

**Organización de las Naciones Unidas para Agricultura
y la Alimentación (FAO-ONU)**

Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica

***Foro Internacional Agricultura y Alimentación:
Nuevos Retos***

**Los nuevos retos para la Agricultura:
seguridad alimentaria, globalización y
desarrollo rural**

**Dr. Luiz Carlos Beduschi Filho
Universidad de São Paulo (USP)
Escuela de Artes, Ciencias y Humanidades (EACH)
<http://www.each.usp.br/beduschi>
beduschi@usp.br**

**San José, Costa Rica
Agosto de 2008**

LOS NUEVOS RETOS PARA LA AGRICULTURA: SEGURIDAD ALIMENTARIA, GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO RURAL

1- INTRODUCCIÓN

La retomada de importancia de la agricultura en la agenda global se da en un momento crucial, que algunos autores están llamando de la **TERCERA GRANDE TRANSICIÓN** en la historia de la humanidad.

La primera, ocurrida hace millares de años, fue el paso de las sociedades de colectores y cazadores para las sociedades agrícolas y ganaderas.

La segunda grande transición, esta mucho más reciente, fue el paso a la era de los combustibles fósiles abundantes y baratos.

Los indicios, y el alza de los precios del petróleo y de los alimentos son indicadores poderosos de ello, nos hacen pensar que estamos viviendo el inicio del fin de la era del petróleo. Estamos, quizás, en el inicio de esta Tercera Transición, que será marcada por el desafío de encontrar nuevos modelos para el desarrollo que contribuyan a disminuir las desigualdades sociales, a conservar los recursos naturales y ampliar el bien estar de las personas.

Ello requiere nuevas aptitudes, habilidades, nuevos pensamientos, nuevas formas de entender la realidad y los cambios profundos que están en marcha. Trátase de promover una verdadera revolución cognitiva que nos posibilite enfrentar los nuevos retos del desarrollo.

Entre estos cambios tan significativos que están en marcha hay uno que, desde el punto de vista cognitivo, paréceme muy grande: la forma como cada uno de nosotros, y también la colectividad, se enfrenta a la **INCERTIDUMBRE** y al **RIESGO**.

Para uno de los más importantes sociólogos contemporáneos, Ulrich Beck, estamos viviendo en una **SOCIEDAD DE RIESGO**, en que las promesas de la modernidad vienen siempre acompañadas de un alto grado de incertidumbre.

Es en este contexto – de incertidumbre y riesgos crecientes - que está enmarcada la presentación que voy a compartir con ustedes en este Foro Internacional, tratando específicamente de **Los Nuevos Retos para la Agricultura: Seguridad Alimentaria, Globalización y Desarrollo Rural**.

¿Cuales son los principales retos para la Agricultura?

¿Cuales son los factores que hacen con que vuelva la Agricultura a la Agenda de los países?

¿Cual es el rol de la agricultura en la garantía de la Seguridad Alimentaria de las personas, en especial de aquellas más vulnerables?

¿Como la agricultura contribuye al Desarrollo?

¿Como se asocia a los nuevos esquemas de Desarrollo Territorial Rural que están dando el tono de los discursos y programas actuales?

¿Cuales son las opciones de políticas que están disponibles para los gobiernos?

¿Cuales son los principales desafíos a la hora de involucrar otros actores no gubernamentales en la tarea de construir un nuevo modelo para el desarrollo rural?

Estas preguntas – entre un sin número de otras – son fundamentales para ampliar nuestra capacidad de comprensión sobre las nuevas dinámicas que están teniendo lugar en el mundo rural.

En especial porque son cada vez más fuertes las evidencias que muestran que invertir en la agricultura y en el desarrollo rural es una buena inversión, tanto como actividad económica, como actividad de subsistencia y como proveedora de servicios ambientales.

2- CAMBIOS EN EL MUNDO RURAL

- **NUEVAS ACTIVIDADES RURALES NO AGRÍCOLAS:** el rural no debe ser entendido como sinónimo de producción agropecuaria. En las áreas rurales se desarrollan un gran número de otras actividades productivas, como el turismo, servicios, conservación de recursos naturales, agroindustrias, etc. La importancia de fuentes de ingresos no agrícolas – salarios, remesas, transferencias, etc – en la composición de los ingresos totales vinculados a la agricultura familiar en algunos casos como México y Nicaragua llega a unos 50% (FAO/BID, 2007b)
- **VALORIZACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL Y AMBIENTAL DE LAS COMUNIDADES RURALES:** el rescate de valores culturales conservados y (re)significados en las comunidades rurales es objeto de atención cada vez más amplia por parte de personas que viven en las áreas urbanas. También el patrimonio ambiental, o las Amenidades Rurales, como se llama en Europa, son cada vez más valorados por la sociedad.
- **NUEVA AGRICULTURA:** está emergiendo y se consolidando una agricultura de alto valor agregado, incorporada a cadenas de valor altamente diversificadas y dinámicas, más rigurosas con patrones de cualidad y sanidad.
- **PAGAMENTOS POR SERVICIOS AMBIENTALES** – el último informe de la FAO sobre el Estado de la Agricultura y Alimentación, el SOFA 2007, pone énfasis en los PSA como una alternativa para la diversificación de los ingresos de los hogares rurales.

Desde el punto de vista de los **MERCADOS**, también son muchos los cambios:

- **EL ROL DE LAS CADENAS DE SUPERMERCADOS Y SUS IMPACTOS EN LA PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE ALIMENTOS:** El despegue de este movimiento se da en el inicio de los 1990 para países como Brasil (75% en 2002), Argentina (60% en 2002) y Taiwan (55% en 2003). En Costa Rica, así como en Chile, el 50% del comercio minorista de alimentos está en manos de las grandes redes de supermercados. Otros ejemplos: México (56%), Ecuador (40%), Colombia (47%) y Guatemala (36% en 2002). (Fuente: Reardon y Berdegue, 2008).
- **MERCADOS DE SERVICIOS FINANCIEROS:** el acceso a los servicios financieros está cada vez más facilitado, con la incorporación de nuevas tecnologías bancarias y potenciando las economías de proximidad. Cuando estos servicios

financieros se articulan con Servicios NO Financieros (asistencia técnica, información sobre mercadeo, etc) los resultados son mucho mejores (Baez, 2007). El ejemplo de Nitlapán, en Nicaragua, es bien ilustrativo de los beneficios de esta articulación, así como el avance de Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar – en Brasil.

