

SISTEMAS DE PRODUCCIÓN, AGRONEGOCIOS Y COMERCIO EN EL DESARROLLO RURAL LATINOAMERICANO

*Luis Fernando Fernández Alvarado**

LAS CADENAS AGROALIMENTARIAS COMO INSTRUMENTO DEL DESARROLLO RURAL

Piere Fabre define la cadena de producción como “el conjunto de agentes (o fracciones de agentes) económicos que inciden directamente en la elaboración de un producto final. La cadena describe así la sucesión de las operaciones que, partiendo de una materia prima —o producto intermedio— finaliza después de diferentes niveles de procesamiento-valorización, en uno o varios productos acabados a nivel del consumidor”¹.

Cuando revisamos el tema de las cadenas agroalimentarias en los planes de estudio de universidades latinoamericanas, se verificó que se trabaja en la formación de profesionales para la creación de oportunidades de negocios, una preocupación creciente por el suministro de materias primas por los proveedores y la competitividad como tema central. También hay una atención teórica e instrumental al papel de los actores en los eslabones de la cadena productiva y en su aporte a la generación de valor, una formación en estimación de costos y sobre todo en la evaluación de la eficacia y la estrategia empresarial, para aprovechar las nuevas oportunidades de los mercados para estimular nuevas inversiones.

* Maestría en Desarrollo Rural, Universidad Nacional, Heredia Costa Rica.

¹ Fabre, Piere “Utilización del análisis de cadena para el análisis económico de las políticas” FAO, Río de Janeiro, Brasil, 1998.

La organización de los sistemas agroalimentarios tienen una importancia creciente en los planes de estudio, así como el análisis de los diferentes agentes económicos. Si se pertenece o no a un clusters, si se forma o no una red, la idea es verificar como los diferentes actores del proceso se integran, de manera horizontal o vertical. Todo esto proyectado en función de contribuciones a la competitividad para crear nuevos mecanismos, descubrir fallas y tratar de mejorar la cadena de producción agroalimentaria.

Pero también la formación de profesionales en la gestión de las cadenas agroalimentarias tratan de ver el tema desde la perspectiva de la evolución del comercio y el consumo mundial, el marco legal y las normativas vigentes, la política de financiamiento, la política fiscal, el transporte, el desarrollo de los servicios, el crecimiento empresarial, agronegocios etc.

Menciono lo anterior para señalar que el tema de las cadenas agroalimentarias tiene tal distinción que ahora formamos recursos humanos en este campo e incluso es considerado en los planes de estudio de las escuelas de negocios. Pero problemas centrales del desarrollo de los espacios rurales y regionales, como el de la distribución del ingreso, la exclusión social, la pobreza y los impactos espaciales en el ambiente de la reestructuración productiva, son vacíos en los planes de estudios en materia empresarial y en las políticas públicas relacionadas con los sistemas de producción y comercio.

Por lo anterior, en este artículo sobre las cadenas agroalimentarias vamos a profundizar en su relación con el desarrollo rural. Esto es considerar temas que impactan o son efectos de las redes o sistemas agroalimentarios que se estructuran como cadenas de producción y comercio, en los espacios rurales, en la evolución de la producción, la participación y exclusión de grupos sociales, la integración regional y el marco endógeno de las decisiones.

Del ajuste estructural al neoinstitucionalismo en la organización de los sistemas de producción de América Latina

Para ubicar parte de la exposición en este artículo, recordamos como el ajuste estructural, está en el fondo de la discusión del tema de las cadenas agroalimentarias. Gracias a las políticas de la apertura comercial y las reformas institucionales

aplicadas en América Latina, durante la década de los años ochenta y noventa, existe una preocupación mayor por mejorar los sistemas de producción como un medio para hacer más eficiente el acceso a los mercados, diversificar la estructura de las exportaciones y cambiar la vida rural.

El proceso de ajuste estructural y de estabilización de las economías latinoamericanas comprendía efectos directos de los cambios en determinados grupos sociales, razón por las cuales se aplicaron programas de focalización de lucha contra la pobreza en los espacios rurales. Pero el problema de la pobreza adquirió índices elevados y se llegó a expresar que el alivio a la pobreza no es compatible con cualquier tipo de crecimiento². Pero el modelo estaba escrito y se aplicó, en América Latina, siguiendo sus dogmas tal y como fue reconocido por Joseph Stiglitz³.

El proceso de ajuste estructural también descarta las reglas de juego del modelo sustitutivo de importaciones y prácticamente redimensionó los sistemas de fijación de precios y salarios. Estos cambios produjeron efectos directos en el campesinado y productores de cultivos tradicionales, especialmente en granos y productos como el café, banano, cacao y ganadería. Aunque se pensó en hacer gradual la sustitución del sistema de relaciones de producción y comercio, lo real es que los países de América Latina hicieron los cambios y hay sectores que lograron ubicarse en la nueva dinámica productiva y de comercio, otros fueron arruinados. Es por esta razón y con otra visión de los cambios en los sistemas de producción y de comercio en América Latina, que encontramos una preocupación por los desafíos de la agricultura y del desarrollo rural⁴, donde no figura los problemas de distribución del ingreso, asociados directamente a la producción, a su generación⁵.

2 Adelman I, A. "Poverty Focused Approach to Development Policy" *Development Strategies Reconsidered*. J. Lewis and V. Kallab Editores, U:S. Third World Perspectives, N° 5, 1986.

3 Para analizar la aplicación del modelo económico impulsado por organismos financieros, el autor citado ofrece detalles de este proceso. Stiglitz, Joseph "El malestar en la Globalización" Editorial Taurus, Argentina, 2002.

4 Briñol, plantea como uno de los desafíos de la agricultura y del desarrollo rural, definir las instituciones que contaran con los medios y las atribuciones para defender con eficacia el interés nacional y de los agricultores. Briñol, también ve como desafíos la estabilidad y el equilibrio macroeconómico, el evitar la producción primaria exportadora, la modernización de la agricultura, la competitividad de la producción, la reconversión productiva, el aumento de las exportaciones, la asimetría entre proteccionismo y apertura unilateral, apoyo a la producción local de alimentos. Briñol "El marco externo y el desarrollo de la agricultura en América Latina." FAO, Chile, 1994.

