

CAPÍTULO 5

POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOYO AL CCTA

Autores coordinadores: Michelle Chauvet (México), Celso Garrido (México), Tirso Gonzales (Perú)

Autores principales: Ruth Pamela Cartagena (Bolivia), Clara Cruzalegui (Perú), Luis A. Gomero (Perú), Dominique Hervé (Francia), Luis Carlos Paulino (Uruguay), Ericka Prentice-Pierre (Trinidad y Tobago), Ana Cristina Rostrán (Nicaragua)

Editores Revisores: Juan Cárdenas (Colombia), Claudio Bragantini (Brasil)

INDICE

Mensajes Claves.....	3
5.1 Objetivos Y Marco Conceptual.....	6
5.2 Políticas Públicas Para La Soberanía Alimentaria. Desarrollo Y Cultura.....	8
5.2.1 Seguridad alimentaria	
5.2.2 Soberanía alimentaria	
5.2.3 Participación de las mujeres – feminización de la agricultura	
5.2.4 Desarrollo y cultura	
5.3 Políticas De Participación De Los Actores Públicos Y Privados En El Desarrollo Del CCTA.....	18
5.3.1 Acciones a nivel internacional	
5.3.2 Acciones a nivel nacional	
5.3.2.1 Marcos legales adecuados	
5.3.2.2 Mecanismos efectivos de participación	
5.3.2.3 Descentralización del sistema de CCTA	
5.3.2.4 Generación de mecanismos para diseminar la información	
5.3.2.5 Generación de mecanismos efectivos de evaluación y monitoreo de políticas	
5.3.3 Acciones a nivel local	
5.3.3.1 Fortalecimiento de estructuras institucionales de base local	
5.3.3.2 Generación de capacidades locales	
5.4 Políticas Para La Gestión Sostenible De Los Sistemas De Producción.....	27
5.4.1 Gestión sostenible de los sistemas de producción	

5.4.1.1	Etapas de transición	
5.4.1.2	Políticas para apoyar la gestión sostenible de los sistemas de producción	
5.4.2	<i>Biodiversidad y propiedad intelectual</i>	
5.4.3	<i>Educación y extensión agrícola</i>	
5.4.4	<i>Cambio climático</i>	
5.5	Políticas De Comercialización Y Acceso A Mercados.....	45
5.5.1	<i>Políticas de negociación para el acceso a los mercados internacionales y regionales</i>	
5.5.2	<i>Políticas comerciales activas para el mercado interno y a nivel internacional, orientadas a generar poder de mercado mediante la creación de activos diferenciados.</i>	
5.6	Políticas De Servicios Financieros Para Las Poblaciones Rurales.....	46
5.6.1	<i>Financiamiento para fortalecer las capacidades del sistema de CCTA</i>	
5.6.2	<i>Financiamiento para fortalecer las capacidades de la población rural y grupos vulnerables</i>	
5.6.3	<i>Programas de apoyo financiero para la transición de las comunidades hacia un sistema productivo sustentable</i>	

Mensajes claves

1. Los objetivos de las políticas públicas de CCTA son: 1) la reducción del hambre y la pobreza, 2) el mejoramiento de la calidad de vida y la salud de la población rural, y 3) el desarrollo económico social y ambientalmente sostenible. Para lograr estos objetivos se requiere trascender los modelos de política implementados con anterioridad, en particular aquel que postula al mercado como mecanismo central de la asignación y regulación de los recursos, lo que ha aumentado la pobreza económica y cultural, el hambre y la inequidad.

2. Esta situación crea el desafío de formular alternativas de políticas públicas que consideren la heterogeneidad económica, socio-cultural y ecológica existente en los diversos países de ALC sin desconocer la nueva situación generada por las condiciones de apertura y desregulación económica. Los fundamentos para la implementación de estas políticas son: i) asegurar un marco macroeconómico estable; ii) definir lineamientos estratégicos que prioricen el aumento y la asignación de recursos públicos para el sistema de CCTA, dando preferencia al fortalecimiento de la producción sustentable de las unidades productivas pequeñas, con un enfoque de género, que garantice la seguridad y soberanía alimentarias de los países; iii) diseños institucionales que permitan la descentralización en la ejecución de la estrategia, con alta injerencia de diversos actores locales, revalorizando y fortaleciendo su cultura; iv) mecanismos permanentes de seguimiento y evaluación del impacto de las políticas que permitan reformular instrumentos aplicados; v) diseñar mecanismos adecuados para la asistencia financiera de las diversas políticas.

3. Las políticas públicas de CCTA que se proponen se orientan básicamente hacia el alivio de la pobreza y el hambre, la reducción de la inequidad y el desarrollo sustentable con énfasis en la pequeña agricultura campesina/indígena y agroecológica (considerada en sentido amplio). Para ello se requiere trascender los modelos implementados desde la década de los noventas, basado en enfoques liberales, en donde se postulaba a los mercados como mecanismos centrales de asignación y regulación de los recursos, enfoque que no ha hecho sino aumentar la pobreza y el hambre a nivel rural.

4. Una política de seguridad y soberanía alimentarias que incluya la producción, el acceso a alimentos y el desarrollo de capacidades. Se propone aplicar instrumentos de política que apunten más allá de la mera subsistencia, enfocados en mejorar la calidad de vida de los pobres, con acceso sustentable a los recursos productivos (tierra, agua, biodiversidad, crédito) basados en un enfoque de género y equidad. Dentro de ese contexto, se propone una política que contribuya a la recuperación y fortalecimiento de las culturas y saberes locales en la gestión de los recursos productivos y naturales. Para ello se aplicarían instrumentos de política intercultural que apunten los esfuerzos de pequeños agricultores en el desarrollo integral y de sus capacidades productivas, tomando en cuenta la cosmovisión y heterogeneidad de estos pueblos.

5. Una política de gestión sostenible de recursos naturales. Se propone manejar como instrumentos de esta política el ordenamiento territorial y la zonificación ecológica y económica mediante la cual se definen reglas para el uso de tierras, desde la conservación hasta el uso agrícola intensivo, con la finalidad de lograr un mosaico de agroecosistemas.

6. Políticas para incentivar y acompañar los procesos de transición de los sistemas productivos, convencionales y campesinos/indígenas, hacia modelos de agricultura sustentable. Se propone diseñar instrumentos de política para cada etapa de transición: reducción de insumos industriales, uso eficiente de energía, mayores niveles de diversificación, manejo agro-ecológico. Los incentivos y el acompañamiento buscarían mantener la eficiencia y la competitividad productiva de los sistemas productivos y precisar los objetivos de cada etapa y los medios para verificar sus logros.

7. Una política de participación y democratización en la definición y ejecución de la agenda de CCTA que integre a los sectores excluidos. Se proponen instrumentos de política que permitan a estos actores incrementar su acceso a la información, construir o fortalecer sus capacidades de participación en la toma de decisiones y disponer de espacios institucionalizados donde deliberar y decidir. En las condiciones mencionadas, las redes de cooperación serían un instrumento privilegiado para articular los actores públicos y privados en los ámbitos local, regional, nacional e internacional, para lograr beneficios colectivos y, a la vez, contemplar los intereses particulares.

8. Política de acceso a recursos genéticos y de distribución equitativa de los beneficios generados por su uso. Se proponen como instrumento de política la formulación de marcos legales que garanticen el acceso a los recursos genéticos por comunidades locales, y regulen el acceso a otros actores. Además, se definirán marcos legales *sui generis* que coadyuven al reconocimiento de los saberes tradicionales asociados a estos recursos genéticos y al reparto equitativo de beneficios generados por los mismos, entre las comunidades guardianes de estos recursos.

9. Una política que impida el uso de cultivos alimenticios para fines distintos a la alimentación en los países que son centro de origen de diversidad citogenética; en las otras regiones los instrumentos serán de carácter regulatorio. Los instrumentos para esta política serán un marco legal precautorio mediante autorización que implique la evaluación previa, caso por caso, del riesgo social, ambiental, cultural y de inocuidad alimentaria.

10. Políticas de educación intercultural para promover la construcción y el desarrollo de capacidades y habilidades locales. Se propone facilitar el acceso de la población del sector rural a los mercados laborales, mediante instrumentos de política, tales como la reforma educativa orientada a las comunidades objetivo, que contemple la formación intercultural y multilingüe, la capacitación de docentes especializados, el desarrollo de la infraestructura física e

informática adecuada, la oferta de becas para estudiantes de bajos recursos, programas de capacitación y desarrollo de habilidades.

11. La disponibilidad de servicios financieros es un factor imprescindible de apoyo para el accionar del sistema de CCTA en el cumplimiento de las metas del IAASTD. Tanto en el conjunto de ALC como en los diversos países de la región se observan bajos niveles de inversión en los sistemas de CCTA, por lo que es necesario contrarrestar dicha tendencia fortaleciendo la inversión en los diversos componentes de dicho sistema, con el fin de sostener la dinámica del mismo, así como reducir la dependencia de los CCTA respecto a las innovaciones tecnológicas provenientes de fuera de la región. Este aumento de la inversión debe darse no solo a nivel nacional sino también subregional y regional, para aprovechar experiencias y minimizar las duplicaciones de Investigación y Desarrollo (I+D).

12. Políticas de financiamiento diferenciado para los sectores de extrema pobreza y los pobres sujetos a crédito. Para crear servicios financieros completos, hay que diferenciar los sectores de extrema pobreza y pobres que son sujetos de crédito. Los primeros, al no ser sujetos de crédito, requieren soluciones específicas a la manera del Banco Grameen, en Bangladesh. Los segundos, en cambio, pueden acceder a servicios financieros bajo ciertos supuestos, principalmente la solución a los derechos de propiedad, escolaridad, adquisición de capacidades de gestión entre otros.

13. Programas de apoyo financiero para la transición de las comunidades hacia sistemas productivos sostenibles. Un aspecto muy relevante a considerar dentro de las políticas financieras para el apoyo de los sistemas de CCTA es que en muchas partes de ALC se trata de iniciar un proceso desde condiciones de atraso muy marcadas por urgencias inmediatas de subsistencia y sin recursos propios significativos. En consecuencia, para esas comunidades rurales se hace prácticamente imposible asumir por sí solas el desafío de salir de su condición actual y configurar sistemas productivos sustentables, tanto en términos económicos como ambientales. Por ello será necesario enfrentar el desafío de generar los apoyos financieros para que estas transiciones puedan cumplirse de manera ordenada y progresiva.

14. Políticas de gasto social en relación con el crecimiento del Producto Interno Bruto. Es pertinente enfatizar que el conjunto de políticas sociales enfocadas a la población rural deberían tener como supuesto que el gasto social en general (y en particular en lo referente al impulso del CCTA) crecería en términos reales, por lo menos en la misma proporción que aumenta el Producto Interno Bruto, aunque lo deseable sería que el aumento del primero fuera más que proporcional al del segundo, dado que ALC afronta el desafío de recuperar las graves carencias que enfrentan las poblaciones rurales y los grupos vulnerables de la región.

5.1 Objetivos y Marco Conceptual

Este capítulo tiene por objetivo recomendar opciones de política de apoyo al CCTA en relación con soberanía alimentaria, desarrollo y cultura, fortalecimiento de instituciones y desarrollo del marco legal, gestión sostenible de los sistemas productivos, promoción de mercados y financiamiento, que contribuyan a la reducción del hambre y la pobreza en ALC en el marco de las metas fijadas por IAASTD¹.