- **MERCADOS DE SERVICIOS NO FINANCIEROS** – en especial los servicios de asistencia técnica y extensión rural, que fueron en gran medida desmontados en la década de 1990, están retomando su importancia en la agenda de los países. En Brasil, fue elaborado un Plan Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural; México creó sus Agencias de Desarrollo Regional; el Perú también está discutiendo la retomada de sus servicios públicos de asistencia técnica. A la vez, distintos proyectos están fomentando el surgimiento y fortalecimiento de mercados locales de asistencia técnica y extensión rural (Beduschi, 2007), brindando más autonomía para las organizaciones campesinas y estimulando la emergencia de nuevas oportunidades de empleo en mundo rural para jóvenes agrónomos y técnicos agropecuarios.
- **LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO:** en Latino América, son muchos los países que ya están involucrados en tratados de libre comercio. Los impactos – positivos y negativos – son bastante diferenciados dependiendo de cada tipo de hogar, sector y región. Para la agricultura familiar campesina, según estudio conducido por la FAO y el BID para 7 países, los impactos de la apertura comercial son positivos para los hogares que son compradores netos de alimentos, pero deben ser implementadas políticas de apoyo a aquellos hogares que son productores netos de alimentos transables. De toda forma, los tratados de libre comercio son una componente más en la compleja ecuación del desarrollo rural.

Hay también **CAMBIOS INSTITUCIONALES** muy significativos en América Latina. Veamos algunos ejemplos:

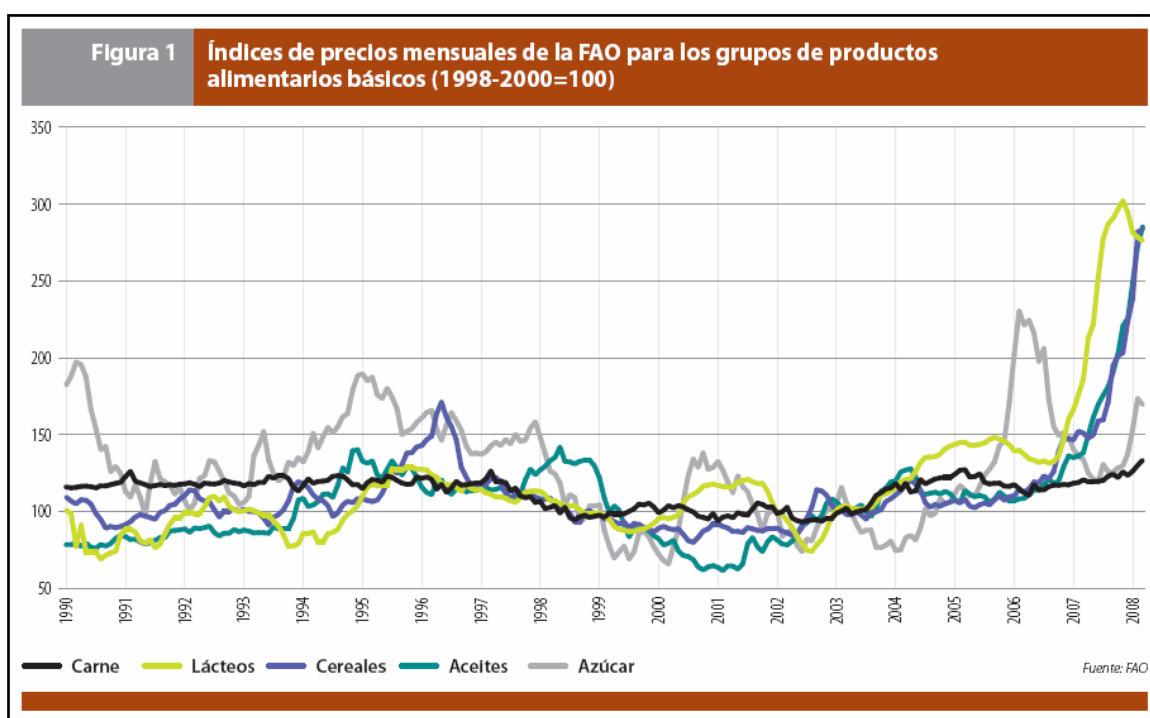
- **CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA:** la participación popular en la toma de decisiones a nivel local/regional es cada vez más amplia en nuestros países. Brasil, Chile, Guatemala, Bolivia, Argentina, Chile, Perú, México, son ejemplos de estos avances.
- **NUEVAS FORMAS DE ARTICULACIÓN INTERMUNICIPAL:** Mancomunidades, Consorcios intermunicipales, Consejos Regionales, Territorios Rurales. Son muchas las innovaciones institucionales que están poniendo el foco de las políticas orientadas al desarrollo rural bajo una lógica territorial. De hecho, una de las grandes innovaciones del pensamiento contemporáneo sobre desarrollo rural adopta un enfoque territorial. El Programa LEADER en Europa, los *Pactos Territoriales* en Italia, los *Pays* en Francia, los territorios rurales de desarrollo en Brasil, los microrregiones en México, son iniciativas que van más allá de los límites municipales y sectoriales del desarrollo rural (Beduschi, 2006).
- **FORTALECIMIENTO DE LAS ASOCIACIONES DE AGRICULTORES:** la ampliación de la democracia en nuestros países hace más fácil la asociación entre agricultores, así como permite que a través de ella surjan nuevas oportunidades para las poblaciones rurales, incluso en actividades No agrícolas. También emergen

Nuevos Movimientos Sociales, que contribuyen para cambiar la agenda política en los países.

- **GESTIÓN AMBIENTAL RURAL**: el tema medioambiental se ha incorporado definitivamente en la agenda de la política, acarreado distintas innovaciones institucionales para mejorar el manejo de bienes comunes, como las asociaciones y acuerdos de riego, acción colectiva para la conservación del suelo, planes ambientales municipales y regionales, etc.

Estos cambios culminan, ahora, en un nuevo contexto, en que dos temas son cruciales y están mucho relacionados: el **Cambio Climático Global**, que será objeto de la charla de la Dra. Graciela Magrin, y el **aumento generalizado de los precios de los alimentos**.

La figura abajo, sacada de FAO (2008), muestra como están evolucionando los precios de los alimentos.



Extraído directamente de FAO (2008)

Estos temas son mejor expresados con una palabra corta y que, en general, nos hace temblar: **CRISIS**.

Las crisis, en general, traen consigo **PROBLEMAS, DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES**.

Así, hay que preguntarse: Como evitar/minimizar los problemas, enfrentar los desafíos y aprovechar las oportunidades?

3- PRINCIPALES CONTORNOS DE LA CRISIS DE LOS ALIMENTOS.

3.1 - OFERTA DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

Del lado de la **oferta de alimentos**, son algunos los principales factores que están condicionando el alza reciente de los precios.

La oferta de alimentos depende de la **Producción y de las Reservas Disponibles**.

Según datos del IFPRI, en 2006 la producción mundial de cereales fue de unas 2.000 millones de toneladas – un 2,4% menos que en 2005 (Von Braun, 2007). La mayor parte de esta disminución se debe a una reducción en la siembra de estos cultivos y a fenómenos climáticos adversos en algunos de los países productores y exportadores.

En 2006, las reservas de trigo experimentaran su nivel más bajo desde principios de los años 80.

Sin embargo, la producción de bienes agrícolas de alto valor, como vegetales, frutas, carne y leche está aumentando en ritmo acelerado en los países en desarrollo (FAO/RLC 2008).