5 R. Martínez Nogueira plantea que los desafíos de la agricultura son empresariales, de infraestructura y la calidad y no se refiere solo a los productos, sino a sistemas, tecnología, procesos y factores de producción" Martínez N. R. "Reforma institucional y gestión del sector público agropecuario" Capítulo 5, en Echeverría R. "Desarrollo de las economías rurales" BID, Washington, D.C, 2001.

En defensa de los programas de ajuste estructural y sobre todo de la estabilización monetaria, se puede decir que la inflación había alcanzado niveles alarmantes en América Latina a inicios de los años ochenta. Pero estos cambios no impactaron por igual en todos los sectores sociales, y aunque se habló de un papel renovado de la agricultura⁶, de acuerdo con Izan y Onffroy se hizo en correspondencia a la demanda de los consumidores finales, los productores, las cadenas agroindustriales y comercializadoras. La producción fue diversificada y, es más sofisticada y exigente en materia de calidad y de las condiciones sanitarias⁷. Pero los autores no indican como grupos sociales del agro, especialmente el campesinado, estaban imposibilitados y discapacitados para asumir exigencias de competitividad, e inversión tecnológica de las nuevas condiciones de los sistemas agroalimentarios y del comercio.

Las políticas de compensación que acompañaron el ajuste estructural, que pretendían mitigar efectos y dar margen a la integración de determinados sectores sociales a las nuevas cadenas de producción y comercio, fueron insuficientes. El llamado a una agricultura ampliada, se origina en la necesidad de que sectores del campesinado encuentren nuevas opciones de sobrevivencia. Esto contrasta con el sistema de cadenas de producción y comercio, tal y como lo exponen Izan y Onffroy, porque tienen como finalidad un enfoque más sistémico de la agricultura y del medio rural y no necesariamente la sobrevivencia del campesinado.

Así, cuando se impulsó el proceso de ajuste estructural y de estabilización económica y recientemente la apertura comercial y la integración comercial, no se mencionó con detalle al menos tres situaciones planteadas por Ruth Rama: la globalización de las cadenas agroalimentarias, la expansión mundial de los centros de investigación y desarrollo en el sector agroalimentario y la homogenización de la dieta en el ámbito de los países desarrollados⁸.

6 Izan M./ Onffroy V./ "El sector Agrícola y la integración económica regional, un enfoque histórico comparativo entre América Latina y la visión europea". CEPAL, Santiago de Chile, 2000.

7 Los autores citados ahondan en la importancia de una mayor interacción del sector agrícola con otros sectores productivos, la importancia de contribuir a la estabilidad económica, la cohesión social y la paz en el medio rural, en la más absoluta desconsideración de que las reformas aplicadas estaban generando reacciones y descontento social.

8 Rama, Ruth. "Industria agroalimentaria: innovación y globalización". Workshop sobre Capacitación en Análisis de Cadenas Agroalimentarias y macroeconomía y políticas agrícolas. FAO/ REDCAPA, Río de Janeiro, 1998.

Entonces, como se puede derivar de lo anterior, las exportaciones desde América Latina, están en función de la demanda externa, la inserción productiva de la agricultura y la agroindustria es en una producción más selectiva, extremadamente condicionada a la evolución del comercio mundial, con grandes preferencias a las naciones que acuerdan convenios bilaterales y multilaterales de intercambio comercial. Pero sobre todo con las naciones que hayan provocado su desgravación arancelaria, apertura a las transacciones comerciales de las empresas transnacionales y que cuestionan los subsidios y estén regulando el tipo de cambio y la inversión.

El resultado después de varias décadas del modelo de promoción de exportaciones, América Latina, con un mayor índice de apertura económica está frente a retos de aumentar la competitividad, y sus opciones están en la generación y adaptación de tecnología, para lo que se demanda aumento de las inversiones, en medio de crisis económicas, déficit fiscales, inflación e hiperinflación, desintegración de los espacios rurales y aumento de la pobreza.

Para una vinculación selectiva a los mercados, deben optar por nuevas generaciones de productos finales, mejorar sus cadenas de producción y comercio y adquirir ventajas competitivas en medio de negociaciones comerciales con las actuales potencias agrícolas, lo que lo hace un desafío, si se reconocen nuestras debilidades de inversión, la dependencia tecnológica y el dominio que ejercen pocas transnacionales del comercio.

Esta época de ajuste estructural y de estabilización de la economía deja al menos cuatro situaciones: a) la reestructuración productiva, b) un patrón de manejo de la apertura económica, el mercado de capitales y el equilibrio macroeconómico, c) una mayor dependencia de las transnacionales en lo comercial y tecnológico y d) una distribución del ingreso más desigual.

También como resultado de los cambios, no es casual la aparición de una preocupación por el papel de las instituciones en el desarrollo agrícola y el desarrollo de los espacios rurales⁹, centradas en las variables correlacionadas con el

⁹ En la búsqueda de una mejor explicación de una estrategia para América Latina se revivió las tesis de autores como Schumpeter sobre el liderazgo y la capacidad empresarial en la organización de los mercados y la innovación técnica, a F. Knight para recordar el concepto de incertidumbre asociado al desconocimiento económico y

desarrollo empresarial, el acceso al conocimiento, los impactos de la ausencia de información en las decisiones de los agentes económicos, como si no existiese un contexto externo y de cambios tecnológicos que incidieron en la organización de la estructura productiva de América Latina.

Si asumimos el giro en la discusión en el tema de las cadenas productivas y de comercio, o del sistema agroalimentario, ahora se trata de ver que la realidad de cada uno de los países de la región, no solo es comercio y mercado y de que hay condiciones específicas de la realidad social y regional de los grupos sociales. Este enfoque de la realidad volvió a preocupaciones sobre el nuevo mundo rural¹⁰, despertamos de una visión basada en la reestructuración productiva y del comercio para ver lo que sucedía con la fragmentación de regiones y territorios y el aumento de la pobreza rural y la mayor heterogeneidad de la estructura productiva y de los espacios rurales.