Esto se basa en la evaluación del CCTA en ALC realizada en los capítulos 1 y 2, en los que se han identificado una serie de limitaciones económicas, sociales y ambientales en la gestión de los sistemas de producción agropecuarios, que justifican la necesidad de diseñar y aplicar una serie de políticas de apoyo para promover el proceso de conversión de los actuales sistemas agropecuarios hacia unos que aseguren la sustentabilidad.

Para lograr este propósito, es necesario atacar los puntos críticos que están limitando el cambio del sistema, el cual tiene que ver con el desarrollo de capacidades, la investigación e innovación y la oferta tecnológica, considerando las oportunidades que surgen de las cadenas productivas y la necesidad de arbitrar entre el desarrollo del mercado interno y los subsidios a la exportación.

En la actualidad una de las barreras para avanzar en el logro de la competitividad en América Latina es el limitado desarrollo de capacidades de los que administran las unidades productivas. Por lo tanto, es necesario establecer políticas para enfrentar integralmente esta limitación desde las escuelas rurales, los institutos tecnológicos y los centros de formación superior con un nuevo enfoque curricular orientado hacia las metas del IAASTD, conforme a las metas específicas de cada país y reconociendo la diversidad multicultural.

De igual manera, hay que señalar que este proceso de conversión solo será posible si simultáneamente se establecen políticas de investigación orientadas a la innovación tecnológica desarrollada sobre el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad y los recursos naturales. El reto es encontrar nuevas tecnologías e insumos alternativos y maneras de combinarlos sin perder competitividad, así como identificar políticas de estímulo y de protección para que los diferentes actores se involucren, además de indicadores fácilmente observables de los logros obtenidos.

Distintas experiencias en proyectos de desarrollo productivo muestran que no basta con realizar acciones de capacitación e investigación para contribuir al desarrollo sostenible. También es

¹ Las metas son mejorar los medios de vida rurales y promover un desarrollo equitativo, con sostenibilidad ambiental, social y económica, que permita reducir el hambre y la pobreza mediante la generación, el acceso y el uso del conocimiento, la ciencia y la tecnología agrícola.

necesario que esas acciones resulten en la vinculación de los productores con el mercado interior. Hasta ahora, la oferta tecnológica se ha limitado a las cadenas productivas orientadas a la exportación, donde como se sabe el mercado de tecnologías e insumos, históricamente ha estado controlado por las empresas multinacionales de agroquímicos y semillas y no ha habido empresas alternativas que compitan con ofertas de tecnologías limpias para el desarrollo de la actividad agropecuaria. Por ello es necesario que las políticas a aplicarse promuevan pequeñas y medianas empresas que puedan entrar al mercado en mejores condiciones de competitividad (Lizarraga, 2002).

También es importante indicar que el proceso de conversión agroecológica de los sistemas agropecuarios se acelera al existir un mercado cada vez más exigente en la demanda de productos inocuos y de calidad. Esta tendencia ya se viene manifestando y está obligando a los productores articulados al mercado a acelerar o iniciar el proceso de conversión de sus sistemas. De igual manera, las políticas públicas pueden facilitar este proceso mediante incentivos escalonados según las metas logradas. La condición es que haya una voluntad clara del Estado, expresada por una política de financiamiento y fortalecimiento de las instituciones involucradas en facilitar el desarrollo productivo en el campo.

En la Figura 5.1 se esquematiza el cuadro de políticas para el apoyo del CCTA y sus interacciones propuestas en este capítulo, con el fin de avanzar en la transición hacia la sustentabilidad de la actividad productiva.

[Insertar Figura 5.1]

Es pertinente mencionar la relevancia que tiene el marco de los modelos que imponen los organismos multilaterales o tratados internacionales en los lineamientos generales de política. Por ejemplo, lo que surge como consecuencia de las dificultades para concretar las negociaciones en el capítulo agrícola de la Organización Mundial de Comercio, o lo que es resultado de los tratados de libre comercio entre países que exponen amplios segmentos de productores agrícolas a una competencia inequitativa y sin programas compensatorios.

Como consecuencia de estas medidas de política, se ha reducido el gasto del sector agropecuario en relación con el gasto público. Estos modelos muestran dos errores conceptuales graves: primero, la reducción del papel del Estado y, segundo, un menosprecio del papel de la agricultura buscando crear empleos en otros sectores, sin comprender que la población pobre rural tiene pocas opciones fuera de la agricultura, así como ignorar las distorsiones de los mercados internacionales. La disminución del presupuesto público a consecuencia de estos enfoques se refleja en tres indicadores: i) reducción de la inversión en investigación, extensión y educación; ii) escasos recursos hacia la modernización institucional; y iii) escasa inversión en recursos humanos (Trejos et al., 2004).

Este recorte del gasto público en el sector productivo, que está orientado a la producción de alimentos para el mercado interno, no ha podido ser cubierto por el sector privado, lo que deja un vacío en los procesos de inversión.

Finalmente dentro de este cuadro introductorio es pertinente enfatizar que este conjunto de políticas deberían tener como supuestos que el gasto social en general, y en particular en lo referido al impulso del CCTA, debiera crecer en términos reales por lo menos en la misma proporción que aumenta el Producto Interno Bruto (González y Ávila, 2005). Aunque lo deseable sería que el incremento del primero fuera más que proporcional al del segundo, dado que ALC afronta el desafío de recuperar las graves carencias que enfrentan las poblaciones rurales y los grupos vulnerables de la región.

5.2 Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria. Desarrollo y Cultura

En un contexto de fragilidad nutricional y alimentaria, la soberanía alimentaria es una imagen objetivo a la que se plantea llegar en el mediano/largo plazo para combatir el hambre y la pobreza; por tanto, tiene que ver con otros aspectos como acceso a la propiedad de la tierra; a los recursos naturales básicos, al crédito, mercados, educación, servicios de salud, participación de las mujeres y demás. Es la capacidad de decidir qué, cómo y cuánto producir de una manera sustentable.

El desarrollo de políticas para llegar a la imagen objetivo implica una visión dinámica que, partiendo de la situación actual, debería contemplar fases intermedias e instrumentos de subsidios para el acceso a los alimentos en casos extremos. La seguridad alimentaria se limita al abasto de alimentos que es algo inmediato referido a proporcionar/garantizar el acceso a los alimentos vía bajos precios, bonos alimentarios, etc. Varios programas gubernamentales se han limitado a esto, pero no han sido eficientes en resolver el problema del hambre y la pobreza.

En este primer subcapítulo se plantean políticas e instrumentos para los alcances de programas de seguridad y soberanía alimentarias y las implicaciones de la participación de las mujeres y la relevancia del desarrollo y la cultura para alcanzar las metas del IAASTD.

5.2.1 Seguridad alimentaria

Un primer tema relevante en las políticas para el apoyo de las CCTA es que las poblaciones rurales tengan un nivel razonable de seguridad en el acceso a los satisfactores básicos, particularmente la alimentación. En general, en ALC esto se ha ubicado dentro de la agenda de políticas sociales, particularmente dentro de la temática de la seguridad alimentaria. Al respecto ha habido un amplio y complejo debate (ver el capítulo 1).

Estas políticas sociales en América Latina han estado instrumentadas tanto por modelos guiados por el mercado, privados, individualistas y desiguales, como por modelos correctores del

mercado, públicos, solidarios e igualitarios (Huber, 1996). Estas dos perspectivas se reflejan en las medidas tomadas en el rubro alimentario para reducir el hambre y la pobreza.

La interpretación de la pobreza como subsistencia se refiere a que el ingreso no es suficiente para cubrir los satisfactores básicos mínimos para mantener la eficiencia física. Esta postura fue acompañada del trabajo realizado por nutriólogos para establecer la llamada “línea de pobreza”, según la cual se consideraba pobre a una familia si su ingreso caía por debajo de esta norma. Este planteamiento perduró desde la Posguerra y ha sido ampliamente aplicado por los organismos internacionales; actualmente en Estados Unidos sigue siendo el eje de medición de la pobreza (Towsend, 1993; FAO, 2006). Al ser el gasto en alimentos la porción más importante de la subsistencia, las políticas instrumentadas bajo esta óptica buscaron los mecanismos para el abasto alimentario a bajos costos, ya fuera mediante la compra en el mercado mundial de alimentos o por el incremento de la productividad del sector agrícola (Torres, 2003).

La primera estrategia se ha concretizado mediante la atención a los pobres con programas asistenciales, tales como bonos de alimentos, bonos escolares y subsidios focalizados a determinados productos. Estas medidas aminoran en el corto plazo el hambre y la pobreza; sin embargo, tienden a ser temporales, porque el hacerlas permanentes implican un alto costo o hacen sus avances reversibles por la falta de recursos para financiarlas (Kay, 2006). En efecto, en la región ha sido recurrente el recorte del gasto social, además de que soportar el abasto alimentario en las compras en el exterior puede vulnerar la capacidad financiera, si ocurre inestabilidad en los precios de los productos agrícolas (Hall, 1998). Eso sin contar con el favoritismo del clientelismo y la corrupción (Huber, 1996).

La segunda estrategia de buscar el aumento de la productividad agrícola se centró en los sectores con potencial productivo mediante el uso intensivo de insumos, lo que comprometió un desarrollo sustentable, y al estar de por medio la rentabilidad de la inversión, no garantizó la atención de las necesidades de los pobres.

Este enfoque productivista se relaciona con la noción de que el incremento en el ingreso es la forma de resolver el problema del hambre y la pobreza, es decir, centrar la solución del problema en el crecimiento de la riqueza nacional (Towsend, 1993).

Una extensión del concepto de subsistencia es el de las necesidades básicas que abarcan los requerimientos mínimos de consumo privado, pero que además incluye los servicios esenciales proporcionados por la comunidad (agua potable, transporte, educación, salud, etc.). La dificultad de este enfoque es establecer los criterios para determinar los elementos a incluir. Por diferencias de constitución y ubicación, las personas requieren distintas cantidades de bienes primarios para satisfacer las mismas necesidades, por lo que se debate el hecho de poder determinar las necesidades humanas básicas que sean comunes a miembros de diferentes culturas o incluso individuos dentro de una misma sociedad.

El problema de este enfoque es que en él no se explicita la diferencia fundamental entre lo que son propiamente necesidades y lo que son satisfactores de estas. Lo que cambia, a través del tiempo y de las culturas, es la manera o los medios utilizados para la satisfacción de las necesidades (Max-Neef, 1993).

Como se planteó en el capítulo uno, la FAO, el Banco Mundial, el USDA, la USAID y el IFPRI han definido la seguridad alimentaria y han formulado políticas acordes a una canasta básica alimentaria (Hall, 1998; Townsend, 1993).

La política social de la seguridad alimentaria tiene su apoyo en el enfoque de la subsistencia y/o el de las necesidades básicas; sin embargo, para Sen y Foster (1997) el elemento constitutivo del estándar de vida y de la pobreza no son los bienes, ni las características de estos, sino la habilidad para hacer varias cosas usando ese bien o esas características. En consecuencia, la propuesta de política referida a seguridad alimentaria debería hacerse considerando que lo que cuenta es la capacidad para funcionar que tienen los individuos y las comunidades (Sen y Foster, 1997). Por ejemplo, el suministro de alimentos no refleja la condición de la persona, es decir, su nivel de nutrición, ni su nivel de utilidad, o sea el placer o deseo satisfecho que obtiene al consumir sus alimentos. Hay que distinguir lo que el bien hace por la persona de lo que la persona hace con dicho bien (Cohen, 1993).