El cambio climático, con consecuentes sequías e inundaciones, puede producir un impacto aún más adverso en la producción, como indican los datos del IPCC, reduciendo los rendimientos agrícolas y aumentando la dependencia de importación de alimentos en muchos países.

El impacto de estos fenómenos climáticos se prevé más severo en los países en desarrollo. Se prevé que la reducción en los rendimientos en los países en desarrollo sea de unos 20%, mientras que en los países desarrollados sea de unos 6%.

Un tema importante del punto de vista de la Oferta es que para los productos agrícolas **la producción es poco elástica a precios**, es decir, el aumento en los precios no produce cambios tan rápidos en la ampliación de la producción. De hecho, desde los estudios ya clásicos de Hayami y Ruttan, se percibe que las respuestas en la ampliación de la oferta es mucho más dependiente de otros factores, como los institucionales y tecnológicos, que de los precios tomados de forma aislada. Ello abre campo para un conjunto grande de opciones de políticas, que serán discutidas más adelante en esta presentación.

Aún del lado de la oferta, podemos destacar:

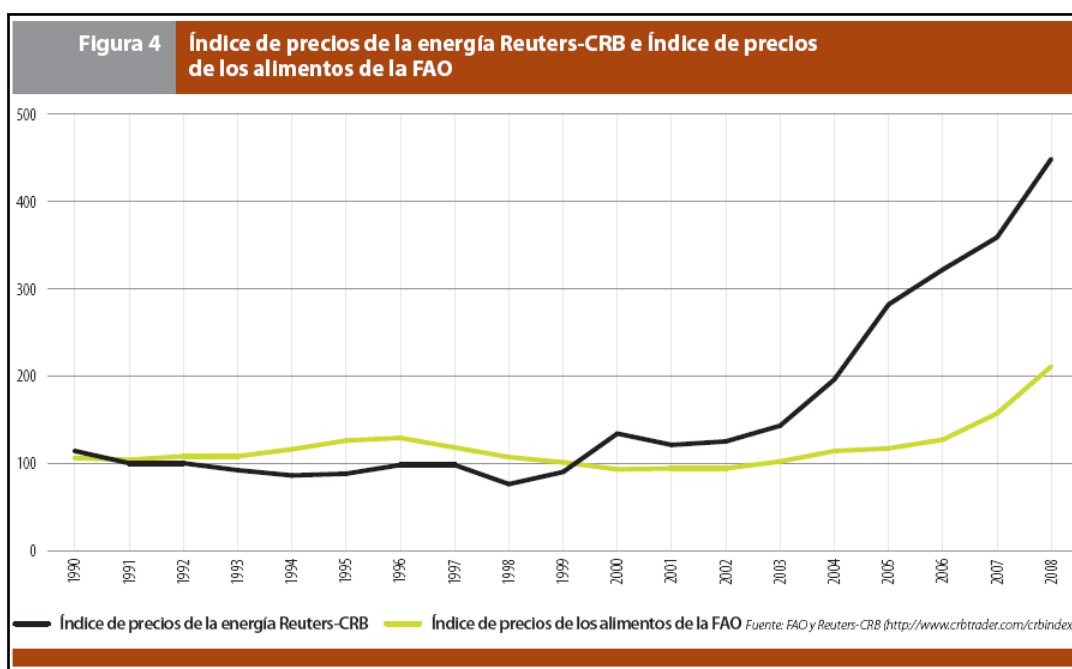
Limitaciones de **ACCESO A ACTIVOS**: como tierra y agua, y también a educación y salud: de allí la importancia de la retomada de la discusión del tema reforma agraria y de la búsqueda de innovaciones que permitan a los agricultores ampliar su acceso a activos.

DEFICIENCIAS EN LA INFRAESTRUCTURA RURAL Y TECNOLÓGICA: los que aumenta los costos de producción y de transacción.

AUMENTO DE LOS PRECIOS DE LOS INSUMOS AGRÍCOLAS, derivados del aumento en los costos de la energía, lo que dificulta el acceso a los agricultores.

Hay que destacar también que los PRECIOS DE LA ENERGÍA Y DE LOS ALIMENTOS están cada vez más relacionados.

La figura presentada abajo, sacada de FAO (2008), muestra estas relaciones.



Fuente: Extraído directamente de FAO (2008).

El aumento de los precios del petróleo y los subsidios de EUA y Europa a la producción de biocombustibles a partir de productos agrícolas está desplazando parte de la producción hacia este sector.

En EUA, hasta un tercio del cultivo del maíz se destina a la producción de etanol. Hace una década era solo un 5%.

El aumento de los precios del crudo también impactan los precios de los fertilizantes, de la irrigación, y del transporte de insumos y productos.

3.2 - DEMANDA DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

Del lado de la demanda, los principales factores a destacar son:

EL CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN Y EL AUMENTO DEL NIVEL DE INGRESOS: los aumentos en los ingresos de los hogares en algunos países emergentes, de los que destaca China, están provocando cambios en los patrones de consumo y alteraciones en la dieta que presionan los precios. El aumento del consumo de carne y de lácteos, por ejemplo, impacta directamente el precio de los cereales, que pasan a ser utilizados como materia-prima.

LA URBANIZACIÓN CRECIENTE: que también altera los patrones de consumo y pone un número creciente de hogares en la condición de compradores netos de alimentos.

Demanda de productos agrícolas para producción de BIOCOMBUSTIBLES: como ya presentamos, el aumento de la demanda por biocombustibles está presionando los precios de algunas *commodities*, como el maíz amarillo en EUA.

ESPECULACIÓN FINANCIERA

Asociado a los cambios en la demanda y en la oferta, el mercado mundial de *commodities* sufre con otra plaga, extremadamente dañosa. Los especuladores financieros, enfrentados con el aumento de las incertidumbres en los mercados, se refugian en las *commodities*, buscando ampliar sus ganancias o disminuir sus riesgos. Los fondos de inversión son *players* importantes en el comercio mundial, para quienes el alza en los precios de los alimentos es apenas un juego, y no algo que impacta al bien estar de millones de personas. El resultado reciente de la Ronda Doha no es algo mucho alentador en este sentido. Las reglas del comercio internacional dependen cada vez más de acuerdos multilaterales, sin lo que los riesgos se amplían.

4- IMPACTOS DEL AUMENTO DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS

Bien, y como está impactando el bien estar de las personas el alza en los precios?

Obviamente, esta pregunta no tiene una respuesta unidireccional: hay ganadores y perdedores con la crisis. Entre los perdedores, hay los que pierden más, que son los más pobres.