Lo anterior condujo a visiones donde se afirma que para comprender lo que sucede en la agricultura y el medio rural, solo puede hacerse en un marco global¹¹. Esta perspectiva neoinstitucionalista tiene una relevancia en el tratamiento del tema de las cadenas agroalimentarias, porque implícitamente se reconoce que los sistemas agroalimentarios y las dinámicas de los diferentes eslabones de las cadenas agroalimentarias no puede reducirse a tratarlas solo como problemas de mercado, fijación de precios o bien cantidades que se movilizan en las transacciones. Es posible que esto devuelva la atención a cada nivel de operación de las cadenas de producción, buscando que en cada uno de éstos, haya condiciones dinámicas de crecimiento y se rompa con las asimetrías en la distribución de los ingresos que tienen los sistemas actuales de producción.

En el estudio de las cadenas agroalimentarias surge así una nueva preocupación y es considerar no lo que ofrece la empresa, sino ésta como un agente

de cómo afecta el comportamiento económico de los individuos. Otros como F. Commons, se refirieron al papel de las leyes y el derecho en el comportamiento económico, o la tesis de H. Simón sobre como la ausencia de información y conocimiento altera el comportamiento económico de los individuos. Ver FAO "Macroeconomía y Políticas Agrícolas" Roma, 1995.

10 La literatura sobre la nueva ruralidad es amplia, algunos autores son: Teubal, Miguel (2002), Gordillo, Gustavo (1999), entre otros.

11 Morales, César "Reflexiones sobre el futuro del desarrollo de la agricultura en América Latina" CEPAL, Chile, 2002.

económico de la cadena. Así como interesa el manejo del suelo y la calidad de la cosecha, se debe considerar importante la situación financiera y administrativa de estas unidades de producción de los diferentes eslabones de la cadena de producción y el comercio. Sin embargo, hay un elemento relevante adicional y el contexto del espacio rural donde actúan las empresas y agentes económicos, porque se trasciende de la empresa o el productor a los grupos sociales, a las comunidades que dependen siempre de la producción que generan y de cómo se articulan a los mercados.

Es por lo anterior que en un nuevo enfoque de cadenas agroalimentarias, es relevante que cada país tome en cuenta, la importancia de no reducir el tema de la vinculación a los mercados a la racionalidad de las empresas o individuos que se vinculan eficientemente a los mercados, es importante premiar la comunidad, su organización y el cómo contribuyen a mejorar sus indicadores sociales y ambientales.

Los sistemas agroalimentarios conllevan una relación extrarregional, son solo una dimensión de la vida rural, que el comercio y las políticas de apertura las convierte en las más relevantes, y que han transformado la vida rural, sin garantizar necesariamente, que la población está en mejores condiciones, si examinamos la persistencia de la pobreza rural en los espacios rurales, las migraciones y la exclusión social.

Si la nueva ruralidad fue impulsada por las políticas públicas, con procesos en los espacios rurales, vía proyectos, que constituían arreglos institucionales, es en ese ámbito y con nuevos acuerdos entre grupos sociales y políticos que se puede ajustar las políticas públicas, los presupuestos e incentivos a estrategias más endógenas para los espacios rurales¹². Esto es simple, las instituciones públicas, las políticas públicas, el manejo del sistema fiscal, etc., forman parte del funcionamiento del sistema económico, que es endógeno.

¹² El comercio cada vez muestra mayores niveles de asimetría y hay reconocimiento de un dominio de pocas empresas transnacionales del mismo. Además los países industrializados son potencias agrícolas. Sin embargo y contradictoriamente las políticas y comercio están apuntando en la dirección señalada por Rafael Trejos, en el sentido de que el acuerdo de agricultura de la OMC, contiene regulaciones sobre las posibles formas de apoyo estatales a la agricultura, donde el compromiso es ir obteniendo reducciones sustanciales y progresivas a la ayuda y protección de la agricultura que otorgan los países, mediante un proceso de reforma continua, como una forma de ir estableciendo un sistema de comercio agropecuario más equitativo y orientado al mercado. Trejos, Rafael "Nueva ruralidad: Temas emergentes, nuevos condicionantes y viejos problemas" Revista Perspectivas Rurales, N° 8, MDR UNA, Costa Rica, 2000.

La reforma estructural de la agricultura en América Latina

Es imposible referirse a las cadenas agroalimentarias sin expresar el profundo impacto de los programas de ajuste estructural y de estabilización de la economía¹³. La reestructuración productiva y las nuevas reglas de juego producto de los cambios institucionales crean un escenario a la articulación productiva interna y externa. Cambios en las legislaciones y acuerdos de libre comercio, complementan los antecedentes a una supuesta mayor integración productiva.

Pero la integración económica y de los sistemas productivos demanda la reacción de cambios en cada una de las naciones. José Luis Calva (2002), para el caso mexicano, señala como principales instrumentos de este proceso los siguientes: la apertura comercial unilateral y abrupta, una política de devaluación monetaria, un descenso en los precios reales de productos agropecuarios, la liberalización comercial, repliegue de las acciones del Estado en fomento al desarrollo rural y reducción del crédito agrícola¹⁴.

Calva nos introduce en instrumentos que durante la década de los años ochenta cambiaron la realidad agrícola y rural de América Latina. Es lógico suponer que también de la organización de la producción. Uno de estos instrumentos, el de la apertura comercial, continúa produciéndose, con acuerdos bilaterales y multilaterales, pero no como esquema de integración. La integración es reservada a la esfera comercial, y se ha constituido en una especie de espada de Damocles para países latinoamericanos.

La apertura comercial requiere una dedicación especial, es todo un capítulo en las reformas institucionales y en los efectos en la organización productiva regional. Pero como se ha dicho, este instrumento no está solo y otros como la devaluación, estimula las exportaciones y los vínculos externos. Externalidades como los efectos severos en los ingresos reales de los consumidores locales, no se consideran relevantes.

13 Los programas de ajuste estructural y de estabilización de la economía, siguieron lineamientos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Estos lineamientos fueron respaldados por organismos de cooperación e incluso, instituciones del sistema de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos se apropiaron y profundizaron la temática de las reformas estructurales en América Latina.