La relación entre ingreso y capacidades se verá afectada por la edad de las personas, el género y sus funciones sociales, la ubicación, la atmósfera epidemiológica y otro tipo de variaciones sobre las cuales una persona no tiene ningún control o lo tiene en forma limitada (Sen y Foster, 1997). En las zonas rurales de la región, un alto porcentaje de sus pobladores son de edad avanzada o son mujeres, pues los hombres en edades aptas para involucrarse en actividades productivas han migrado.

Las políticas enfocadas al incremento de la productividad para mejorar el ingreso de los sectores pobres no necesariamente permiten alcanzar la meta de la seguridad alimentaria, si no van acompañadas de una política de precios y de los canales de comercialización adecuados para el ingreso de los productos de la agricultura familiar al mercado.

La concepción de la pobreza como subsistencia ha sido fuertemente criticada porque las personas no son tan solo organismos que requieren la mera restitución de sus fuentes de energía, sino seres sociales que deben desempeñar varios papeles en la sociedad. Además de que no es sencillo determinar las necesidades alimentarias mínimas, ya que los alimentos en todas las sociedades están socializados (Townsend, 1993). En consecuencia, la propuesta de política en este apartado debería considerar el riesgo de optar solo por una canasta alimentaria, i.e. un impacto en la reducción del hambre y la pobreza de corto plazo o transitorio, además de la necesidad de contar con los recursos necesarios para sostener programas de esta naturaleza.

5.2.2 Soberanía alimentaria

Para combatir la pobreza hay que incrementar las capacidades de los individuos y no solo distribuir bienes (Sen y Foster, 1997). Además de la competencia entre personas con diferentes capacidades, existen muchos otros factores que regulan la circulación y la apropiación de las riquezas sociales, tales como las relaciones de poder y las tradiciones culturales (Reygadas, 2004). El concepto de soberanía alimentaria apunta en esa dirección.

La soberanía alimentaria conjuga una serie de políticas que van más allá de la producción alimentaria, tal y como se expuso en el capítulo uno. La política de soberanía alimentaria prioriza la producción agrícola local para alimentar a la población y el acceso de los campesinos a los recursos naturales, enfatizando su autonomía en la definición de políticas agraria y alimentaria (Vía Campesina, 2003).

Las medidas de política toman en cuenta no solo los aspectos productivos, sino los relacionados con el nivel de vida. Existen experiencias de comunidades indígenas y pequeños productores pobres, que han alcanzado nichos de mercado en un esquema de certificación con el cual acceden a estos con activos específicos y con formas de transacción diferentes al precio *spot* (certificación, protocolos específicos reconocidos internacionalmente, etc.)². Como instrumento de política de soberanía alimentaria en el aspecto productivo, la formación de redes permite corregir las fallas de mercado, como se explica más adelante.

Oxfam, una ONG que trabaja contra el hambre en el mundo, saca de su experiencia una lista de medidas a seguir para avanzar hacia la soberanía alimentaria: a) buscar maneras de aumentar la productividad agrícola de una forma sostenible, b) fomentar las asociaciones entre las ONG y el gobierno, c) promover la construcción de capacidades, d) incluir la participación de mujeres, e) tener sistemas de extensión participativos, f) contar con fuentes alternativas de ingreso, g) respetar los derechos sobre la tierra, h) fomentar prácticas de nutrición, e i) conocer los mercados regionales de alimentos (Hall, 1998).

Dentro de las propuestas de seguridad alimentaria, hay también grupos que utilizan el criterio del “derecho a la alimentación” (Glipo, 2003). En la medida en que la soberanía alimentaria incorpora aspectos fundamentales de soberanía económica, reforma agraria, derechos de las mujeres y de los pequeños agricultores, se ha convertido en una plataforma más amplia entre los que procuran cambios esenciales en el orden nacional y mundial.

A continuación se detallan las medidas de política que llevarían hacia la meta de la soberanía alimentaria.

² Por ejemplo: en México con el café orgánico (Vanderhoff, 2005) o en Perú con el banano orgánico (Soldevilla, 2005).

5.2.3 Participación de las mujeres – feminización de la agricultura

Según datos oficiales, las mujeres producen el 30% de las ganancias que genera la agricultura en Sudamérica, representando el 26% de la mano de su obra agrícola, proporción que va en aumento (Deere, 2005).

Por ello, los esfuerzos para aliviar la pobreza rural y mejorar la seguridad alimentaria no tendrían el esperado éxito, si no toman en consideración la necesidad de viabilizar el acceso de las mujeres a los recursos productivos. En este sentido, como alternativa para el desarrollo local sería necesario flexibilizar el acceso de las mujeres a la propiedad rural, por cuanto en la mayor parte de las explotaciones agrarias sigue figurando un hombre como titular, independientemente del grado de participación de la mujer en su gestión y trabajo. Adicionalmente, hay que señalar que la falta de propiedad de la tierra limita el acceso de las mujeres agricultoras al crédito, ya que la tierra se toma en general como garantía.

También es conveniente propiciar un cambio en la conducta de las entidades crediticias, demostrándoles que las mujeres pueden ser sujetos de crédito confiables, porque asumen con responsabilidad la obligación de su devolución y porque son capaces de llevar adelante emprendimientos productivos con una mentalidad más abierta a los cambios y a la innovación tecnológica adaptada a las fluctuaciones en las reglas económicas y de mercados.

Otro aspecto a atender en relación con el tema de este apartado es el de la necesidad de brindar a las mujeres la oportunidad de educarse, ya que un sector importante de la población adulta rural femenina se mantiene en un analfabetismo funcional, significándoles un obstáculo para incorporarse al mercado. Este es además un factor cultural, pues los varones con bajo nivel educativo sí logran dicha incorporación. En este sentido, consolidar la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres, en lo que a opciones educativas se refiere, permitirá aumentar el potencial productivo de los países de la región y contribuirá positivamente a enfrentar la problemática de la pobreza.

Incluir la equidad de género como variable en la planificación de los procesos de desarrollo sería un paso importante para darles a las mujeres el lugar que corresponde y, de esa manera, poder superar lo que algunos especialistas han llamado “feminización de la pobreza”. La participación plena y equitativa de las mujeres y los varones en el desarrollo rural y agrícola es una condición absolutamente esencial para erradicar la inseguridad alimentaria y la pobreza rural.

El mejoramiento de la seguridad alimentaria del hogar puede lograrse solamente si, además de los hombres, las mujeres agricultoras tienen acceso a los servicios agrícolas de capacitación y extensión, predominantemente orientados hacia los hombres, y más específicamente, si tienen acceso a un buen nivel de innovación tecnológica en el manejo de la poscosecha, el almacenamiento, la calidad, la clasificación de los productos y estandarización de envases, optimización de la transformación y comercialización. Todo ello no solo mejoraría la condición

social de las mujeres, sino también permitiría elevar la competitividad del agro, facilitando el acceso de todas las personas a los alimentos y la mitigación de la pobreza rural.

[Insertar Recuadro 5.1]

5.2.4 *Desarrollo y cultura*³

La región de ALC se caracteriza por su rica diversidad étnico-cultural y de *agri-culturas* (ver el Capítulo 1). Cultura y desarrollo tienen relación con la agricultura (Sen, 2004). Sin embargo, las políticas de desarrollo en ALC han intentado que las *agri-culturas* del diverso conjunto de pequeños productores rurales, campesinos-indígenas, se adapten a modelos exógenos a sus realidades y culturas. Un componente central como es la cultura, en particular la indígena-campesina, ha sido un elemento ausente en la empresa del desarrollo (Warren et al., 1993; Warren, 1992; Hoage y Moran, 1998; PRATEC, 1993).

Informadas por una visión eurocéntrica⁴, las políticas de desarrollo y el sistema de CCTA dominante han tendido a privilegiar el modelo de agricultura convencional (Grillo, 1998). Estas políticas, al privilegiar la cosmovisión occidental mecanicista dominante, homocéntrica y no sostenible (ver Cuadro 1.1, Capítulo 1), descuidaron las cosmovisiones (Gonzales, 1996, 1999; Toledo, 2001; Valladolid, 1998, 2001), conocimientos, saberes y tecnologías de las poblaciones indígenas y campesinas⁵ (más de 400 grupos étnicos) y sus respectivas *agri-culturas*. Esto propició un proceso de marginación, devaluación y erosión de los sistemas de saberes y CCTA indígenas y campesinos y sus respectivos sistemas de manejo de los recursos⁶.

En la región, el desarrollo rural/agrario, en particular el sistema de CCTA, desde un inicio ha estado fuertemente asociado al financiamiento y modelos propuestos por Europa occidental y

³ Para una definición de los conceptos de desarrollo y cultura, ver el Capítulo 1. Desarrollo y cultura como conceptos y prácticas sociales guardan definiciones particulares de acuerdo con la visión del mundo (ver Cuadro 1.1, Capítulo 1) y los paradigmas teóricos de los que forman parte.

En otras palabras, no existe una sola definición de dichos conceptos, sino que habría tantas definiciones como culturas existen hoy en el planeta y en ALC (más de 400 grupos étnicos indígenas que hacen una población total de 40 millones).

⁴ "Eurocentrismo" es el contexto imaginativo e institucional que informa a la erudición, opinión y al derecho. Como teoría, postula la superioridad de los europeos sobre los no europeos. Está construido sobre un conjunto de supuestos y creencias aceptados generalmente sin prejuicios por europeos y norteamericanos educados que de manera común los aceptan como verdad, como apoyados por "los hechos", o como "realidad". Un concepto central detrás del eurocentrismo es la idea de difusionismo, que se basa en dos supuestos: 1) la mayoría de comunidades son poco inventivas, y 2) unas pocas comunidades humanas (o lugares, o culturas) son inventivas y son, de esta manera, los centros permanentes del cambio cultural o "progreso". En una escala global, esto resulta en un mundo con un único centro —Europa— y una periferia que la rodea (Battiste y Henderson, 2000:21). Para una reflexión mayor, ver Quijano (2000) y Lander (2000).

⁵ Para mayor detalle, ver Foro Mundial sobre la Reforma Agraria (2004).

⁶ A la base del conflicto entre la agricultura convencional productivista y la indígena-campesina se observa que las culturas y sociedades que las anidan se caracterizan por tener dos modos fundamentalmente diferentes de conocer (epistemología), de ser (ontología) y de vincularse al mundo (cosmovisión). La propuesta liberal y dominante, desde una visión mecanicista y positivista del mundo, para el sector rural y agrícola ha sido desarrollar y modernizar la sociedad rural por medio de infraestructura (carreteras asfaltadas, caminos afirmados), agricultura convencional, una CCTA moderna, y la transferencia de tecnología agrícola/forestal/de pesca generada en los países del primer mundo y adaptada por los INIAs de la región. Este proceso dominante no ha sido balanceado con una apertura similar de parte de los Estados de la región hacia los saberes y el CCTA campesino-indígenas.

Norteamérica (Heissler, 1996; Trigo et al., 1983 a,b) financiados y apoyados por una red transnacional de agencias de desarrollo (USAID, CIDA, Cooperación Europea), agencias financieras (Banco Mundial, BID), organismos multilaterales (FAO), Sistemas/Servicios Internacionales de Investigación (CGIAR) y cooperación regional (IICA). Este sistema en la región de ALC se articula con los Sistemas Nacionales y Locales de Investigación, Educación y Extensión Agrícola (INIAs, universidades nacionales y regionales) (Pimbert, 1994; Escobar, 1999; Gonzales, 1996, 1999) (ver la figura 1.1, en el Capítulo 1).