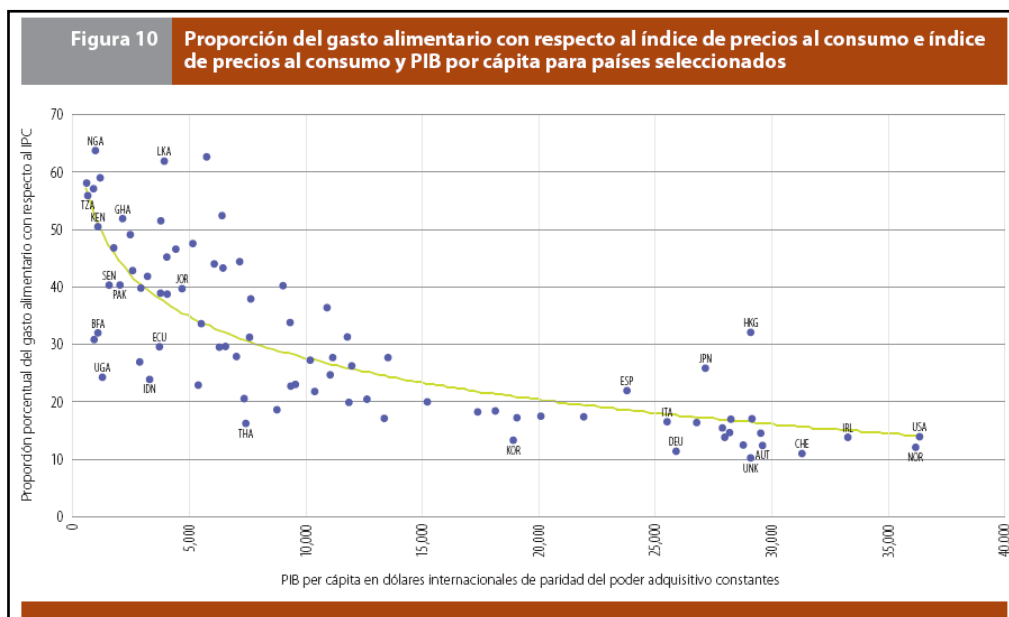
Para aquellos hogares pobres que son compradores netos de alimentos los efectos del alza de los precios son devastadores. Los gastos con alimentación en las parcelas más pobres de la población son, proporcionalmente, mucho más elevados. Es decir, quienes pierden con este movimiento de los precios son los pobres que no tienen condiciones de producir sus propios alimentos, ni tienen los ingresos suficientes como para comprárselos. Es decir, para los pobres, los efectos negativos son mucho más intensos.

En promedio, la proporción del gasto destinado a alimentación en 7 países seleccionados de América Latina es de **45,8% en el estrato de gasto más bajo**, mientras que para el **estrato de gasto más alto este valor es de apenas 22,9%** (FAORLC, 2008).

Para los más pobres, en especial los del mundo urbano, es necesario crear y/o fortalecer las redes de seguridad social, de manera a minimizar los impactos negativos del alza de precios en su seguridad alimentaria y bien estar.

Las diferencias de los impactos entre los países desarrollados y en desarrollo también son importantes. Siguiendo el mismo raciocinio anterior, son los países menos desarrollados aquellos que más irán sufrir con los aumentos de los precios, en especial África al sur del Sahara y parte de Asia.

La figura siguiente, sacada de FAO (2008), corrobora la dicha afirmación.



Fuente: Extraído directamente de FAO (2008)

El esquema a seguir puede ayudar a ilustrar mejor el argumento.

DIMENSIONES DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Disponibilidad	Acceso	Estabilidad	Utilización
Producción y precios	Distribución de Ingresos	Variabilidad en la oferta y precios	Calidad e inocuidad
Capacidad para importar	Acceso a activos	Acceso a bienes públicos (agua, luz, salud, educación, etc)	Educación alimentaria y nutricional
Ayuda alimentaria	Abastecimiento	Catástrofes naturales	Factores Biológicos (Edad, Sexo,...)

Los países menos desarrollados tienen más dificultades para importar alimentos; la disponibilidad vía ayuda alimentaria también sufre con el aumento de los precios; las poblaciones tienen acceso reducido, por la dificultad de generar ingresos para comprar alimentos. Los impactos, desde el punto de vista de la productividad del trabajo y mismo del crecimiento pueden ser desastrosos. En resumen, hay que enfrentar los desafíos de forma directa y sin demora, bajo el riesgo de un retroceso en los avances hacia el alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

5-TENDENCIAS Y DESAFÍOS DE LA AGRICULTURA

El Informe de Desarrollo Mundial 2008, publicado por el Banco Mundial, tuvo exactamente como eje principal la Agricultura y su rol en el Desarrollo. Desde 1982 el sector agropecuario no ocupaba un lugar de destaque en una publicación de este tipo.

Según este documento, los países deben poner atención mucho más grande al mundo rural y a la agricultura. En líneas generales, lo que muestra el informe es que para aprovechar las oportunidades que los cambios ofrecen, es necesario un conjunto articulado de innovaciones político-institucionales y tecnológicas que permitan mejorar el bien estar de las personas más pobres, a la vez que impactar positivamente en el desarrollo de los países.

La disminución de la pobreza rural ha sido un factor clave en la reducción general de la pobreza, por lo que ampliar los esfuerzos en este sentido puede ser extremadamente interesante. El documento apunta algunos caminos para la salida a la pobreza: el aumento de la producción y de la productividad, el cultivo y la cría de pequeños animales en pequeños establecimientos, el empleo en la agricultura de alto valor agregado y el empleo en las actividades rurales no agrícolas.

En América Latina, el documento sugiere también que la pobreza rural puede disminuir si los pequeños agricultores se convierten en proveedores de mercados modernos de alimentos, si se generan buenos empleos en la agricultura y la agroindustria y se introducen mercados para los servicios ambientales.

En este sentido, hay que destacar el papel que desempeña Costa Rica en la creación de modalidades innovadoras de Pagos por Servicios Ambientales.

Otra tendencia importante, es el paso a una agricultura más sostenible. La crisis del aumento de los precios del petróleo puede ser un incentivo importante para el cambio en los sistemas productivos, como veremos a continuación.

5.1 - EL DESAFIO DE LA REVOLUCIÓN SIEMPRE VERDE

Un primer desafío es, en verdad, un desafío renovado. La humanidad, una vez más, se enfrenta con la difícil tarea de aumentar la producción y la productividad para suplir una demanda creciente de alimentos.

La Revolución Verde de los años 60/70 logró aumentar la disponibilidad de alimentos y fibras, mostrando que la humanidad es capaz de producir lo suficiente como para superar el flagelo del hambre. Sin embargo, lo hizo a un costo social y ambiental demasiado alto, y el hambre aún es un fantasma que persigue a millones de personas.

Lo que se busca, en este inicio del Siglo XXI, es una nueva revolución en la agricultura que sea, al mismo tiempo, tan o más productiva que la anterior, pero sin agotar los recursos naturales y las posibilidades de reproducción cultural de grande parte de los campesinos que viven en las regiones rurales.

Esta “Revolución Siempre Verde”, como la llama el importante agrónomo indiano M.S. Swaminathan, debe de superar las técnicas que marcaron la Revolución Verde, basadas en la utilización intensiva de mecanización, semillas de alto potencial genético y amplia utilización de agroquímicos. El desafío está en generar tecnologías que se adapten al medio natural, y que sean capaces de hacer de la biodiversidad la base de la expansión productiva.