14 Calva José L. "La reforma estructural de la agricultura y sus resultados" Seminario Internacional de Desarrollo Rural, Valdivia, 24-25 de octubre, 2002.

Pero como se trata de estimular lo externo, el mercado de tierras fue activado y el turismo encuentra condiciones propicias con un tipo de cambio alto, aunque la población sea empobrecida y la capacidad de compra de los consumidores reducida por la inflación y la variación en el tipo de cambio. Aún hay más, los precios reales de los productos agrícolas son bajos, de manera que son otros sectores, en otros eslabones de la cadena productiva los que acumulan, dado la baja en los precios reales de estos productos. Alimentos y materias primas a bajos precios, por lo tanto los salarios pueden ser bajos y si hay problemas, entran a funcionar los fondos sociales y los programas de lucha contra la pobreza.

Un mercado “más global, más interdependiente y más abierto en cuanto a sus conexiones macroeconómicas mediante la integración de los patrones de producción y de consumo que surgen de una ramificación creciente de la división internacional del trabajo” (Teubal, Miguel, 2002)¹⁵. Pero este mercado quién o quienes lo hacen más integrado, son las empresas transnacionales¹⁶. Dado los niveles de concentración y de oligopolio, posiblemente son cadenas en las que “integran” diferentes agentes en la producción, la distribución y el consumo.

El mercado está controlado y el perfeccionar las cadenas, mejorar el manejo sostenible de los recursos y preocuparse por la calidad, no aseguran beneficios a países productores que han padecido crisis en casi todos los productos tradicionales. El paso a productos no tradicionales, sobre todo hortalizas y frutas, está asociado a las expectativas de mercados, y fue parte de una estrategia macroeconómica de reestructuración productiva y generación de ingresos para regular la balanza de pagos¹⁷.

El resultado es evidente en materia agroalimentaria al reducirse la producción de granos y al desplazarse a los productores locales, dando paso al mayor control de las transnacionales que dominan el comercio. Ahí también está la pobreza, y el

15 Teubal, Miguel “Globalización y nueva ruralidad en América Latina” Universidad de California, Estados Unidos, 2002.

16 Miguel Teubal señala como el comercio exterior está dominado por empresas transnacionales en granos, un 85% del comercio de granos está dominado por 6 empresas, 15 empresas controlan el 85% del comercio algodón, 8 corporaciones el comercio de café, 7 el 90% del té, 3 empresas el comercio del banano, 3 el 83% del comercio de cacao y 5 el comercio del tabaco (Teubal, Miguel, 2000).

17 Estos cambios suceden con el apoyo del Estado al sector exportador en momentos en los cuales la política agrícola en Estados Unidos y Europa, protege y fortalece el sector.

desplazamiento de agricultores a las ciudades y nuevas actividades productivas. Además el impulso a la reconversión productiva incrementa la dependencia de insumos y maquinaria, en un marco de desgravación arancelaria y liberalización creciente de los mercados. Todo esto produce un dominio externo de la evolución de la estructura productiva, y la dinámica de las exportaciones, al tiempo que la investigación y extensión agrícola deja de orientarse a las economías campesinas.

Entre el campesinado y en general los pequeños y medianos productores, encontramos situaciones diversas relacionadas con su integración a las cadenas de producción. Algunas encuentran capacidad de vinculación y estos prácticamente fueron incorporados a los nuevos sistemas de producción. Otros hacen esfuerzo por conservar los niveles de competitividad alcanzados. Pero si estos buscan integrarse a los mercados, comerciantes y agroindustriales establecen relaciones flexibles, quieren ser ellos los que asumen el control de las nuevas condiciones de producción y emergen como los agentes económicos de dominio de la información sobre precios, mercado y tecnología¹⁸. Sin embargo, estos agroindustriales también son impactados por la función de los distribuidores, quienes establecen condiciones de comercio y han colocado a la industria como un eslabón de maquila de productos finales, en muchos casos.

Las reformas están en una sola dirección

En América Latina las reformas son para hacer más dinámicos los mercados. En el caso mexicano, las referencias a la reforma agraria y a su revolución de 1910 cambió con reformas en 1992 y con el programa PROCEDA, que regulariza derechos de propiedad en los ejidos, con la concesión de títulos de propiedad. Este cambio es importante, para los agronegocios, la inversión extranjera y la seguridad alimentaria¹⁹.

Pero desde lo macroeconómico los efectos son positivos, dado que el desarrollo de una amplia gama de productos no tradicionales y de nuevas cadenas

¹⁸ Ver CEPAL/FAO/GTZ "Agroindustria y pequeña agricultura" CEPAL. Chile, 1998.

¹⁹ Para Rubén Echeverría una estrategia de seguridad alimentaria incluye: consolidación de las políticas públicas, modernización y reforma del estado, desarrollo del mercado de tierras, desarrollo de los mercados financieros, aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, fortalecer recursos humanos e infraestructura. Echeverría R. "Estrategia para el desarrollo agroalimentario en América Latina y el Caribe" BID, Washington, 1999.

productivas, generan ingresos para regular la balanza de pagos y hacer efectivos compromisos de deuda externa. La preocupación obedece a un balance negativo en el agro de los efectos causados por las reformas. No es el optimismo de Berdegué y Alejandro Schejtman²⁰, de estrategias de desarrollo centradas en la lucha contra la pobreza lo que mejorará la realidad de los espacios rurales, porque donde queda el problema sobre la presión de los recursos económicos, la heterogeneidad estructural, el deterioro de los términos de intercambio, la brecha tecnológica, los desbalances en producción y productividad, la inequidad regional.

Es por lo anterior, que las estrategias deben ser construidas, en cada espacio rural, desde una perspectiva endógena, donde los actores definen hacia dónde dirigir los procesos. Esto dista de lo formulado y Schejtman, y Berdegué que prácticamente plantean los términos de referencia, o el marco en el cual se deben construir las opciones de desarrollo rural, sin formular una propuesta de estrategia.