Marginación socio-política y cultural. El sistema de CCTA dominante en la región se encuentra inmerso y es parte del desarrollo y cultura dominante. Ello ha privilegiado, durante los últimos 60 años, al sistema productivo agrícola moderno o convencional, a la vez que descuidó de manera significativa los otros dos sistemas existentes en la región (campesino-indígena y agroecológico). Es tan solo en los últimos años que los procesos de resistencia, descolonización y afirmación cultural que se vienen dando en la región proponen usar los conceptos de multiculturalidad, interculturalidad del conocimiento, colonialidad del poder (Quijano, 2000) y del conocimiento (Lander, 2000), al momento de informar, en particular, sobre otras maneras de saber, conocer y hacer agricultura, y de la vida local en su conjunto, en general. (Warren, 1992; Leff y Carabias, 1993; Grillo, 1998; Huizer, 1999; Rist et al., 1999; Delgado y Ponce, 1999; Ishizawa, 2006; Vía Campesina et al., 2006; Agrawal, 1999; Walsh, 2002, 2004).

Estos conceptos renuevan, profundizan y posibilitan revisar los fundamentos epistemológicos, ontológicos y cosmológicos del sistema CCTA adoptados en la región en los últimos 60 años. Sin embargo, estos conceptos esperan todavía ser incorporados dentro del sistema CCTA. Las políticas de fomento del CCTA, al reproducir la marginación y devaluación política-socio-cultural que viven las poblaciones campesinas e indígenas de parte de la sociedad nacional, han descuidado las lenguas, las cosmovisiones, los conocimientos, los saberes y las tecnologías de los campesinos e indígenas y productores locales, así como sus sistemas de conservación *in situ* de cultivos nativos y parientes silvestres⁷, manejo de recursos naturales (recolección, caza, pesca) y sus agriculturas.

Políticas interculturales interétnicas y de afirmación cultural orientadas hacia un sistema de CCTA alternativo contribuirían a capitalizar los saberes y el CCTA indígenas-campesinos al incorporarlos en sus propios términos. Es decir, sin intentar validarlos desde una pretendida autoridad cognitiva científica moderna (Agrawal, 1999; Grillo, 1998), y como parte de un proceso

⁷ Entre otras experiencias de conservación *in situ* y/o manejo comunal de recursos naturales están: (1) El Proyecto "Conservación *In situ* de los Cultivos Nativos y sus Parientes Silvestres, 2001-2005". Una propuesta financiada por el Fondo Mundial del Medio Ambiente (GEF por sus siglas en inglés) administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e implementada por el Instituto de Investigaciones de la Amazonia (IIAP), en el ámbito nacional peruano en convenio con seis instituciones nacionales. (Ishizawa 2006, Valladolid 2005, <http://www.insitu.org.pe/english.htm>). Por otro lado están los casos de dos Centros de Investigación Indígenas para la gestión de su biodiversidad. El PEMANSKY, en el sur de Panamá, y el Instituto Amazanga de la Organización de Pueblos Indígenas, en Puyo, Pastaza, en Ecuador (http://www.cdi.gob.mx/pnuma/c7_10.html)

de soberanía alimentaria y de autodeterminación indígena-campesina local, regional, nacional, de cuenca, etc. De esta manera, tales políticas propiciarían procesos en marcha de revitalización y afirmación cultural indígena-campesina que contribuirían a los objetivos del IAASTD.

Para efectivizar políticas conducentes a fortalecer el sistema de saberes y CCTA indígenas-campesinos, sería provechoso evaluar las políticas liberales⁸ y/o neoliberales de los gobiernos y la red internacional (basada en financiamientos y modelos propuestos por Europa occidental y Norteamérica a través de una red de agencias —ya mencionadas— que apoya y retroalimenta el sistema de CCTA de la región (Escobar, 1995; Vía Campesina, 2006; Gonzales, 1996, 1999).

Los modelos de desarrollo rural y los sistemas de CCTA, adoptados en la región de ALC en los últimos 50 años, indican que continúan siendo elaborados desde una visión eurocéntrica, por Europa y Norteamérica y sus contrapartes en la región⁹. Políticas específicas de cambio e innovación institucional han facilitado la adopción y adaptación del conocimiento, instituciones y tecnologías provenientes de Europa y Norteamérica. Frente a esta situación, y en lo que respecta a lo cultural y a las agriculturas no convencionales, el impacto directo e indirecto de este modelo dominante ha tendido a ser erosivo y poco beneficioso para las agriculturas locales e indígenas/campesinas de ALC, así como también para la salud de la población, la ecología y el medio ambiente de la región. En este contexto se requiere considerar políticas que recojan las experiencias del pasado y promuevan la participación integral del sistema de saberes y CCTA campesino-indígena.

Reforma agraria y tenencia de la tierra son temas vigentes en el desarrollo agropecuario de la región. Sin embargo, dada la heterogeneidad de ALC, habría que considerar la pertinencia del mismo dentro de cada país. La reforma agraria (RA) y la tenencia de la tierra en la región son temas centrales asociados a la pobreza, el hambre, la expulsión de pequeños agricultores campesinos-indígenas del campo a la ciudad. De igual manera, las condiciones de vida, la identidad, el medioambiente y el desarrollo sostenible se ven seriamente afectados dentro de las comunidades indígenas (Colchester, 2001). En general, en el contexto del sistema de dominación económico-político-social de la región, la tenencia de la tierra durante el siglo XX, durante y después de los regímenes oligárquicos, continúa mostrando serias disparidades y

⁸ La teoría liberal se elaboró durante el siglo XIX en Europa occidental y está asociada al "Siglo de las Luces". Desde entonces y en particular en los últimos 50 años, esta teoría se ha convertido en el paradigma dominante en los países occidentales u occidentalizados. Aun cuando hoy en día este paradigma, y las teorías del desarrollo que se apoyan en él, se encuentran en crisis, se reconoce su hegemonía a nivel mundial (Harvey 2007, Lander 2000). El estado y las políticas de desarrollo aplicadas en la región de ALC a la fecha han tenido un carácter liberal y más recientemente, desde fines de los ochenta, adoptan en general, un carácter neoliberal.

⁹ El modelo de progreso y desarrollo rural y agrario de Norteamérica, en su devenir durante el siglo XX a la fecha, ha mostrado múltiples limitaciones y contrastes que han sido evidenciados en la literatura (por ejemplo Gilbert et al., 2002; Berry, 1996). Por ello, una pregunta obligada entonces es ¿porqué las políticas de la región de ALC insisten en seguir intentando replicar el modelo de agricultura convencional aplicado en Norteamérica bajo modelos liberales o neoliberales?

brechas sociales (van Dam, 1999; Baranyi et al., 2004). Es importante indicar que las RAs, así como las políticas asociadas de redistribución de la tierra y modernización de las relaciones de producción en el campo, han tendido a reducir temporalmente el conflicto social y la demanda por más tierra y justicia por parte de los campesinos e indígenas de la región.

También es necesario resaltar que las RAs se diseñaron desde premisas y experiencias occidentales vinculadas al paradigma filosófico liberal y no tuvieron una orientación cultural y ambientalmente apropiada en relación con el vasto sector campesino-indígena, razón por la cual en algunos países tuvieron efectos contrarios en el desarrollo competitivo del agro¹⁰. Este aspecto podría ser reconsiderado en futuras políticas de RA y tenencia de la tierra.

Si las políticas de RA y distribución de la tierra se hubieran sustentado en un enfoque cultural y ambientalmente apropiado, en particular en relación con el sector campesino-indígena, los resultados en el manejo y la gestión de los recursos naturales podrían haber sido más sustentables y equitativos.

Hoy en día la presión de la demanda de tierra por parte de campesinos-indígenas sin tierra, y por aquellos que han llegado a situaciones extremas de micro-minifundio es cada vez más intensa y son la causa de conflictos sociales en el medio rural. Esta situación requeriría, donde fuera necesario, recoger, revisar y hacer un balance de las RAs implementadas, y proponer RAs considerando los actores, la particularidad de los sistemas de manejo de recursos, las culturas involucradas, el desarrollo sostenible y la soberanía alimentaria.

Respecto al derecho a la tierra, el territorio, y los Pueblos Indígenas,¹¹ este tema es reconocido en diversos grados por las Constituciones Políticas¹² (Colchester, 2001) de la región así como por convenciones internacionales¹³ y jurisprudencia internacional sobre derechos humanos. Los pueblos indígenas la tierra y el territorio están fuertemente ligados a la autonomía y la autodeterminación (Vía Campesina 2006, van Dam 1999), razón por la cual es recomendable establecer políticas para generar el desarrollo de emprendimientos comerciales o empresariales respetando los derechos a la propiedad en el tiempo.

¹⁰ Queda por estudiar la correlación entre el uso, durante las últimas cinco décadas, de miles de toneladas de químicos sintéticos en la agricultura convencional en la región y su impacto en el medio ambiente, el ecosistema y la salud humana. Según el National Research Council (1989) de los Estados Unidos, dos tercios del agua de ese país están seriamente contaminados.

¹¹ Este tema es parte de la “Cuestión Étnica” (Stavenhagen 1990) o del “problema indígena” (Quijano 2005). Situación que cuestiona fuertemente la capacidad del Estado y la democracia, en la mayoría de países de la región, para resolver de manera satisfactoria el tema de la tierra, el territorio y la autodeterminación de los pueblos indígenas.

¹² Para más detalle ver (Colchester 2001:33)

¹³ Convenio de la Diversidad Biológica. La Convención Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Convenio No. 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

En ese sentido las futuras reformas agrarias deberían diseñar un perfil más claro dentro de la estrategia de redistribución de la tierra, en especial cuando se necesita generar el acceso a la tierra por grupos sociales vulnerables como los campesinos-indígenas.

También es importante indicar que en las condiciones actuales las comunidades locales indígenas requieren ser más competitivas en la generación de sus ingresos a través del aprovechamiento sostenido de los recursos naturales. Sin embargo existen muchas barreras legales que impiden que las comunidades puedan darle un mejor uso, por ejemplo a sus tierras comunales, o en todo caso las mismas organizaciones no logran entender cómo salir de la minifundización de su propiedad. Bajo estas condiciones se requiere la aprobación de políticas para que las comunidades tengan posibilidades de entrar al mercado de tierras y para otorgar concesiones y atraer inversiones sobre la base de las reglas y condiciones establecidas por las comunidades indígenas. Para ello se podrían establecer estímulos para que algunos que ya no usan la tierra se puedan desprender y de esta manera propiciar el reordenamiento del tamaño de la propiedad.

La tierra y el territorio de los Pueblos Indígenas muestran una tendencia a reducirse a causa de factores vinculados a actividades económicas extractivas ligadas al desarrollo capitalista y apoyadas por las políticas liberales y neoliberales de la región ALC. (Deruyttere, 1997; Toledo et al., 2001), Por lo anterior es necesario, bajo estas condiciones, establecer políticas para defender estos territorios, o en todo caso, promover negociaciones para el pago por servicios ambientales que las comunidades indígenas desarrollan como parte de la conservación de los ecosistemas y sus culturas. Lo importante en este proceso de globalización y explotación de los recursos naturales es encontrar los mecanismos económicos para reconocer el pago a aquellos grupos que actúan como guardianes de la biodiversidad en los diferentes ecosistemas.