La tendencia, por lo tanto, es que la agricultura se oriente cada vez más por prácticas que potencien los servicios ambientales que el medio natural puede ofrecer. Sistemas Agroforestales, integración entre agricultura y ganadería, sistemas combinados de producción de alimentos, fibras y energía, en fin, hay una enorme avenida de conocimientos que necesita ser abierta para lograr enfrentar el desafío del Desarrollo Rural Sostenible.

5.2 - EL DESAFÍO DE LA DINAMIZACIÓN DE ECONOMÍAS RURALES

El hecho de vivir en zonas rurales no puede, necesariamente, significar algo como una condenación a la pobreza y a la marginalidad. El énfasis en la dinamización de las economías locales/territoriales asume una importancia cada vez más grande en los debates sobre el futuro del mundo rural.

Trátase de **construir y/o fortalecer instituciones** que inciten la emergencia de procesos virtuosos de dinamización económica que van de la mano con la conservación de los recursos naturales y la disminución de las desigualdades en los territorios rurales.

La articulación de las políticas públicas en los territorios rurales pasa a ser, entonces, un desafío fundamental. Hay que retomar, según lo plantea Ignacy Sachs, la capacidad del Estado de planificar el desarrollo, poniendo nuevamente en la agenda de los países el tema de la generación de empleo decente (Sachs, 2007).

No se trata apenas de aumentar la producción agropecuaria – condición importante, obviamente, pero no suficiente – sino que de ampliar las libertades sustantivas de las personas, como lo plantea el Premio Nobel de economía Amartya Sen.

Ello implica en articular políticas de educación, salud, de acceso a tierra, a agua y a tecnologías para que las personas que así lo quieran puedan producir sus alimentos. Para aquellas familias rurales cuya salida de la pobreza no está en la agricultura, hay que encontrar medios para facilitar su incorporación en otros sectores económicos.

En este sentido, fortalecer los vínculos entre lo rural y lo urbano es condición fundamental para dinamizar las economías rurales.

Todo esto implica en un desafío para los Ministerios de Agricultura. Su impacto sobre el bien estar de las personas que viven en el mundo rural será tanto mayor cuanto más grande sea su capacidad de articularse con otros Ministerios, buscando alinear incentivos que generen las nuevas dinámicas requeridas.

Los Organismos Internacionales, como FAO, FIDA, BID, IICA, entre muchos otros, insisten cada vez más en el enfoque territorial del desarrollo rural, y ello abre nuevas oportunidades de intervención para los Estados que ameritan ser mejor estudiadas (FAO/BID, 2007).

5.3 - LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LOS MERCADOS

Estas consideraciones sobre la dinamización de las economías rurales demandan un paréntesis sobre un tema contemporáneo que está siendo cada vez más tratado en la literatura especializada de las ciencias sociales.

Trátase de un análisis de los mercados bajo una perspectiva renovada, es decir, no más como el resultado automático de la acomodación entre curvas de oferta y demanda, sino que como **construcciones sociales**, es decir, como resultado de acciones llevadas a cabo

por un conjunto extremadamente variado de actores sociales, con intereses y dotaciones de poder – material y simbólico – muchas veces bastante diferentes. Los mercados están incrustados (*embedded*) en estructuras sociales de las cuales son tributarios (Granovetter, 1985; Abramovay, 2004).

Si es así, una luz se hace al final del túnel. Siendo el mercado es una construcción humana, permeable por lo tanto a la acción social, es posible moldearlo, re-construirlo, cambiarlo.

Para Neil Fligstein, un importante autor de la Nueva Sociología Económica, los agentes económicos no están a todo momento buscando ampliar sus ganancias. Lo que ellos buscan en los mercados es estabilizar sus relaciones con los otros actores. Para Fligstein, un mercado se estabiliza alrededor de 4 categorías fundamentales: 1) definición de derechos de propiedad; 2) estructura de gobernanza; 3) reglas de intercambio; y 4) concepciones de control (Fligstein, 2005).

En cada una de estas categorías, es posible verificar la necesidad de la **Mano Visible del Estado**, como un ente que emite señales a los agentes económicos, regula las relaciones y ofrece una determinada visión de futuro que puede orientar la toma de decisión por parte de los actores.

La verdad es que el cuento de la salida del Estado de las actividades económicas es exactamente esto: un cuento. Mismo en las economías más desarrolladas, el Estado nunca salió totalmente del “mercado”. Por ejemplo: ¿cómo explicar el desarrollo de la Internet en el Valle del Silicio, en EUA, sin llevar en consideración el rol del Departamento de Defensa Americano?

El incremento de la demanda por cereales para la producción de biocombustibles no es el resultado de alguna fuerza mágica o de una concertación espontánea entre agricultores y empresarios del sector energético. Al contrario, es el resultado de un conjunto de estímulos ofrecidos por los Estados que acaban por influenciar las decisiones individuales de los agentes económicos.

Por otro lado, la construcción de los mercados para los biocombustibles puede representar una oportunidad para los más pobres apenas si se diseñan estructuras institucionales que estimulen su inserción en estos mercados. Sin ello, el riesgo de concentración es mucho grande. Trátase, en este caso, de crear las condiciones y definir las reglas del juego de modo a fortalecer determinados segmentos sociales. Sin ello, los beneficios de este nuevo mercado difícilmente serán aprovechados por los más pobres.

5.4 - LA OFERTA DE BIENES PÚBLICOS Y EL ROL DEL ESTADO

Un punto importante a discutir tiene relación con **cuales son los Bienes Públicos que deben de ser generados con el apoyo del Estado y que no serán generados por los agentes económicos privados.**

No se trata de la discusión, apenas, de se debe de haber más o menos Estado. El punto principal acá es la **calidad de la intervención del Estado**, que debe orientarse en el sentido de proveer bienes públicos – salud, educación, tecnologías, marcos institucionales adecuados, infraestructura – que estimulen el desarrollo.

El gasto público rural, en América Latina, está disminuyendo en los últimos años.

Estudio de la FAO, en conjunto con el BID, muestra que el Gasto Publico Rural per capita era de **US\$205 dólares americanos en 1985-1990**, pasando a **US\$ 140 dólares**

americanos en 1996-2001 (FAO/BID, 2006). Del gasto consolidado de los gobiernos en América Latina, el 6,5% es destinado a lo rural, en fomento productivo, infraestructura rural e inversión social rural (FAO/BID, 2006).

Además del monto, la **composición del Gasto Público Rural** es importante. Está orientado a dos tipos: **Bienes Públicos y Bienes Privados**, entendidos como subsidios no sociales (SNS). El GPR tiene un impacto grande en el crecimiento económico en general. Las inversiones en agricultura tienen un impacto superior a su tamaño relativo, repercutiendo en la generación de empleo y nivel de vida. De hecho, muchos estudios muestran que el crecimiento agrícola contribuye más que el promedio de la economía en la reducción de la pobreza (Valdés y Foster (2005), citados por FAO/BID (2006).