Cadenas agroalimentarias y desarrollo de los espacios rurales

¿Dónde comienza y termina una cadena agroalimentaria? ¿Dónde se agrega mayor valor y se acumulan los resultados? ¿Cómo las cadenas procuran integrar en muchos casos agentes económicos y espacios regionales con diferente nivel de crecimiento? La integración se puede individualizar en los primeros eslabones de la cadena, pero conforme el espacio económico en el cual opera es de un ámbito mayor, los agentes económicos se hacen en muchos casos virtuales, y pertenecientes a espacios indeterminados.

Interacciones de una cadena agroalimentaria no son necesariamente verificables a escala regional e incluso a escala nacional. Sin embargo aunque la cadena sea virtual, o explícita y verificable en sus eslabones, existen condiciones dadas, de importancia, aplicable a la producción que se negocia y que tienen relación con la inocuidad de la producción, donde prevalecen criterios relacionados con la salud y la relevancia del ambiente.

La inocuidad y la protección ambiental, son dos condiciones que hacen que el poder se concentre en las regiones consumidoras. En estos territorios se organiza la orientación de la producción y la transición actual de la agricultura. Así y con

²⁰ Schejtman A., Berdegué A. "Desarrollo Territorial Rural". BID, Chile, 2003.

variantes reconocidas la región latinoamericana aplica un estilo de crecimiento y de comercio, inducido o coincidente con políticas y enfoques de organismos financieros y de la cooperación internacional. Las transnacionales, organismos financieros y gobiernos crean consensos, sobre la agricultura, la importancia de fortalecer las cadenas agroalimentarias y el lugar y condiciones en las cuales se deben originar las producciones de las regiones de América Latina²¹.

Existen sistemas de organización de la producción que por sus interrelaciones denominamos cadenas, virtuales o no, incluso hablamos de eslabones de esta cadena, aunque desconozcamos los agentes que intervienen, y la separación de actores sea difícil de especificar²². Internamente desciframos quienes producen, sin embargo es difícil precisar (individualizar personas físicas y jurídicas) quienes acumulan y por qué no garantiza una adecuada distribución de la ganancia, si al admitir la existencia de una cadena agroalimentaria se habla de un sistema, de una red de relaciones, de una organización²³.

Todo sistema supone una dirección y si hay dirección hay gestión y hay quienes toman las decisiones de cómo integrar en las cadenas de producción y comercio a otros, definir las relaciones contractuales, su posición en el sistema y los requerimientos tecnológicos y de la calidad en los procesos de producción.

No se diga que un productor se integra a un sistema de manera espontánea, en este proceso hay reglas de juego, y los diferentes agentes deben cumplirlas.

21 Otro de los nuevos conceptos producto de estos consensos es el de multifuncionalidad de la agricultura. Rafael Trejos puntualiza lo siguiente: "Aunque se reconoce que la principal función de la agricultura es producir y suministrar alimentos y fibras, pero que además da forma a los paisajes rurales, aporta beneficios ambientales como la conservación de la tierra, contribuye a la gestión sostenible de los recursos naturales, la conservación de la biodiversidad y la viabilidad socioeconómica de muchas zonas rurales". Trejos, Rafael. Nueva Ruralidad: Temas emergentes, nuevos condicionantes y viejos problemas" Revista Perspectivas Rurales, N° 8, MDR/ UNA.

22 Miguel Teubal señala que se ha creado una nueva división del trabajo agrícola en el proceso de mayor internacionalización del capital. Pero es el Estado uno de los principales agentes de la promoción del nuevo sistema agroalimentario y transnacionalización de la agricultura. Teubal, Miguel "Globalización y expansión industrial ¿Superación de la pobreza en América Latina", Editorial Corregidor, Argentina.

23 Ruth Rama es más optimista, porque considera que en los países subdesarrollados pueden evolucionar positivamente los sistemas agroalimentarios. Considera que la globalización de la tecnología en procesamiento de alimentos, bebidas y los sistemas nacionales de innovación tecnológica, pueden garantizar la interacción de las cadenas agroalimentarias. Rama, Ruth "Industria agroalimentaria: innovación y globalización" Workshop sobre capacitación en análisis de cadenas agroalimentarias y macroeconomía y políticas agrícolas en América Latina". FAO/ REDCAPA, Río de Janeiro, 1998.

Los vemos en la producción de café, el banano, hortalizas, productos procesados, etc. La individualización de actores de una cadena agroalimentaria ayuda al que acumula, al que se ubica en los eslabones de privilegio. Pero cómo se distribuye la ganancia y cómo participan los actores de las fases menos privilegiadas y talvez con grandes riesgos, en la cadena productiva y las decisiones no se incluye en las relaciones contractuales, muchas de las cuales son informales, para los productores campesinos y empresas agrícolas familiares.

Cuando se examina una cadena de producción lo más importante no es lo regional o la distribución del ingreso, el interés es colocado en analizar como no generar costos adicionales y mantener los niveles de rentabilidad en aquellos que pueden aprovechar mejor las oportunidades de inversión, aunque el comercializador considere “relaciones de explotación” con el campesinado o productor familiar. En las políticas públicas y en los instrumentos que los acompaña, el impulso a las cadenas de producción y comercialización, el llamado a la equidad es más retórica que realidad, sobre todo si se trata de producción en pequeños predios. Es en los foros académicos y de la cooperación donde el tema de fortalecer las cadenas agroalimentarias se resalta sin ver adecuadamente, lo que está ocurriendo, sobre todo con los productores de pequeña escala.

Las cadenas productivas y la importancia de una visión espacial del desarrollo rural

Desde el predominio de las experiencias y enfoques microrregionales y locales a partir de la década de los años setenta, se comenzó a verificar que el tema de lo rural es más regional y nacional. Cada vez menos agrícola y si multisectorial, que dio lugar a nuevas y variadas interpretaciones de cómo enfocar el desarrollo rural. La más reciente propuesta del BID está en los planteamientos de Rubén Echeverría (2001) y el trabajo de Alejandro Schejtman y Julio Berdegú (2003)²⁴.

En ambas formulaciones los señalamientos y cifras sobre la pobreza rural en América Latina justifican una intervención directa de los gobiernos. Pero el tema de desarrollo rural y de los espacios rurales, no puede restringirse al tema de la pobreza rural por varias razones: a) el carácter multisectorial de la actividad

24 Schejtman A., Berdegú J. “Desarrollo Territorial Rural” BID, Chile, 2003.

productiva, b) el crecimiento de ciudades intermedias y de pequeños centros urbanos en los espacios rurales, c) la importancia de la integración regional, d) el desarrollo organizacional y político de las regiones, y e) el énfasis en la producción y la competitividad.