Aun así, dependiendo de su nivel de organización y fortaleza, en distintas partes de la región ALC, se observan procesos autónomos (con o sin apoyo financiero externo), que recuperan las agriculturas locales campesinas-indígenas como parte de un proceso de descolonización y afirmación cultural. (Ver figura 1.1, Capítulo 1)

Un número importante de pequeños agricultores de la región se orientan a recuperar sus agriculturas como parte de sus sistemas de manejo-de recursos naturales locales o como parte de procesos de descolonización y afirmación cultural (Grillo 1998) alternos a la sociedad, cultura, sistema de CCTA y agricultura dominante. Todo lo anterior sugiere que un tema relevante de política desde la perspectiva del tema de Desarrollo y Cultura es promover el fortalecimiento de las culturas y saberes locales en las comunidades rurales, particularmente las de origen indígena, incluyendo la dotación de recursos financieros. Esto para expandir sus contribuciones al fortalecimiento de los CCTA regionales y nacionales con una perspectiva democrática, en dirección de impulsar este componente en transición hacia sistemas productivos sostenibles

5.3 Políticas de Participación de los Actores Públicos y Privados en el Desarrollo del CCTA

La participación entendida como un valor democrático que promueve la colaboración ciudadana en la formulación y en la implantación de la acción pública, permite tomar decisiones sobre problemas concernientes a un colectivo (Bañón, 2006; Kondo, 1996), y en la medida que existan condiciones *institucionales* y *socioculturales*, la participación podrá ser de mayor o menor calidad. Un marco legal adecuado, mecanismos de participación, buenos niveles de descentralización, son condiciones institucionales óptimas para promover la participación; la historia del colectivo, tipos de liderazgo, recursos económicos, cultura política, capacidades locales y niveles educativos. Son condiciones socioculturales que determinarán el grado de participación del colectivo (Colomer, 2006; Cartagena, et al. 2005).

La participación y toma de decisiones se efectúa en diferentes niveles o ámbitos, en los cuales los actores involucrados tienen diferentes percepciones, capacidades, influencia y roles. En el ámbito internacional los representantes de gobiernos, entidades multinacionales y ONGs internacionales, manejan información macro y toman decisiones políticas que afectarán a los otros niveles. En el ámbito nacional los actores gubernamentales, sector privado y líderes nacionales toman decisiones políticas que afectan a los otros dos ámbitos, pero especialmente al nivel local. Y, en el ámbito local, las comunidades y las familias manejan información y deciden sobre sus recursos, teniendo influencia directa en la aplicación de las políticas tomadas en los otros niveles, pero especialmente en el nivel nacional.

Uno de los roles fundamentales de los gobiernos nacionales es facilitar la relación entre diferentes niveles de tomadores de decisiones. Si bien existen una serie de relaciones del sector público y privado, un reto será salir de los antiguos esquemas de relaciones verticales y jerárquicas entre gobierno y sociedad, convirtiéndose para tal efecto *las redes* en una nueva forma de relación basada en el intercambio y cooperación, fortaleciéndose la participación de los actores en la toma de decisiones.

Bifarello (2002) explica que el concepto de *red asociativa* es útil para entender las sociedades público privadas en América Latina. A través de sociedades formales e informales ayuda a entender como los actores se relacionan. Las redes asociativas son distintivas, no solo por la conectividad de la gente alrededor de la toma de decisiones sino por su multiplicidad y eficiencia, buscándose entonces que las relaciones estén más basadas en la interdependencia y colaboración que en la competición.

Los actores de los diferentes niveles se insertarán de manera más eficiente en una red de cooperación en la medida que existan condiciones necesarias que permitan equidad en el acceso a recursos, información, capacitación, etc.

A continuación se enuncian acciones y roles de los actores sociales públicos y privados en diferentes niveles de toma de decisiones para promover su participación en el desarrollo del CCTA.

5.3.1 Acciones a nivel internacional

El Estado y la sociedad civil tienen roles específicos en el diseño y ejecución de las agendas del CCTA para los países de LAC. Las políticas son los principios del gobierno para atender fines de una población específica y atraviesan las fases del discurso y de la práctica (Pérez-Ordóñez, 2005). El Estado deberá efectivizar ese discurso respondiendo a las demandas a través de acciones que se inscriben en una agenda de gobierno, mientras la sociedad civil exigirá la calidad en la gestión gubernamental, con la finalidad de contribuir a la gobernabilidad democrática.

Si bien las políticas responden también a modelos de desarrollo vigentes para la región, es importante recordar que los procesos políticos son el resultado de lazos de intercambio y dependencia entre grupos de interés y naciones-estado, por lo cual un trabajo regional en red por parte de los gobiernos, las universidades y los centros de investigación y otros actores sociales podría contribuir a establecer agendas de política para soportar el desarrollo de los CCTA afines a las necesidades específicas de la región y de los países que la integran. Este trabajo en red se basará en los lazos que vinculan a los miembros de un sistema social estructurado por la conectividad existente entre ellos, es decir que a mayor conectividad, mayores serán las interacciones y mejores los resultados (Wellman, 1987).

En este nivel, los espacios de toma de decisiones son los foros, cumbres, conferencias y reuniones internacionales, en los que participan los gobiernos de la región, entidades multilaterales, ONGs internacionales. La participación y toma de decisiones debería estar orientada a la priorización de agendas del CCTA que incluyan las particularidades y sensibilidades de la región. Un giro en las estructuras y relaciones sociales entre naciones que ha contribuido históricamente al subdesarrollo en la región, basado en el inequitativo acceso a la ciencia y tecnología por parte de los países más pobres, podría ser abordado desde un trabajo en red como bloque regional. Este trabajo podría asentarse no solo en acuerdos regionales preestablecidos sino en un conocimiento y visión claros sobre la problemática, potencialidades y prioridades nacionales-regionales respecto a la generación del CCTA.

Las particularidades ecológicas, asociadas a las culturales en la región, requieren un trabajo en redes regionales que encaren la escasa oferta de ciencia, tecnología, innovación y revalorización y uso de saberes locales, especialmente en regiones poco estudiadas en forma integral, como son la región Amazónica y el Caribe, donde prioritariamente se han efectuado estudios de conservación en desmedro de estudios de población, ambiente y/o desarrollo.

5.3.2 Acciones a nivel nacional

Bajo el modelo de gestión gubernamental vigente desde hace dos décadas, el rol del Estado se ha visibilizado como la institucionalización de la gobernabilidad a través de mecanismos legales, como la creación de nuevas instituciones, atendiendo la ampliación de los derechos ciudadanos. También se ha manifestado en la reducción de su accionar en temas de generación del CCTA, lo cual ha afectado a los sectores sociales más vulnerables a la pobreza, como lo son los grupos de agricultores de pequeña escala.

Las *reformas institucionales* son instrumentos clave para iniciar cambios en la relación gobierno-sociedad, pero un nuevo enfoque de gestión gubernamental basado en el trabajo de cooperación en red requerirá humanizar dichas reformas debido a la complejidad física, natural y cultural de la región. A continuación se describen algunas reformas que coadyuvarían una mejor participación en el desarrollo del CCTA:

5.3.2.1 Marcos legales adecuados

Los marcos legales son instrumentos que protegen a la sociedad civil y pueden impulsar la participación efectiva del sector privado en la formulación de políticas y otras negociaciones con el Estado. Resulta de vital importancia que la aplicación de los marcos legales para el apoyo del CCTA involucre activamente a las autoridades, y cuenten con la participación activa y apoyo de la base social, el sector académico y el sector privado. La implementación efectiva de los marcos legales será posible a partir de la inclusión de los actores sociales públicos y privados durante el diseño, implementación y evaluación de los mismos, que solo es posible a partir de la voluntad política del Estado para descentralizar ciertos roles y funciones que promuevan la corresponsabilidad social. A continuación se enuncian algunos aspectos a tomar en cuenta para que los marcos legales coadyuven una mejor participación en el desarrollo el CCTA.

- Garantizar la representatividad y legitimidad de la base social con el objeto de promover una participación genuina y la gobernabilidad. En consideración a la heterogeneidad cultural de la región, la inclusión y respeto a las formas locales de priorización de demandas, organización y representatividad desembocarían en una mayor participación y compromiso de los actores locales basado en el control social de sus bases.
- Orientar el rol del sector académico (universidades y centros de investigación) hacia el diseño e implementación de una agenda de CCTA apropiada a las necesidades nacionales, que responda de manera efectiva a la solución de problemas concretos y se encauce a la búsqueda de ventajas comparativas, basado en las potencialidades agropecuarias nacionales.

- Facilitar la participación del sector privado y potenciar sus capacidades de inversión en desarrollo de innovaciones. Los marcos legales deberán garantizar un contexto institucional propicio y responder a la promoción de las innovaciones.
- Garantizar recursos económicos y técnicos necesarios para la implementación de los marcos legales coadyuvará a la sostenibilidad del desarrollo del CCTA.

El reconocimiento de las potencialidades de cada uno de los actores sociales involucrados en la aplicación de los marcos legales, así como su inclusión en los respectivos espacios, coadyuva a que los representantes genuinos puedan conocer las particularidades de la problemática nacional-regional, y puedan negociar asuntos críticos, y/o agendar sus prioridades en foros internacionales, ya que la mayoría de los lineamientos sobre políticas públicas provienen de dichos espacios.

5.3.2.2 Mecanismos efectivos de participación

La generación de estos mecanismos garantizaría, además de la inclusión de los sectores diversos relacionados a la ciencia y tecnología, la definición, control y legitimación de acciones del gobierno. Los consejos, comités, órganos asesores, y otros mecanismos de participación en la definición de las políticas de apoyo al CCTA, tienen el privilegio de conjuntar actores con capacidades, experiencia y expectativas diversas, aspecto que puede ser capitalizado a partir de la aplicación de una filosofía de trabajo colaborativo, donde se evite la lucha interna por el poder gestada en objetivos particulares, y se generen beneficios colectivos a partir de incentivos selectivos.

El funcionamiento de estos espacios será posible mientras estén institucionalizados, cuenten con reglas de funcionamiento, satisfagan las demandas de los actores que aglutinan, y cuenten con financiamiento:

- La institucionalización de los mecanismos de participación parte de estar incluidos en los marcos legales nacionales y ser legitimados por los actores sociales.
- El establecimiento de reglas que impliquen a sus actores participantes, donde la fusión de reglas formales e informales establecidas por acuerdos internos puede coadyuvar al funcionamiento de los espacios de toma de decisiones en CCTA. En tanto el marco legal sea amplio y permita el consecuente diseño y/o ajuste de estos espacios para adecuarse a las realidades locales-regionales coadyuvaría, no solo a la revalorización del capital social, sino a la participación y compromiso de los actores de base para el control social.
- La inclusión de las demandas diferenciadas para los diversos sectores usuarios de la ciencia y tecnología podría aportar al logro de objetivos apremiantes de los gobiernos de América Latina y el Caribe. Por una parte, la inclusión de demandas priorizadas por el sector privado

y la industria podría coadyuvar al mejoramiento de ingresos por exportaciones agropecuarias incrementando su participación en el PIB nacional; y por otra, la inclusión de demandas priorizadas por pequeños agricultores podría resolver en gran parte el problema de la inseguridad y soberanía alimentaria a nivel rural, aportando ambas acciones a la reducción del hambre y la pobreza de la región.

- El financiamiento de los espacios institucionalizados de participación debería estar garantizada por el gobierno, aunque la concurrencia de recursos públicos y privados podría garantizar la sustentabilidad y eficiencia de los mismos.