El desafío es hacer que el Gasto Público Rural se oriente a generar Bienes Públicos, que estén disponibles para una amplia gama de hogares rurales y que faciliten el acceso a activos, induzcan el aumento de la productividad y de la producción (para los mercados y para el auto-consumo), generen oportunidades de empleo rural no agrícola decente y permitan a los campesinos aprovechar las oportunidades.

Entre los principales **Bienes Públicos**, destacan: infraestructura, información de mercado (de insumos y productos), disponibilidad de tecnología y asistencia técnica, un marco regulatorio que establezca las relaciones y disminuya los costos de transacción, acceso al crédito y otros servicios financieros (seguros y ahorros), educación, salud, entre otros.

Un ejemplo de una visita reciente a una comunidad rural en Brasil ilustra bien el raciocinio. Allí no había energía eléctrica, por lo que la leche que producían tenía que ser entregada al natural, con un precio mucho más bajo que si fuera refrigerada. La implantación de sistemas de redes de energía eléctrica cambió drásticamente la situación, pues los campesinos pudieron adquirir un refrigerador. Ellos tienen, ahora, mejores condiciones de negociar el precio con los compradores.

Es en este sentido que discutiremos más adelante un conjunto de opciones de políticas que están siendo utilizadas por los gobiernos para hacer frente a los desafíos del alza de los precios de los alimentos.

5.5 - LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA COMO BIENES PÚBLICOS

La principal característica de la Revolución Verde, en los 60/70, fue el uso intensivo de conocimientos con los cuales se promovieron cambios en los sistemas productivos. Los avances científicos fueron incorporados por los agricultores, en especial los más capitalizados, en la forma de “paquetes tecnológicos” cuya orientación principal estaba en “artificializar” el medio ambiente.

Si queremos ir hacia sistemas de producción más sostenibles, es imprescindible poner atención a la ciencia y la tecnología como bienes públicos.

Los sistemas productivos, para ser menos dependientes de los insumos basados en el petróleo, tienen que incorporar nuevos conocimientos que, todavía, no están muy claros o disponibles.

Es necesario invertir, por ejemplo, en generación de conocimientos sobre el potencial de la biodiversidad para la ampliación de la oferta de alimentos y fibras vegetales, así como entender mejor cuáles son los servicios ambientales ofertados por las zonas rurales de modo a construir un mercado justo de remuneración por estos servicios.

Los sistemas agroforestales son otro ejemplo de prácticas más amigables con los recursos naturales que ameritan ser mejor conocidos y apoyados. En Costa Rica, hay una ventaja en ello, que es la existencia del CATIE.

El debate sobre los Organismos Genéticamente Modificados (OGM) muestra también el grado de la controversia que marca la discusión sobre el futuro de la agricultura. Mientras un grupo grande de científicos sostiene que en la modificación de los genes está la clave para la ampliación de la productividad y la producción, las organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales, apoyados también en estudios científicos, sostienen que la utilización de esta tecnología profundizará aún más la brecha entre agricultores ricos y pobres, además de comprometer la biodiversidad. Sin la pretensión de juzgar quienes están ciertos en esta disputa, el hecho es que la ciencia y la tecnología son elementos clave para el futuro del desarrollo de las zonas rurales y del propio planeta.

6- OPCIONES DE POLÍTICAS PARA ENFRENTAR EL ALZA DE LOS PRECIOS AGROPECUARIOS

¿Bien, y que están haciendo los países para enfrentar el reto del alza de los precios de los alimentos?

Un estudio reciente de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, publicado en el Boletín de mayo/junio del Observatorio del Hambre, ofrece un panorama general de las acciones que están siendo tomadas.

Veamos:

Tabla 3. Medidas adoptadas por los países de ALC para enfrentar el alza de precios de los alimentos

Área de Política	Subtipo de Medida	Arg	Bol	Bra	Chi	Cos	Cub	Dom	Ecu	ElS	Gua	Hai	Hon	Mex	Nic	Pan	Per	Uru	Ven
Comercio Internacional	Reducción aranceles importaciones alimentarias	•	•	•					•	•	•		•	•	•				
	Aumento aranceles exportaciones alimentarias			•												•			
Fortalecimiento Producción Nacional de Alimentos	Comercio Gobierno-Gobierno		•				•		•	•					•				•
	Compra Gobierno a pequeños agricultores			•												•			
	Subsidios a insumos		•					•			•					•			
	Distribución de insumos					•				•	•			•	•				
	Financiamiento a producción			•		•		•		•				•	•				
	Fortalecimiento marco legal e institucional: aumentar producción								•	•									
	Asistencia técnica					•								•					
	Negociación Público-Privado																•		
	Acuerdos Cooperación Inter-gubernamental producción alimentos básicos (Gpo. Países 1)									•	•			•	•	•			
	Acuerdos Cooperación Inter-gubernamental producción alimentos básicos (Gpo. Países 2)		•					•								•			
Mitigación de Alzas Precios	Control precios temporales productos específicos							•	•			•				•		•	
	Subsidios a alimentos y/o servicios básicos							•	•	•						•	•		
	Reducción impuestos a consumo de alimentos															•		•	
	Articulaciones interinstitucionales y/o negociaciones Público-Privados								•					•			•	•	
Mitigación Caída Poder Compra	Marco legal: combatir conductas con efectos negativos en consumidores		•							•									
	Programas de distribución de alimentos		•	•		•			•	•	•				•	•	•	•	
	Transferencia de ingresos				•	•		•	•	•				•					
Stock	Reducción impuestos									•						•			
	Creación/liberación reservas estratégicas de alimentos básicos			•					•										
Seguros	Expansión de Seguro Agrícola					•							•						

Dimensión de Seguridad Alimentaria: ● Disponibilidad ● Acceso ● Estabilidad Fuente: FAO RLC, 2008.

Extraído directamente de FAO/RLC (2008)

Las opciones de políticas implementadas en los países de América Latina buscan enfrentar el desafío de la seguridad alimentaria en sus distintas dimensiones, estimulando la producción nacional y/o actuando en el ámbito del comercio internacional; mitigando los efectos del alza de precios en el poder de compra de los hogares, subsidiando alimentos, reduciendo impuestos, adoptando programas de distribución de alimentos, transfiriendo ingresos y también manejando *stocks* y otros instrumentos, como los seguros agrícolas.

Lo que parece importante en este tema es la oportunidad que la crisis abre para la actuación renovada del Estado, sea de forma aislada, sea a través de articulaciones con otros actores privados, como las ONG y las empresas.

6.1 - LA EXPERIENCIA DE LA CONAB, EN BRASIL

Un ejemplo de este tipo de innovación institucional se presenta a continuación. Trátase de la experiencia de la **COMPAÑÍA NACIONAL DE ABASTECIMIENTO, la CONAB, en Brasil**.

Esta empresa pública utiliza, desde hace algún tiempo, instrumentos que pueden resultar interesantes para minimizar los efectos del alza de los precios, en especial porque ofrece un horizonte de estabilidad a los campesinos que suele estimular aumentos de productividad.