Martín Piñeiro señala que a pesar de la importancia del sector agrícola en América Latina no se ha definido con claridad una estrategia de desarrollo que aproveche las ventajas comparativas de la región y las oportunidades que surgen de las nuevas condiciones del contexto económico internacional y regional (2001). Pero es posible articular esta estrategia frente a la política de los Estados Unidos y de Europa, desde hace mucho, potencias en la producción alimentaria y frente a las transnacionales que dominan el comercio. O frente a los problemas fiscales que orientan a los gobiernos a mayores empréstitos y donaciones de países, con una política alimentaria que desafía los esfuerzos locales.

La innovación y el fortalecimiento de los sistemas de producción y comercio en los espacios rurales

La tesis central es que la innovación de los sistemas de producción y de comercio ha incrementado los desequilibrios en los espacios rurales y ha reducido las capacidades de cambio en las regiones, cuya especialización productiva, como parte de un sistema global, restringe las opciones decisorias. Pero en este proceso se han dado condiciones en los espacios rurales, donde la política de innovación y la creación de entornos innovadores²⁵ tiene mayor relevancia de la realidad regional. Pero la realidad es buscar ser competitivos sin que necesariamente se den las condiciones, porque por lo general, se actúa como sucursal de otras empresas, y donde no se aprovecha el potencial innovador de la población en las regiones.

Son las regiones dependientes las que asumen las condiciones de empleo que la inversión de capital en las regiones genera. Esta inducción de cambios, que es apoyada por los gobiernos, no siempre es una solución a largo plazo. El tema de

²⁵ El proceso de innovación crea diferencias entre las regiones. Cuadrado distingue las regiones adaptativas de las regiones dependientes. En las primeras el proceso de innovación obedece a la selección de tecnología apropiada a las necesidades de producción y los cambios industriales. Las regiones dependientes del desarrollo local se basan en tecnologías externas y por lo general son empresas que actúan como sucursales de empresas transnacionales. Cuadrado R. J. "Planteamientos y teorías dominantes sobre crecimiento regional en Europa en las últimas cuatro décadas" Revista EURE, Santiago, Chile, 1995.

esta innovación con cambios en los sistemas de producción está centrado en la competitividad regional y la generación de empleo es consecuencia de la innovación producida y que hace a un espacio rural depender mayormente de decisiones externas. Por consiguiente, la motivación del cambio en la cadena de producción no es el empleo rural o mayores ingresos para los productores²⁶.

Esto es aplicar en los espacios rurales transformaciones que varían los sistemas de producción, agroindustria y comercio, pensando en la disminución de costos, se insiste en la importancia regional de contar con sistemas de información sobre los mercados y la importancia de articular los pequeños y medianos productores a las nuevas cadenas de producción²⁷. Pero estas relaciones difieren de las anteriores en que buscan condiciones de “flexibilidad” en las relaciones comerciales y en los procesos de trabajo. Bajo el criterio de que se están instaurando nuevas relaciones de trabajo y de producción, y con los cambios y la innovación tecnológica bajo nuevos esquemas de gestión administrativa, las regiones se ven conectadas a procesos globales²⁸. Pero no se discute ampliamente el tema de distribución de los excedentes y las regiones solas ven incrementada la dependencia del exterior. Nuevamente, lo que sirvió en el pasado como un instrumento para el desarrollo de los espacios rurales (exportaciones), ahora es su mayor expresión de dependencia social y tecnológica.

Entonces, la creación de innovaciones y de sistemas agroalimentarios y de comercio, producen y están produciendo en América Latina una mayor desarticulación de las comunidades rurales y de los espacios regionales. Lo que debería ser un instrumento para la integración regional, se emplea y produce una mayor desarticulación territorial. Esto es reconocido por varios autores²⁹ al plantearse

26 Las empresas transnacionales no se ubican en las regiones deprimidas, de mayor pobreza o más baja calidad de los suelos y ausencia de servicios. Hacen dependientes de las empresas transnacionales las regiones de los países con mayor potencial de integración positiva a los mercados.

27 Incluso se han creado metodologías para seleccionar en las regiones territorios que tienen potencial de integración positiva a los mercados y a las cadenas de producción.

28 En los sistemas de producción regional hay cambios que significan el paso de un modelo fordista de producción a otro denominado neofordista. Consultar Uribe Echeverría, “Desarrollo global en los años noventa: tendencias y perspectivas en América Latina” Universidad de los Andes, Colombia, 1990, Rojas, Claudio “El desarrollo después de la crisis del Estado Bienestar” ILPES, Universidad BIOBIO, Chile, 1995.

29 Hay una región y múltiples territorios, pero también la población se reconcentra en unas pocas ciudades en América Latina. Sergio Bossier plantea que para la reconstrucción regional es importante revivir el Estado en el contexto actual de predominio de las políticas neoliberales. Bossier, Sergio. “La geografía de la globalización: un único espacio, múltiples territorios”. Revista Ciudad y Territorio, Madrid España, 1997.

como hoy día hay una región y muchos territorios o a las tesis de Sergio Bossier sobre la necesidad de la construcción social regional. Ambos planteamientos son una expresión de la dinámica del desarrollo de los espacios regionales y rurales en América Latina³⁰.

En la reconstrucción de los sistemas regionales de producción es importante fortalecer enfoques contra una aplicación perversa de la globalización, esto es considerar la importancia de lo endógeno, como una dimensión decisoria en la apertura económica. Esto es considerar los cambios como un resultado de una simbiosis de lo interno y lo externo. Lo externo no como superimposición como suele ocurrir, sino como información y acuerdos que debe necesariamente, contrastarse con lo interno, fundamentado en su capacidad de organización e innovación. Considerar entonces que no hay una trayectoria de acción, como suele presentarse muchas de las opciones de los organismos financieros y de cooperación, sino que ésta es múltiple³¹.