5.3.2.3 Descentralización del sistema de CCTA

La descentralización del sistema de CCTA basada en que a mayor delegación del poder para la toma de decisiones, bajo un nuevo enfoque gubernamental de trabajo colaborativo y en red, puede convertirse en un instrumento clave para hacer más eficientes el diseño, la ejecución y la evaluación de la agenda de CCTA. Las ventajas de la descentralización del sistema de CCTA se resumen en los ámbitos económico, social y político que están estrechamente relacionados:

- Ventajas económicas de la descentralización se manifiestan por la eficiencia en los gastos. Diversos estudios muestran que hay mayor eficiencia en el gasto en sistemas descentralizados que en los centralizados. La generación de ingresos a nivel local, en tanto éstos sean administrados en el mismo nivel, será mayor. Los problemas fiscales son mayores a mayor centralización y existe menor vulnerabilidad fiscal en sistemas descentralizados (Wolman y McCormick, 1994).
- Las ventajas sociales se enmarcan en que con sistemas descentralizados para el apoyo del CCTA no solo se contribuye a la responsabilidad de los tomadores de decisiones y al mejoramiento de la calidad en los servicios, debido a la presión ejercida por sus usuarios, sino a la participación activa de diversos sectores que provee la oportunidad para que a nivel local los ciudadanos definan, discutan, y decidan sobre una agenda de CCTA. Un sistema descentralizado del CCTA requerirá buenas capacidades locales (técnico-políticas), es decir aprovechar y fortalecer el capital humano para que la priorización de acciones sea equitativa; aspecto que será retomado más adelante.

La política de promover un sistema descentralizado para la gestión del CCTA permitirá incrementar los valores de la gobernanza y la gobernabilidad democrática. La aplicación de políticas públicas innovadoras por gobiernos subnacionales son una característica de los sistemas descentralizados de toma de decisiones; asimismo, la participación de la sociedad civil en un sistema descentralizado del CCTA contribuirá a la generación de corresponsabilidad de las acciones dentro del sistema del CCTA.

El papel del sector privado frente a la descentralización no debería de involucrarse directamente en la formulación de políticas, éste debiera de asociarse con el gobierno desde abajo en el financiamiento de programas y proyectos rurales. Sin embargo, se deberían de tener ciertas reservas en qué tanto expandir la autorización de participación del sector privado, ya que se ha demostrado la relación que existe entre la descentralización fiscal y la corrupción. El sector privado puede ser la voz de la comunidad de tal modo que identifica las necesidades locales y propone soluciones viables. En algunos casos, si el sector privado tiene un negocio en la comunidad, se podría hacer participe a los residentes de las habilidades necesarias al ser empleados por la compañía.

Algunas de las áreas en las que se le debería permitir participar al sector privado son las siguientes:

- Promover y fortalecer vínculos entre todos los interesados incluyendo a los pequeños productores a nivel local.
- Asociación con el gobierno local para asegurar un impacto positivo en el desarrollo local.
- Asistencia en la planeación e implementación de programas y proyectos, a nivel local, y el compartir conocimientos y habilidades en el uso de los recursos, financiamiento y todos los asuntos empresariales.
- Movilizar la participación local para determinar cuáles son las prioridades y como éstas pueden ser realizadas.
- Abocarse a las iniciativas pro-pobres y de la comunidad que redunden en un beneficio para todos los ciudadanos.

Construir asociaciones para realzar la entrega de servicios locales en áreas tales como electrificación, caminos rurales, entre otros. Estas sociedades pueden incluir los servicios de asesoramiento financiero y la disposición del micro financiamiento para el desarrollo local.

Es importante hacer notar que para que el sector privado pueda participar en un proceso de descentralización deberían de existir las estructuras apropiadas a nivel institucional y administrativo para el manejo de los fondos. Algunas de las lecciones aprendidas sobre la inclusión del sector privado como socio con el Estado y sociedad civil, mencionan que todos deben de trabajar y apoyarse unos a otros para lograr los objetivos de la descentralización.

5.3.2.4 Generación de mecanismos para diseminar la información

Los mecanismos para difundir la información deberían ser desarrollados paralelamente a la implementación de las políticas de descentralización, pues solo la calidad y cantidad de información vertida a la sociedad civil y al sector privado, garantizaría una buena participación y

representatividad de éstas. Es importante considerar que la heterogeneidad de los actores locales debería generar también una gama de formas de diseminación de la información.

Las líneas base sobre políticas para el apoyo del CCTA desarrolladas a nivel local y las implementadas en cada área de acción deberían partir de evaluaciones comparativas y un entendimiento horizontal del aporte de cada uno, lo que daría bases para desarrollar a nivel local tecnologías apropiadas. La generación de información a este mismo nivel que incluya los conocimientos y saberes tradicionales podría aportar información relevante a los tomadores de decisiones políticas, así como, al sector técnico-académico regional o nacional.

Las normas legales respecto al CCTA que incluyan mecanismos de diseminación de la información tienden a ser más exitosas en su aplicación. Una política clara en información, revelación y distribución de los nuevos avances en conocimiento agrícola, ciencia y tecnología garantizará su uso apropiado.

Es favorable promover políticas para la construcción del consenso y coordinación entre sectores de la sociedad civil, el estado y el sector privado en cuanto al tipo de información a ser compartida, a qué descubrimientos nuevos deberían ser diseminados y con qué oportunidad, y al contenido que debería tener la información a ser revelada en función de las potencialidades de la sociedad civil. Todo ello aseguraría la operación de las decisiones tomadas en los distintos niveles. En función de las asimetrías existentes entre grupos y actores sociales se deben encarar acciones para fortalecer los mecanismos de negociación, como una forma de equilibrar el peso relativo de los diferentes sectores en la definición de prioridades del CCTA. En particular, la diseminación de la información de una forma clara y de fácil entendimiento por las organizaciones de la sociedad civil, y la gente del área rural, contribuye a este objetivo operacional. Se exige para ello el diseño de políticas específicas para fomentar el acceso a la información de los sectores rurales marginados.

La utilización de métodos participativos podría enfocarse como parte de las políticas de apoyo de CCTA en la perspectiva de integrar a comunidades rurales a la información técnica, e integrar al sector académico al conocimiento y saberes locales, para generar de manera conjunta nuevos conocimientos, ciencia y tecnología.

El tipo de información revelada a las comunidades rurales debería considerar la perspectiva de dichas comunidades, la integración de información técnica y el conocimiento local y el uso de apoyos visuales de fácil entendimiento para las mismas, así como la inclusión de la participación de la sociedad civil en lineamientos para proyectos y programas de planeación e implementación.

Finalmente, la diseminación de experiencias exitosas sobre la aplicación de los marcos legales e implementación de las mencionadas agendas de política para el apoyo de los CCTA y/o la generación de nuevas tecnologías e innovaciones, resulta un factor clave. Para ello existen

diferentes herramientas como son las giras de campo, los intercambios de experiencias, la capacitación de campesino a campesino, los comités de investigación agrícola local, etc., que podrían coadyuvar a este fin.

5.3.2.5 Generación de mecanismos efectivos de evaluación y monitoreo de políticas

Es una condición vital que acompaña el proceso de democratización del CCTA. En América Latina y El Caribe se cuentan con políticas, programas y proyectos, pero una debilidad de éstos es la falta de mecanismos que permitan evaluar su desempeño, medir su impacto, y/o su reformulación en función de las necesidades locales. Esta debilidad está fuertemente manifiesta en la sociedad civil, debido a la forma de gobierno que estuvo vigente en décadas pasadas, basada en una alta dependencia de ésta al gobierno. En la actualidad y frente a las tendencias de nuevas formas gubernamentales fundamentadas en relaciones de colaboración y el trabajo en red, se pueden considerar algunos criterios básicos para la evaluación de políticas que se enuncian a continuación:

- Las políticas públicas que involucran a la sociedad civil en su diseño e implementación pueden responder de mejor manera a la problemática local respecto al CCTA.
- Los proyectos pilotos implementados a nivel local para probar nuevos conocimientos, y tecnologías podrían dar una orientación a la toma de decisiones respecto a políticas de apoyo al CCTA.
- La intersectorialidad en políticas públicas, es decir la revisión de políticas de diversas áreas que confluyan a un objetivo común nacional y la derogación de aquellas ajenas a la agenda gubernamental.
- En la implementación de políticas sería importante el flujo de información sobre los roles y responsabilidades de los actores involucrados.

5.3.3 Acciones a nivel local

Se ha discutido ampliamente la importancia y roles de la sociedad civil frente a un nuevo enfoque de gestión gubernamental basado en la cooperación y el trabajo en red. La sociedad civil puede alterar en su favor el balance del poder entre Estado y sociedad, también puede ejercer presión para una mejor gestión gubernamental o articular los intereses jugando un papel de intermediario. Sin embargo, es importante reconocer que para enfrentar estos nuevos retos debería poseer ciertas capacidades.

Los actores de la base local (campesinos e indígenas) han acumulado conocimientos, habilidades, competencias y otras atribuciones propias del individuo, relativos a actividades económicas, lo cual es reconocido como capital humano; asimismo, las sociedades locales han

desarrollado una serie de relaciones sociales y normas, que hacen más efectivo el logro de objetivos comunes, conocido como el capital social. (OCDE, 1998).

El capital humano y social de los países es de alta importancia para enfrentar los procesos de democratización, y es evidente que en muchos países estas capacidades son enriquecidas con procesos de descentralización y formación de capacidades locales para enfrentar los mismos. A continuación se enuncian algunas acciones clave para enfrentar estos procesos desde el nivel local.

5.3.3.1 Fortalecimiento de estructuras institucionales de base local

Trabajar para la reducción de los niveles de analfabetismo y analfabetismo funcional a nivel rural, enriqueciendo así el capital humano, sería una tarea importante de los Estados para garantizar la inserción de los sectores de base local. La formación de capacidades técnico-políticas insertas en el currículo educativo en las escuelas rurales resultaría una estrategia interesante para promover una cultura democrática, y por ende mejorar los niveles de participación ciudadana y capacidad de negociación de los actores locales.

Los programas de entrenamiento culturalmente apropiados serían más aceptados a nivel local, donde los agentes de extensión agrícola –indígenas y no indígenas- puedan convertirse en vínculos clave y por qué no, en los negociadores entre los niveles local y estatal con el fin de agendar las necesidades en cuanto a políticas de CCTA. Asimismo, debe de garantizarse que éstos agentes de extensión agrícola posean capacidades y destrezas basadas en el conocimiento y aprendizaje experimental. Del mismo modo, y considerando que las capacidades técnicas del nivel local son débiles frente a nuevas innovaciones y requerimientos de mercado, es importante involucrar a las autoridades locales en la construcción de capacidades y la asistencia técnica, ya que sólo de ese modo se garantizaría la corresponsabilidad, se fortalecerían sus roles y se promovería la sostenibilidad del programa.

5.3.3.2 Generación de capacidades locales

Frente a un panorama de incipiente representatividad y participación se hace necesario encarar procesos paralelos de desarrollo de capacidades en todos los niveles de la sociedad, pero con mayor énfasis en los pobladores de áreas rurales que tarde o temprano utilizarán los resultados del CCTA desarrollados en centros de investigación, universidades y otros espacios, pudiendo para entonces convertirse en receptores activos, adaptadores, y/o mejoradores del conocimiento, ciencia, tecnología e innovación en agricultura.

Un tema importante a encarar bajo forma de gestión gubernamental nueva es el trabajar por el reconocimiento y revalorización de los conocimientos y saberes locales, que señale la urgente necesidad de propuestas educativas interculturales a ser encaradas tanto desde los agentes externos a las comunidades, como dentro de las mismas comunidades campesino indígenas. En

este sentido, la protección de los derechos de creación y autoría bajo el régimen de propiedad intelectual resulta incipiente, ya que este ámbito no es propicio para la protección de los conocimientos tradicionales de las comunidades y pueblos originarios por sus particularidades comunitarias.

