América Latina y El Caribe; miembro del Directorio de la Red Internacional de Bosques Modelo (a nivel mundial) y ha realizado más de 90 publicaciones. Ronnie es Sub-Director General Centro Agronómico de Investigación y Enseñanza.

- Carlos Pérez del Castillo y Daniela Alfaro: (cpc@urugi.ch)

Carlos es Economista, Consultor Internacional. Fue Vice-Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay, Presidente del Consejo General de la OMC, Embajador ante las Naciones Unidas y OMC en Ginebra y Secretario Permanente del SELA. Daniela es Economista, especialista en comercio internacional. Docente e investigadora de la Universidad de la República (Uruguay).

- Roberto Bisang: (Roberto.bisang@cepal.org)

Roberto es Licenciado en Economía y Msc. en Economía. Especialista en organización industrial, tecnología y análisis sectorial (agroindustria, medicamentos, siderurgia). Funcionario de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires: Área Agroindustria. Profesor invitado de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, UBA, Mar del Plata, Rosario, San Andrés y Di Tella. Consultor de organismos internacionales (Banco Mundial, BID, OPS, ONUDI), nacionales (Ministerio de Agricultura, Ministerio de Ciencia Tecnología Innovación Productiva, Secretaría de Industria y otros) y empresas.

- Fernando Soto Baquero: (fernando.sotobaquero@fao.org)

Fernando es Doctor en Economía por la Universidad de Campinas (UNICAMP), Brasil. Cuenta con treinta años de experiencia en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas, programas, proyectos de desarrollo rural, reforma agraria, seguridad alimentaria y microfinanzas rurales. Actualmente es el Coordinador Grupo de Políticas de FAO para la Oficina Regional de América Latina y el Caribe.

- Ivan Nazif: (inazif@odepa.gob.cl)

Iván es economista, egresado de la Universidad de Chile y Licenciado en Sociología de la Universidad Nacional de Costa Rica. Es Director de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) de Chile y representa a Chile en la Red de Coordinación Políticas Agropecuarias (REDPA), órgano de coordinación política del Consejo Agropecuario del Sur (CAS). Anteriormente, se desempeñaba como Agregado Agrícola de la Embajada de Chile en Argentina.

- Rafael Echeverri: (rafael.echeverri@proterritorios.net)

Rafael es Especialista en Población y Desarrollo por institución. Actualmente es Secretario Técnico del Programa Iberoamericano Pro-Territorios. Ha trabajando en el área de diseño y sistemas de gestión estratégica de para la política pública del desarrollo rural y territorial en Brasil, México. Fue Presidente de la Junta Directiva de la Corporación Misión Rural en Bogotá y Viceministro de Coordinación de Políticas para el Gobierno de Colombia.

- Juan Berdegué: (jberdegue@rimisp.org)

Julio es Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Wageningen, Holanda, Maestro en Ciencias (Agronomía) por la Universidad de California, Davis, Estados Unidos e Ingeniero Agrónomo de la Universidad de Arizona. Es Investigador Principal de Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural y Coordinador de su programa "Dinámicas Territoriales Rurales". Presidente del Directorio del Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Andina (CONDESAN). Es Presidente del Consejo Directivo del Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT). Miembro del Comité Editorial Asesor de la revista Agricultural Economics.

- Manuel Chiriboga: (mchiriboga@rimisp.org)

Manuel tiene un diploma en Economía del Desarrollo en el Instituto de Países en Vías de Desarrollo; sociólogo de la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Es Investigador principal de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Es miembro de asociaciones especializadas internacionales como el International Society for Third Sector Research y miembro de Consejos Editoriales de Revistas en los Campos Rurales, de estudios sobre la Sociedad Civil.

- Renato Maluf: (renato.maluf@terra.com.br)

Renato es Profesor del Programa de Posgrado en Ciencias Sociales en Desarrollo, Agricultura y Sociedad, Universidad Federal Rural de Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), donde coordina el Centro de Referencia en Seguridad Alimentaria y Nutricional (CERESAN) e integra el Observatorio de Políticas Públicas para la Agricultura (OPPA). Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), de Brasil.

El libro reúne una colección de trabajos preparados especialmente para este volumen por un distinguido grupo de profesionales de América Latina. Los trabajos fueron preparados teniendo en cuenta tres ejes principales de análisis: a) el reconocimiento de las profundas transformación que han ocurrida en la económica mundial y en la agricultura internacional y la creciente interdependencia entre los países y regiones que resulta de la globalización, b) la necesidad y urgencia de repensar, frente a este nuevo contexto internacional, las estrategias de desarrollo y las políticas dirigidas, o que afectan, a la agricultura y a la vida rural y c) la evolución y progresivo debilitamiento de la institucionalidad agropecuaria y rural , que tuvo lugar en la mayoría de los países de la región durante las ultimas dos décadas, han resultado en fuertes limitaciones en el diseño y aplicación de las nuevas estrategias y políticas que ahora son necesarias frente a una nueva realidad. Los autores analizan estas cuestiones, primero desde una perspectiva teórica o conceptual y luego en cada una de las principales áreas o temas de intervención publica. En estas ultimas el foco de los trabajos esta en la descripción de la situación actual y el planteamiento de posibles cursos de acción para fortalecer la capacidad institucional.