Entonces desde una proyección más nacional, el sistema de cadenas de producción debería ser reabordado, considerando como factor clave las políticas públicas, de descentralización productiva de la agricultura y la industria en los espacios rurales, pero acorde con un fortalecimiento de la organización regional, entendida como red de relaciones multisectoriales e institucionales. Esto es la búsqueda de niveles de competitividad regional con base en la organización regional y donde la integración de proveedores, productores y clientes se dan en un marco de instancias regionales organizadas para la integración y la cooperación empresarial³².

La tecnología como un factor clave en los sistemas agroalimentarios y de comercio

En el análisis de los sistemas de producción y comercio agroalimentario, “los avances en la biotecnología, la informática y las comunicaciones, definen un nuevo

30 Para Bossier construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de autoorganización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco receptiva a su identificación territorial y en definitiva pasiva, en otra organizada, cohesionada, consciente de su identidad sociedad-región.

31 Elies Furio señala como los factores claves del desarrollo son inamovibles, el desarrollo endógeno implica procesos de descentralización productiva, el territorio es un espacio de oportunidades y existe una pluralidad de trayectorias. Furio, Elies “Evolución y cambio en la teoría regional” Editorial Ariel, España, 1996.

32 El sistema de organización y de interacción regional debe tener efectos más amplios, entre los que se encuentran fortalecer el potencial innovador y la identidad regional.

escenario científico técnico de enorme impacto potencial en las formas de organización social y procesos productivos agroalimentarios”³³. Sin embargo, existe una preocupación creciente sobre la tecnología y el acceso de los productores a la misma.

Pero la discusión de si se incorpora o no la tecnología a la producción, dejó de ser una preocupación de la extensión agrícola. En las cadenas de producción que prevalecen, el productor, el transportista, el agroindustrial, el distribuidor, deben cumplir normas de calidad y de inocuidad. Ya la charla, o la instrucción dejó de lado la voluntad del productor. Este para participar de las cadenas de producción debe necesariamente, cumplir con los requerimientos que por lo general y de manera contractual se establezcan muchas veces desde el exterior.

En la experiencia latinoamericana encontramos que la uniformidad en la producción de la papa en la región andina, del cacao en Centroamérica, o del maíz en México, muchos productores no toman en cuenta el valor económico de la producción, pero quienes uniformizan la calidad y garantizan la producción de acuerdo con las exigencias del mercado, si están en la esfera de los agronegocios.

Así existe en la cadena de algunos productos generados en pequeñas explotaciones campesinas transferencia de valor. Esta transferencia se produce por las condiciones de organización de la producción y el control existente de los eslabones de la cadena productiva. Además, tiene un peso significativo el comportamiento de los precios en los mercados internacionales, que se toma en cuenta para pagar por la materia prima a los campesinos y empresas familiares.

Por lo anterior, técnicas más conservacionistas de producción, el cuidado del agua y de uso de tecnología no contaminante, no necesariamente significa un mayor precio al productor y más rentabilidad. Esto es un hecho y las políticas públicas desconsideran esta situación, aduciendo el nivel de participación del sector agrícola en el producto interno bruto (PIB) y al hecho de que beneficiar o privilegiar a unos productores, no puede hacerse sin afectar el conjunto de la economía. Posiciones que desconsideran los problemas de organización de la producción y la función que a este nivel se realiza en mantener condiciones de inocuidad de la producción y la protección ambiental.

33 Echeverría, Rubén. “Opciones de inversión en la economía rural”. Capítulo 7, en “Desarrollo de las economías rurales”. BID, Washington, D.C., 2001.

La valoración económica de la tecnología cobra una especial consideración en la cadena de producción y su transferencia y masificación entre los productores es esencial. Tecnología que se amplió tanto a productos tradicionales como a los no tradicionales, donde sea necesario uniformar la calidad.

Entonces, tenemos que los cambios en la cadena de producción y las nuevas exigencias de mercado modifican las condiciones del empleo rural³⁴. Es el cambio en las condiciones de producción y las exigencias tecnológicas que hacen relevante el nivel educativo del productor. El mercado exige mejores condiciones de calidad y las prácticas culturales deben hacerse de acuerdo con guías tecnológicas que garanticen sistemas adecuados de producción y manufactura.

Pero el fenómeno no es nuevo y esta modificación en la función de la agricultura en el desarrollo y del empleo rural, se planteó desde que se impulsó el proceso sustitutivo de importaciones y se hizo evidente, en los años ochentas, con los procesos de ajuste estructural y la transformación productiva.

El crecimiento del empleo no agrícola fue una llamada a ver con más cuidado los cambios en los espacios rurales. Estos se asocian a un proceso de crecimiento económico multisectorial y a una mayor relevancia de las ciudades intermedias y de los pequeños núcleos urbanos. Por lo cual, las cadenas productivas conllevan esos cambios en la organización de la producción y el empleo, modificaciones en la tecnología y una mayor preocupación para ver la realidad rural desde una perspectiva territorial.

CONCLUSIÓN

Una de las preocupaciones a corto plazo es el nivel de precios y de rentabilidad de la producción agrícola. Una demanda inmediata de los sectores productivos del agro, el campesinado en la primera fila, se refiere a la necesidad de cambios en la organización de las cadenas de producción y comercio, porque ven a los espacios rurales solo como proveedores de materias primas, productos frescos y fibras a bajo precio. Es importante superar este sesgo y que la agricultura, y los sistemas de producción local y de comercialización, sean considerados como integrantes del

³⁴ Ver Berdegué A., Readon T., Escobar G. "La creciente importancia del empleo y el ingreso rural no agrícola". Capítulo 6, en Echeverría R. "Desarrollo de las economías rurales" BID, Washington, D.C., 2001.

sistema económico y no solo como complemento, o parte de una cadena productiva, que en muchos casos tienen sus centros de decisión a escala extrarregional.

Lo anterior nos lleva a señalar la importancia de que el sector agrícola sea redimensionado desde una perspectiva regional, de espacio rural, de territorio, concentrando las acciones en el ámbito de los agronegocios, la competitividad y la vinculación a los mercados. La diferencia con el modelo aperturista, debe ser en la participación de las empresas regionales en la distribución de los beneficios y las características de cómo se hace la vinculación a los mercados.