5.4 Políticas para la Gestión Sostenible de los Sistemas de Producción

El concepto de gestión sostenible de los sistemas de producción involucra a la biodiversidad, la propiedad intelectual, la educación y capacitación, y el cambio climático.

5.4.1 Gestión sostenible de los sistemas de producción

El concepto de sostenibilidad es útil para el desarrollo integral del agro, porque lleva a concebir la actividad agropecuaria como un sistema económico, social y ecológico, cuya gestión está sustentada en la diversificación productiva en el espacio y el tiempo.

Para el manejo sostenible de un sistema es necesario integrar todos los componentes del predio, de esta manera mejorar su eficiencia biológica, mantener su capacidad productiva, conservar la biodiversidad y generar condiciones favorables para que el sistema se autorregule (Altieri, 1996).

Además, cuando los sistemas tienen un nivel de especialización inducido por el mercado, es recomendable para lograr su sustentabilidad que respetan los principios agroecológicos, cualquiera sea el tamaño del predio y la orientación de la producción. Entonces este enfoque agroecológico sería una meta no solamente para pequeños agricultores, mayormente de autoconsumo, sino para cualquier sistema de producción (comercial, empresarial) que transite hasta la sustentabilidad de manera competitiva.

5.4.1.1 Etapas de transición

Partimos de la definición de los tres tipos de agricultura, dada por el capítulo 1 (convencional, tradicional/indígena, agroecológico), caracterizando el grado de sustentabilidad de cada tipo: el sistema convencional usa de manera intensiva y es dependiente de los insumos industriales; el sistema tradicional (campesino) usa en forma reducida o no utiliza insumos externos ninguno (indígena/bosques); el sistema agroecológico usa los recursos generados dentro del sistema y, eventualmente, insumos alternativos. Además todos estos sistemas están en cambio permanente, dependiendo de sus componentes, funciones y del manejo que se practica.

Estos sistemas productivos tienen diversos niveles de contribución en la conservación de la agrobiodiversidad y de la biodiversidad en general, y diferentes grados de contribución al mercado interno para la alimentación de la población y para el mercado de exportaciones. Se considera que la agricultura industrial, comercial y aquellos sistemas productivos que tienen una fuerte articulación al mercado son más homogéneos, pero son los que menos contribuyen al

mantenimiento de la biodiversidad. En cambio, la pequeña agricultura campesina a pesar de sus limitaciones en tamaño de finca, es la que ha tenido en el tiempo una mayor contribución en la conservación, el uso y aprovechamiento de la biodiversidad (Tapia, 1999, Caporal y Costabeber, 2004).

Para que los sistemas de producción puedan transitar hacia una gestión sostenible, se consideran, en términos generales, algunas condiciones:

- Producción diversificada, lo que supone policultivos, rotación de cultivos o combinación de sistemas (agro-silvo-pastoriles) manejados en el espacio y el tiempo.
- Satisfacer las necesidades alimentarias de la familia y su contribución al mercado interno.
- Uso de prácticas agroecológicas para un aprovechamiento eficiente de los recursos naturales disponibles en el predio.
- Reducir los costos energéticos en la conducción del sistema (limitar la mecanización excesiva y las distancias de transporte, optimizar los procesos de fotosíntesis, etc.).
- Aprovechamiento adecuado de la biomasa producida dentro de los sistemas de producción rastrojos para el ganado, plantas de cobertura, abono verde, composta, etc.)
- Desarrollo de capacidades en base a la revaloración del conocimiento local e innovaciones tecnológicas comprobadas (ver Capítulo 4).

Estas condiciones para el proceso de transición no deben afectar los niveles de productividad y competitividad de los diferentes sistemas de producción. Esta situación implica un proceso de conversión paulatino que permite la restauración de la fertilidad del suelo y de la biodiversidad funcional en los agroecosistemas. Es posible que mientras se recuperen los equilibrios ecológicos del sistema productivo, pudiera observarse una baja en el rendimiento. Durante este tiempo podría entonces ser necesario incentivar a algunos productores hasta que sus sistemas recuperen su nivel de productividad.

También para que los sistemas de producción puedan transitar hasta una agricultura ecológica u orgánica, tendrían que obtener de sus productos un precio conforme a su calidad, que puede superar el precio de mercado internacional. Actualmente, estos productos van a un grupo reducido de consumidores, mayormente en el extranjero, que tienen capacidad de pagar un sobreprecio por ellos. Sin embargo, varios estudios sustentan que este mercado orgánico se puede ampliar y que es posible producir suficientes alimentos sin el uso de agroquímicos para satisfacer las necesidades de alimentación de la población global. Además la producción ecológica u orgánica se convierte en una buena fuente de empleo rural y como consecuencia, en un significativo aporte a la mejora de la calidad de vida.

Se visualizan en la figura 5.2 las tres etapas de transición según el estado en que se encuentran inicialmente cada tipo de sistemas de producción.

[Insertar Figura 5.2]

(1) Sistemas convencionales

Los sistemas convencionales de producción caracterizados por el alto uso de insumos químicos pueden transitar hacia la etapa 1 de: “reducción del uso de insumos agroquímicos” mediante una mejor eficiencia en el manejo del sistema. Ya existen varias opciones que se vienen aplicando de manera exitosa tales como: Agricultura sustentable de bajos insumos externos ASBIE (Reijntjes et al., 1995)¹⁴, Manejo integrado de plagas MIP (Cisneros, 1992), Buenas Prácticas Agrícolas BPA, (EUREPGAP, 2003), agricultura de labranza mínima (PROCAS, 2001) y otras propuestas de prácticas que aumenten la eficiencia productiva y reducen los costos de producción.

Asimismo es posible que algunos de estos sistemas de producción pudieran transitar hasta la etapa 2 denominada “gestión agroecológica”, mediante un cambio más profundo en el manejo de los sistemas e implementado mayores niveles de diversificación productiva, sustentados en la agricultura, la ganadería y la forestería (Gomero, 2001; Willer y Yussefi, 2004) así como mayor agrobiodiversidad.

La evolución de las exigencias de calidad de los productos alimenticios en los mercados exteriores y los mismos mecanismos de certificación ahora vigentes pueden estimular estas transiciones. Las políticas de incentivos serían condicionadas por los logros en estas etapas de transición, asumiendo que los sistemas convencionales que no siguen estas vías se verían sujetos a otras metas de reducción de la pobreza para poder recibir subsidios, como la creación de empleos rurales.

Conviene reconocer también que algunos sistemas de cultivo, crianza o plantaciones no se pueden mantener actualmente sin un paquete de insumos agroquímicos, en especial para luchar contra insectos, enfermedades y malezas en grandes extensiones de monocultivo. En este caso, los sistemas de producción con estas características podrían ser sujetos al principio: “contaminador pagador”. A la vez, los recursos así recaudados podrían ser invertidos en impulsar mayores investigaciones en agroecología y manejo de la agrobiodiversidad.

(2) Sistemas tradicionales

¹⁴ Según el Comité Técnico Asesor del Grupo Consultivo de Investigación Agrícola Internacional (TAC/CGIAR, 1988) establece : “ Agricultura sustentable es el manejo satisfactorio de los recursos agrícolas para satisfacer necesidades humanas cambiantes y conservar los recursos naturales”

Con relación a los sistemas campesinos/indígenas que ya se encuentra en la etapa 1, por usar en pocas cantidades insumos agroquímicos o ninguno, tienen dos posibilidades de evolucionar en el manejo de sus sistemas:

1. Adoptar el sistema convencional de producción con aumento de tamaño del predio (economía de escala), homogeneidad de las parcelas, compra de semillas comerciales y un mayor uso de insumos externos. (Ver capítulo 2)
2. Adoptar sistemas agroecológicos, mejorando su gestión integral de los recursos disponibles, su eficiencia energética, su competitividad productiva y la calidad de sus productos, que puede ser certificada mediante un certificado de origen, orgánico, producto “verde”, intercambio solidario, entre otros. (Ver capítulo 1)

En esta segunda opción, se trataría de favorecer a los productores con los incentivos adecuados a la transición hacia la etapa 2, rescatando los conocimientos locales en la gestión de la agrobiodiversidad.

(3) Sistema sustentable

La tercera y última etapa de transición es una orientación deseada de funcionamiento de los sistemas de producción. Estos sistemas sustentables se apoyarían en una optimización de los procesos naturales del sistema productivo (como los procesos fotosintéticos, la fijación del nitrógeno atmosférico, la actividad biológica del suelo) y un uso intensivo de mano de obra para compatibilizar los objetivos ambientales, económicos y sociales.

Este sistema objetivo implica también cambios en el sistema alimentario, otras adaptaciones energéticas relativas en particular al combustible usado en caso de mecanización, la reducción de la desigualdad de los ingresos y nuevas modalidades de convivencia social.

La figura 5.2 presenta las diferentes opciones de transición ecológica pero no integra los impactos económicos de estas transiciones. Por ejemplo, qué incentivos se pueden obtener del mercado para que los sistemas convencionales inicien una transición hasta la etapa 1. Subida del precio de los insumos, internalización de los costos de degradación ambiental, etiqueta de agricultura sostenible, son propuestas más realistas que una evolución del precio de los productos en el mercado internacional valorizando la calidad de los productos, cuando estos precios tenían más bien una tendencia a la baja, con la excepción de los hidrocarburos. Globalmente, las transiciones propuestas van en el sentido de una reducción de los costos de producción, sin la baja esperada de la productividad. Supone también un uso más intensivo y repartido en el año de la mano de obra, lo que puede tener un efecto muy positivo en la agricultura no mecanizada y en compensar la estacionalidad de la agricultura de monocultivo en la agricultura mecanizada.

En general este proceso de reconversión de un sistema de producción a otro requiere previamente una evaluación costo/beneficio. Este cálculo deberá integrar los costos reales de producción que internalicen los costos inducidos por la contaminación ambiental (pérdida de biodiversidad, salud de los productores, contaminación de las aguas, etc.). Globalmente, las transiciones propuestas van en el sentido de una reducción de los costos de producción, sin baja de la productividad. Supone también un uso más intensivo y repartido en el año de la mano de obra, lo que tiene un efecto muy positivo en la agricultura no mecanizada, y puede compensar la estacionalidad de la agricultura de monocultivo en la agricultura mecanizada.

En función a éstos resultados se podrán generar cambios en los sistemas que mejoren la productividad y contribuyan a la reducción de la pobreza, mediante políticas concretas que las instituciones vinculadas con el sector agropecuario diseñen y apliquen (Gomero, 2001).

5.4.1.2 Políticas para apoyar la gestión sostenible de los sistemas de producción

Los desafíos para transitar hacia modelos de producción más sustentables son enormes en el futuro; requieren un cambio de visión de los actores sobre el valor de la actividad agropecuaria en la solución de los problemas relacionados con la pobreza, la seguridad alimentaria y la conservación de la agrobiodiversidad.

Durante estas transiciones, van a coexistir diferentes niveles de avances de diferentes sistemas de producción. Es obvio que para que las políticas acompañen este proceso, tendrán que arbitrar el desarrollo de tecnologías muy diferenciadas.

Existe una tendencia global a consumir productos naturales, en este sentido las políticas de fomento de los nichos de productos es una tarea importante que pueden realizar los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil organizada. Ahora existen muchos cambios en los conceptos de consumo, cuya valoración más importante está relacionada con la calidad e inocuidad de los alimentos, que actualmente son certificados desde diferentes nociones de calidad diferencial y sobre esta base se están desarrollando los mercados especiales.