La **CONAB** es una empresa pública que actúa de forma articulada con el Programa Hambre Cero de Brasil en el tema de Abastecimiento Alimentar. Es la ejecutora de un conjunto de programas, por medio de variados instrumentos:

AGF – Adquisición del Gobierno Federal

Es un programa que garante, con base en precios mínimos, la adquisición de productos agropecuarios por parte del gobierno.

Contrato de Opción

Productores y cooperativas de producción catastrados junto a una Bolsa acreditada por CONAB y que no tengan deudas con la empresa pueden utilizar el instrumento, que tiene como objetivos proteger el productor contra los riesgos de una caída en los precios. El contrato es realizado en el momento de la cosecha, y su liquidación se da en la entre zafra. Es un instrumento alternativo a la política de precios mínimos, y pretende acelerar el desarrollo de mercados futuros de las *commodities* agrícolas.

PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS - PAA

Por medio del Programa de Adquisición de Alimentos, se estimula el agricultor familiar a ampliar su producción y mejorar la productividad.

Incentiva el plantío por medio de **Contratos de Garantía de Compra y Contratos de Compra Anticipada**. En la fase de comercialización, el programa de **Compra Directa de la Agricultura Familiar** es un estímulo a la dinamización de las economías locales.

El Programa de Adquisición de Alimentos, al comprar los productos de los agricultores familiares, estimula el aumento de la producción. Por otro lado, los productos comprados son destinados a la formación de estoques y a los programas de combate al hambre junto a poblaciones más vulnerables, como las cocinas comunitarias, escuelas, hospitales, guarderías para niños, restaurantes populares y entidades no gubernamentales de asistencia.

En otra visita reciente a una zona rural relativamente cerca de São Paulo, una charla con una agricultora me fue muy esclarecedora del impacto de este Programa.

Doña Neuza, con apoyo del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar – el PRONAF – implantó una pequeña agroindustria rural en su finca.

Ella hace dulce de leche y mermeladas de frutas. El dulce de leche, ella se lo vende al Programa de Adquisición de Alimentos, que lo repasa después a un Programa de Alimentación escolar en el municipio de Santo André, en la región metropolitana de São Paulo. El dulce de leche es envasado en pequeñas bolsitas que son distribuidas a los niños en las escuelas. Las mermeladas, se los vende a los turistas que visitan una cascada que queda como a 2 km de su finca.

Con la inserción de su producción en este programa, Doña Neuza, que además es la presidente de la Asociación de Agricultores de su vecindario, logró ampliar la compra de la leche, ofreciendo un precio mejor a sus vecinos.

Es decir, la estabilidad de las relaciones de comercialización ha permitido dinamizar la economía local. Esto es un ejemplo de cómo se puede construir socialmente mercados.

El otro resultado, perceptible apenas en una charla directa como la que tuve con ella, es la **ampliación de la auto-estima** de esta agricultora y de sus vecinos: saber que el fruto de su trabajo está ayudando a mejorar la alimentación de niños – y no engordando los bolsillos de algún empresario que ellos siquiera conocen - es motivo de orgullo y satisfacción.

Destaca también en este programa su estructura de gobernanza. La gerencia del Programa PAA está a cargo de Conab, pero hay un comité gestor que incluye diferentes Ministerios (Hacienda, Desarrollo Agrario, Planeamiento, Agricultura, Desarrollo Social, etc). Cuenta también con la participación activa de organizaciones de productores y de los gobiernos estatales y municipales. La fiscalización del Programa se hace con apoyo de los Consejos Municipales de Seguridad Alimentaria.

Los mecanismos utilizados son los que siguen, con un límite de R\$ 3,500,00 (algo como US\$ 2,200) por productor por año:

Compra Anticipada de la Agricultura Familiar – CPR Alimento – anticipase el pago a los productores, para que puedan costear la producción

Compra Especial – CPR Donación – se hace un contrato con una cooperativa o asociación de productores que entregan directamente la producción a una institución de asistencia social

Formación de Stocks por la Agricultura Familiar – se hace un contrato con una cooperativa o asociación de agricultores familiares que reciben anticipadamente hasta el 100% de recursos para compras de materia-prima, embalaje y rotulación de productos, pago de proveedores de bienes y servicios y despensas con procesamiento de los productos.

Compra Directa – es la adquisición directa de los productos agropecuarios por el gobierno, a precios de referencia, en polos de compra (fijos o móviles) instalados cerca de los locales de producción.

Contrato de Garantía de Compra – el gobierno asegura la adquisición de los productos de la agricultura familiar en el período de plantío, a precios compatibles con las expectativas de los mercados regionales para la época de la cosecha. Después de la cosecha, el agricultor elige se vende su producción a la Conab, caso los precios de

mercado estén debajo de los fijados en el contrato, o para el mercado, si los precios estuvieren arriba.

7- CONSIDERACIONES FINALES

Por fin, quisiera presentar un resumen con las principales conclusiones y orientaciones de política que surgen a la luz de las discusiones presentadas en esta comunicación.

El alza en los precios de energía y de los alimentos es un problema y una oportunidad a la vez.

Para aprovechar las oportunidades que se abren con este nuevo contexto, hay que retomar el papel del Estado en la provisión de bienes públicos que permitan a los agricultores familiares **ampliar su acceso a activos** – tierra, agua, educación, salud, tecnología, infraestructura – de forma a permitir mejorar su **inserción en mercados más dinámicos** de productos, servicios y empleo.

Avanzar en la **construcción de nuevos modelos de exploración agro-ecológicos** que combinen la producción de alimentos, fibras y energía a partir de la biomasa, aprovechando el potencial que tienen los países tropicales.

Explorar la biodiversidad como fuente de nuevos productos y servicios, entre ellos los servicios ambientales, de modo a generar nuevas oportunidades para los agricultores familiares.

Para ello, es fundamental **incentivar el fortalecimiento de Sistemas de Ciencia, Tecnología e Innovación** que encuentren respuestas para ampliar la producción y la productividad economizando los recursos naturales.

Fortalecer las instituciones, de forma a minimizar los costos de transacción y estabilizar las relaciones entre los agentes económicos. Los esquemas novedosos que están en marcha en distintos países en temas como las microfinanzas – crédito, seguros y ahorro – y asistencia técnica ameritan ser mejor conocidos y estimulados. Hay indicios muy fuertes de las ventajas de la **combinación de servicios financieros y no financieros** en la creación de oportunidades en las regiones rurales (Baez, 2007).

Estimular **innovaciones que mejoren el funcionamiento de los mercados de alimentos básicos y de insumos**. Las bolsas de contratos de futuros, informaciones de mercados pueden disminuir los costos de transacción y estimular los agricultores.

Crear y/o fortalecer redes de seguridad social que permitan a los más pobres enfrentar el flagelo de subalimentación. Los programas de transferencia condicionada de ingresos, asociados a programas de seguridad alimentaria, parecen ser una ruta prometedora en este sentido.

El **alineamiento de los incentivos de las políticas públicas** debe ser un objetivo a ser perseguido por los gobiernos. El **enfoque territorial del desarrollo rural** es un camino prometedor en este sentido, como lo ven mostrando distintas experiencias en marcha en América Latina.