La idea está centrada en lograr una mayor organización e integración de las actividades productivas a escala regional y local, una mayor complementariedad de los sectores agrícolas con la dinámica de crecimiento de los centros urbanos y otros sectores como el turismo.

Pero como lo anterior demanda inversión y la inducción externa actual, ha significado condiciones de vulnerabilidad y crisis para muchos espacios rurales, los recursos financieros para la modernización y transformación de la agricultura y la vida de los espacios rurales, debe asumirse como transferencia de sectores dinámicos a una estrategia regional y nacional de crecimiento y desarrollo económico. Una de estas salidas es revertir instrumentos de la política monetaria para propiciar condiciones de crédito a los productores aplicables a nuevos sistemas y modelos de gestión empresarial, o el accionar nuevos instrumentos de política agrícola de gran impacto local, como es la inversión pública en infraestructura y adecuación de tierras.

En resumen, se propone construir una estrategia de cambio en la dinámica de organización actual de los sistemas de producción y comercio a escala regional, que considere al menos cuatro aspectos: a) producción y competitividad, b) el desarrollo social, c) el fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones regionales y d) y la integración regional.

Como profundizar en lo anterior, puede ser motivo de otro ensayo, solamente indicaré algunos temas que son prioritarios: a) replantear la posición actual del sector agroalimentario y forestal en el actual contexto del nuevo paradigma económico, b) reformular la relación entre la política macroeconómica y los sistemas

de producción agrícola y de comercio, c) redefinir las políticas públicas a partir de las lecciones aprendidas de la experiencia de los últimos veinte años, de los impactos de la políticas y las reformas en el sector agroalimentario de América Latina, d) profundizar en la dinámica actual de transición de la agricultura, e) replantear, con prioridad para los países latinoamericanos, de menor tamaño, el significado para su futuro, el comportamiento actual del mercado de tierras, e) replantear el desarrollo de los espacios regionales de base agrícola y de las comunidades indígenas y el tipo de integración territorial propuesto.

BIBLIOGRAFÍA

- Adelman I., A. "Poverty Focused Approach to Development Policy". *Development Strategies Reconsidered*. J. Lewis and V. Kallab Editores, U.S. Third World Perspectives, N° 5, 1986.
- Berdegú A., Readon T., Escobar G. "La creciente importancia del empleo y el ingreso rural no agrícola". Capítulo 6, en Echeverría R. "Desarrollo de las economías rurales". BID, Washington, D.C, 2001.
- Bossier, Sergio. "La geografía de la globalización: un único espacio, múltiples territorios". *Revista Ciudad y Territorio*, Madrid España, 1997.
- Briñol. "El marco externo y el desarrollo de la agricultura en América Latina". FAO, Chile, 1994.
- Calva, José L. "La reforma estructural de la agricultura y sus resultados". Seminario Internacional de Desarrollo Rural, Valdivia, 24-25 de octubre, 2002.
- CEPAL/FAO/GTZ. "Agroindustria y pequeña agricultura". CEPAL. Chile, 1998.
- Cuadrado, R. J. "Planteamientos y teoría dominantes sobre crecimiento regional en Europa en las últimas cuatro décadas". *Revista EURE*, Santiago, Chile, 1995.
- Echeverría, Rubén. "Desarrollo de las Economías rurales de América Latina". BID. Washington DC, 2001.
- Echeverría, R. "Estrategia para el desarrollo agroalimentario en América Latina y el Caribe". BID, Washington, 1999.
- Fabre, Piere. "Utilización del análisis de cadena para el análisis económico de las políticas". FAO, Río de Janeiro, Brasil, 1998.

FAO “Macroeconomía y Políticas Agrícolas”. Roma, 1995.

Furio, Elies. “Evolución y cambio en la teoría regional” Editorial Ariel, España, 1996.

Gatto, Fco. “Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales”. en: Albuerquerque Fco., De Mattos C., Jordan R. “Revolución tecnológica y reestructuración productiva: Impactos y desafíos territoriales”. ILPES/ ONU, Chile. 1990.

Izan, M./ Onffroy V. “El sector Agrícola y la integración económica regional, un enfoque histórico comparativo entre América Latina y la visión europea”. CEPAL, Santiago de Chile, 2000.

Llambi, Luis. “El desarrollo rural sostenible en la ecorregión andina”. Revista de Políticas Agrícolas, REDCAPA, Colombia, 2002.

Martínez, N. R. “Reforma institucional y gestión del sector público agropecuario”. Capítulo 5, en Echeverría R. “Desarrollo de las economías rurales” BID, Washington, D.C, 2001.

Morales, César. “Reflexiones sobre el futuro del desarrollo de la agricultura en América Latina” CEPAL, Chile, 2002.

Piñeiro, M. “Importancia del sector agroalimentario” Capítulo 3, en Echeverría R. “Desarrollo de las economías rurales” BID, Washington, D. C, 2001.

Rama, Ruth. “Industria agroalimentaria: innovación y globalización”. Workshop sobre Capacitación en Análisis de Cadenas Agroalimentarias y macroeconomía y políticas agrícolas”. FAO/ REDCAPA, Río de Janeiro, 1998.

Rojas, Claudio. “El desarrollo después de la crisis del Estado Bienestar”. ILPES, Universidad BIOBIO, Chile, 1995.

Schejtman A., Berdegué A. “Desarrollo territorial rural”. BID, Chile, 2003.

Stiglitz, Joseph. “El malestar en la Globalización”. Editorial Taurus, Argentina, 2002.

Teubal, Miguel. “Globalización y expansión industrial. Superación de la pobreza en América Latina”, Editorial Corregidor, Argentina.

Teubal, Miguel. "Globalización y nueva ruralidad en América Latina". Universidad de California, Estados Unidos, 2002.

Trejos, Rafael. "Nueva ruralidad: Temas emergentes, nuevos condicionantes y viejos problemas". Revista Perspectivas Rurales, N° 8, MDR UNA, Costa Rica, 2000.

Uribe Echeverría. "Desarrollo global en los años noventa: tendencias y perspectivas en América Latina". Universidad de los Andes, Colombia, 1990.