Ello debe estar orientado, además, a la **dinamización de las economías locales**, de forma a ampliar las oportunidades de generación de ingresos y empleo (agrícola y no agrícola) en las zonas rurales, que es donde se concentra la pobreza en los países latinoamericanos.

La gestión pública debe de **involucrar a otros actores no gubernamentales, fortaleciendo la participación y la democracia**. El rol de los movimientos sociales y de las ONGs puede ser extremadamente importante en la estructuración de nuevos mercados, como lo de biocombustibles y de mercados de calidad, como lo de productos orgánicos, por ejemplo.

Fortalecer las organizaciones de productores de forma a ampliar la eficacia de sus acciones y aumentar su poder de negociación en distintas esferas de la vida social.

Con relación a los empresarios privados, cabe destacar las consideraciones de Andrew Hoffman, de la Universidad de Michigan, EUA, respecto de la incorporación de la cuestión ambiental en el ámbito de las empresas. Para él, las cuestiones sociales y ambientales, que eran consideradas una “herejía” unos pocos años atrás, pasan a ser consideradas como verdadero “dogma” en el mundo empresarial. Ello porque los empresarios están cada vez más preocupados en **anticiparse a las contestaciones sociales que sus acciones pueden generar** (Hommel y Godard, 2004). Las articulaciones con los grupos empresariales que dominan el comercio minorista pueden representar una vía interesante en este sentido.

Otro tema importante es el de las **remesas**. En algunos países de Centro América, las remesas representan una fuente de ingresos demasiado importantes como para no merecer mayor atención en frente a este contexto

Combinar estrategias *bottom-up* con estrategias *top-down*. La descentralización debe de ser estimulada, sin embargo, dejar en manos apenas de las localidades las acciones requeridas es muy riesgoso, en especial por la falta de capacidad técnica. La combinación de acciones de distintos niveles de gobiernos en estrategias territoriales de desarrollo se presenta como un camino más prometedor.

Por último, quisiera subrayar que, efectivamente, **no hay modelos acabados y perfectos** para seguir. Exactamente por ello es que **estamos condenados a inventar lo Nuevo**, como lo estamos haciendo en este Foro.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ABRAMOVAY, Ricardo (2004) – Entre Deus e o Diabo: mercados e interação humana nas ciências sociais. **Tempo Social – Revista de Sociologia da USP**. Volume 16, número 2. Disponível em <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay>

BAÉZ, L. (2003) – **Desarrollo de mercados de servicios rurales: una nueva forma de hacer desarrollo rural? La experiencia de Centroamérica**. RUTA/FIDA, septiembre, 2003.

BANCO MUNDIAL (2008) – **Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008**. Disponível em <http://www.worldbank.org>

BECK, Ulrich. 1992. **Risk Society: Towards a New Modernity**. London: Sage

BEDUSCHI FILHO, L.C. (2006) – Participação, aprendizagem social e o desenvolvimento de regiões rurais. Tesis Doctoral. Universidade de São Paulo. Disponível em <http://www.each.usp.br/beduschi>

BEDUSCHI, L.C. (2007) – **Análisis del Estado del Arte sobre gestión de servicios técnicos en las organizaciones de productores**. Documento preparado para FIDAMÉRICA. Disponível em <http://www.each.usp.br/beduschi>

CALLON, Michel. Introduction: the embeddedness of economic markets in economics. In: CALLON, M. (Org.) **The Laws of the Markets**. The Editorial Board of the Sociological Review, Oxford, Blackwell Publishers, 1- 57, 1998.

FAO (2008) – **Aumento de los precios de los alimentos: hechos, perspectivas, impacto y acciones requeridas**. Conferencia de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria: los desafíos del cambio climático y la bioenergía. Roma, 3-5 junio de 2008. Disponível em <http://www.fao.org>

FAO/BID (2006) – **Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe: el papel del Gasto Público**. Editores: Fernando Soto Baquero, Józimo Santos Rocha y Jorge Ortega. Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y Caribe. Disponível em <http://www.rlc.fao.org>

FAO/BID (2007a) – **Desarrollo Territorial Rural. Experiencias en Brasil, Chile y México**. Editores: Fernando Soto Baquero, Luiz Carlos Beduschi Filho y Cesar Falconi. Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y Caribe. Disponível em <http://www.rlc.fao.org>

FAO/BID (2007b) – **Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina**. Editores: Fernando Soto Baquero, Marcos Rodríguez Fazzone y Cesar Falconi. Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y Caribe. Disponível em <http://www.rlc.fao.org>

FAO/RLC (2008) – Situación alimentaria en América Latina y el Caribe. **Boletín del Observatorio Regional de Seguridad Alimentaria y Nutrición. Mayo/Junio 2008**. Disponível em <http://www.rlc.fao.org>

FLIGSTEIN, Neil – Markets as Politics: a political-cultural approach to market institutions. **American Sociological Review** 61 (august 1996): 656-673

FLIGSTEIN, Neil - **The Architecture of Markets: an economic sociology of twenty-first century capitalist societies**. Princeton, Princeton University Press, 2001a.

GIDDENS, A. **As Conseqüências da Modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991

- GRANOVETTER, Mark - The impact of social structure on economic outcomes. s.l. **Journal of Economic Perspectives**, V.19, n. 1, 33-50, 2005.
- GRANOVETTER, Mark (1985) “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness” *American Journal of Sociology* 91:481-510.
- HOFFMAN, A. J. **From Heresy to Dogma: an institutional history of corporate environmentalism**. Stanford, Stanford University Press, 2001.
- HOMMEL, Thierry e Olivier GODARD. Contestation sociale et stratégies de développement industriel. Application du modèle de la Gestion Contestable à la production industrielle d'OGM. *Cahier École Polytechnique, Laboratoire d'Économétrie*. N° 2001-15. <http://ceco.polytechnique.fr/>
- OECD-FAO (2008) - Agricultural Outlook 2008-2017.
- REARDON, T. y BERDEGUÉ (2008) – **El papel del comercio minorista en la transformación de los sistemas agroalimentarios. Implicaciones para las políticas de desarrollo**. Debates y Temas Rurales, Número 10. RIMISP – Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural. Santiago de Chile. <http://www.rimisp.org>
- SACHS, Ignacy (2007) – “A revolução energética do Século XXI” – *Revista Estudos Avançados*.
- SWEDBERG, Richard (2005) “Markets in Society” *in* Neil J. SMELSER e Richard SWEDBERG *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton, Princeton University
- VON BRAUN, Joachin (2007) – **La situación alimentaria mundial. Nuevos factores y acciones necesarias**. IFPRI. Washington, D.C. Diciembre 2007.
- VON BRAUN, Joachin (2008) – Los altos precios de los alimentos: El ‘qué’, ‘quién’ y ‘cómo’ de las acciones de política propuestas. **Perspectiva de Políticas Alimentarias**. Mayo, 2008. IFPRI.