De igual manera una buena estructura de gestión de los sistemas de producción sostenible es generadora de empleo rural. Sin embargo, estos empleos son aun precarios en muchos países de la región y, por lo tanto, se necesita un proceso de formalización que el Estado debe facilitar, y de este modo, mejorar las condiciones laborales dentro de los sistemas de producción.

Asimismo es pertinente establecer políticas para el desarrollo de tecnologías que contribuyan a la gestión sostenible de los sistemas de producción; estas tecnologías tendrán que ser diferenciadas y responder a las diferentes condiciones geográficas, ecológicas y sociales. Además los sistemas de producción deben permanecer competitivos. La aplicación de las tecnologías de última generación, como la ingeniería genética podrá ajustarse a las diferentes

exigencias de bioseguridad y en algunos países, centros de biodiversidad, su aplicación no debería ser permitido.

Estos cambios podrán facilitar el acceso de los consumidores, en particular de las grandes ciudades, a productos de calidad, y de esta forma fortalecer los mercados internos. Para ello, será necesario valorar los productos locales, promoviendo su transformación (harinas, queserías, embutidos, desecados, ahumados, mermeladas y otros) y a la vez masificar su consumo por diferentes vías, como por ejemplo desayunos escolares. La multiplicación de estas empresas de transformación, de tamaño variado según los mercados, pero principalmente orientados hacia el mercado interno, tendría un impacto sobre el empleo rural.

Otros empleos rurales deberían ser fomentados para aumentar la tasa de ocupación de la población rural en su lugar de origen, aumentar su nivel de ingreso y mantener de esta forma las poblaciones rurales en el campo, en vez de alimentar los movimientos de migración a las ciudades. Podrían ser empresas familiares de artesanía, participación en los beneficios del turismo (cargadores, guías, alojamiento en la comunidad, etc.), actividades no agrícolas, o inversiones productivas y creadoras de empleos, realizadas con las remesas que se reciben del exterior.

En toda América Latina se han desarrollado diversos sistemas de producción, cada uno de ellos han recibido políticas de apoyo diferenciado, siendo la agricultura convencional articulada fuertemente al mercado la que ha tenido los mayores apoyos con políticas de subsidio y créditos y asistencia técnica. Este apoyo ha servido básicamente para conseguir fertilizantes, plaguicidas y semillas híbridas y en menor importancia maquinarias agrícolas. Esta forma de apoyo de los gobiernos generó una brecha económica y social entre la agricultura industrial y comercial orientada hacia el mercado exterior y la pequeña agricultura campesina orientada al mercado interno y la seguridad alimentaria.

Las iniciativas de política para promover la gestión sostenible de los sistemas de producción, pueden considerar los siguientes aspectos:

- Establecer políticas concretas de reducción del uso de fertilizantes y plaguicidas en los sistemas de producción y promover tecnologías alternativas para su manejo sostenible.
- Promover la implementación de mecanismos tales como “Contaminador – Pagador”, para desestimular el uso excesivo de insumos agroquímicos, en especial en sistemas de producción de agricultura intensiva.
- Realizar reformas sobre la tenencia y propiedad de la tierra, el acceso al agua y la distribución masiva de crédito para permitir a productoras y productores pobres (1) estabilizar sus sistemas de producción, trabajando a dedicación exclusiva, (2) encontrar

formas de comercialización más satisfactorias, organizando los productores en grupos, asociaciones, redes de productores alrededor de cadenas productivas.

- Promover el desarrollo de mercados y oportunidades de negocios de productos producidos en forma sostenible, mediante el acceso a la certificación de sus productos.
- Apoyar el desarrollo de capacidades para que los productores puedan poner en práctica masivamente modelos de producción como la agricultura ecológica, orgánica, biológica, biodinámica, permacultura, entre otras.
- Desarrollar políticas orientadas a educar a los consumidores sobre la importancia del consumo de alimentos producidos en forma sostenible.
- Promover cambios en la demanda de los consumidores urbanos hacia un consumo diversificado de alimentos y un cambio de patrones de calidad incluyendo la inocuidad de los alimentos.
- Propiciar políticas de incentivos directos para apoyar de manera más efectiva el desarrollo de sistemas de producción agroecológicos, en especial en la etapa de transición donde puede haber el riesgo de reducción en la producción y los ingresos.
- Propiciar políticas de financiamiento que aseguren el logro de los objetivos de gestión sostenible en los sistemas de producción.
- Promover el desarrollo de procesos tecnológicos que permitan el manejo sostenible de los diferentes sistemas de producción. Estos podrán apoyarse en las experiencias ya existentes de agricultura sostenible en la región, cuyo apoyo técnico está basado en:
 - Mantenimiento o extensión de la cobertura vegetal natural a nivel de los sistemas productivos y de unidades territoriales.
 - Manejo adecuado del suelo, que permita su conservación, el mantenimiento de su fertilidad natural y el control de la erosión.
 - Protección de bosques naturales y secundarios, crianza de arbustos y plantación de árboles en los mismos sistemas de producción.
 - Diversificación y rotación de cultivos que permiten evadir riesgos ambientales y económicos.
 - Zonificación ecológica y económica de áreas dedicadas a la producción y a la conservación para facilitar su uso eficiente.
 - Establecimiento de las áreas de protección a través de corredores biológicos, para aprovechar de manera eficiente la fauna benéfica (controladores de plagas) de acuerdo a las condiciones locales.

- Manejos integrados de varios aspectos de la producción: control de plagas y enfermedades, manejo de la fertilidad del suelo, intercambios del banco de semilla.

El CCTA puede dedicarse en prioridad o destinar más recursos públicos a la pequeña y mediana agricultura. En efecto, este sector no tiene la capacidad de inversión de los gremios de los agricultores que producen para la industria agro-transformadora y que pueden cofinanciar el aparato de investigación y extensión agropecuaria. Un esfuerzo menor a este, puede ser obtenido de gremios involucrados en algunas cadenas productivas como productores de leche, semilleros de papa, productores de trigo, frutales, café, entre otros.

El proceso de desarrollo de tecnologías para la gestión de sistemas productivos ha sido de carácter exógeno, se ha tratado de introducir muchas tecnologías con enfoques sectoriales, sin realizar las evaluaciones de su impacto ambiental. Muchas de éstas técnicas se desarrollaron en condiciones ecológicas totalmente diferentes y cuando se aplicó en otras regiones su comportamiento fue muy variable. El balance observado es que en algunas regiones se evidenciaron buenos resultados, pero en otras el impacto fue negativo.

Para que las tecnologías contribuyan a la sustentabilidad es necesaria que sean ecológicamente apropiadas, económicamente viables y socialmente justas (Astier y Hollands, 2005). En este sentido la CCTA en el futuro puede considerar para su desarrollo e innovación el manejo sistémico de las unidades de producción. Esto implica un cambio de paradigma en dos niveles: (1) la toma en cuenta de las interacciones agricultura-ganadería-forestería, concepción integrada de los sistemas de cultivo, crianza de animales y plantación de árboles dentro de las fincas agrícolas, manejo integrado de los componentes de la fertilidad del suelo; (2) la toma en cuenta de los otros roles de la agricultura.

El CCTA debe también evolucionar para acompañar estas transiciones desde el nivel de la formación universitaria, mediante un acercamiento entre agronomía y ecología y manejando las áreas agropecuarias con enfoque sistémico.

Para facilitar la evolución del proceso del conocimiento en la gestión y manejo de los sistemas productivos. (ver capítulo 4), se requiere:

- Fortalecer las capacidades comunitarias en recursos humanos para el desarrollo de tecnologías apropiadas.
- Desarrollar una red común de información e intercambio de experiencias de manejo de sistemas de producción, con apoyo científico tecnológico.
- Diseñar e implementar una plataforma nacional y regional de comunicación e información técnica que articule la información agroecológica con la gestión sostenible de los sistemas de producción.

5.4.2 Biodiversidad y propiedad intelectual

La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (EEM) pronostica que hacia el año 2050 la degradación de los ecosistemas contribuirá sustantivamente a la pérdida de biodiversidad con su consecuente baja en la calidad de servicios ambientales, aspecto que es particularmente preocupante para los objetivos de disminución del hambre y la pobreza (EEM, 2005)

En cuanto a la formulación de políticas de gestión de los ecosistemas, se plantean dos enfoques, uno en el que las acciones son reactivas y la mayoría de los problemas se enfrentan solo después de que se hacen obvios, y el otro en el que la gestión de los ecosistemas es proactiva y las políticas procuran deliberadamente mantener los servicios de los ecosistemas a largo plazo (EEM, 2005:15).

Se suma a este panorama el deterioro ambiental que ha llegado a un punto en el que se requiere la adopción de medidas de carácter proactivo para disminuir los efectos del cambio climático.

La oferta tecnológica existente está orientada a la producción de cultivos comerciales, que requieren de mayores insumos industriales lo que perpetúa el deterioro del medio ambiente. Las políticas de CCTA, en su mayoría han contribuido a la degradación ambiental, a la pérdida de la biodiversidad, amenazando el bienestar de la humanidad por la disminución de los recursos fitogenéticos¹⁵, base de la soberanía alimentaria de muchos pueblos.

En este contexto se requiere la transformación de la conciencia pública, la política internacional y la resolución para tomar medidas de protección de los ecosistemas de todo el planeta dirigidos a la defensa de servicios básicos como el suministro seguro de alimentos, agua dulce y la protección contra desastres.

La Cumbre de la Tierra dio origen al Convenio sobre la Diversidad Biológica y a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, pero es importante tener en cuenta prácticas agrícolas sustentables para aumentar la seguridad alimentaria de la población global y ayudar a proteger ecosistemas biológicamente diversos. Se necesita una mejor coordinación entre políticas y acciones. Dentro de éstas, sería importante que se realice un estudio de los beneficios económicos de la diversidad biológica, de los costos de su pérdida y de aquellos derivados de no adoptar medidas de protección versus lo que costaría una conservación efectiva. De otro lado, hay que destacar un marco de acción para lograr el compromiso de reducción de gases invernadero del protocolo de Kyoto, que expira en el 2012.

Tenemos la responsabilidad de hacer una alianza global para sostener la vida en la tierra, objetivo principal de la Cumbre de Río que estableció opciones para la acción a fin de garantizar

¹⁵ Los recursos fitogenéticos se conciben como cualquier material genético de origen vegetal de valor real o potencial para la alimentación y la agricultura y generalmente están localizados en las semillas

la prevención, la utilización sostenible y la repartición equitativa de los beneficios de la biodiversidad.

Podemos señalar que los países del Tercer Mundo requieren que los Estados desarrollados, que utilizan sus recursos biológicos para explotarlos comercialmente, les proporcionen acceso a las biotecnologías y al financiamiento indispensable. (Swaminathan, 2000). La evolución de los acontecimientos nos exige una modificación de las normas de propiedad intelectual, -a fin de permitir la patentabilidad y la protección, vía derechos de obtentor, de nuevas variedades de semillas, base de la alimentación y cultura de comunidades locales y pueblos indígenas de LAC. El régimen vigente basado en la propiedad individual y privada, es inadecuado para proteger los derechos tradicionales de las comunidades rurales y de las naciones, sobre sus recursos naturales. Estas, por ejemplo, serían algunas políticas que podrían seguirse para lograr una mejora en la legislación:

- Establecimiento de medidas precautorias en el marco del Protocolo de Cartagena (art. 10) denegando el tránsito de organismos genéticamente modificados (OGMs) entre países que sean centros de origen o diversidad genética.
- En los países de la región, limitar la producción de ogms de plantas que tengan parientes silvestres y presenten características botánicas que contribuyan a la contaminación por flujo genético (ejemplo, caso maíz en Mesoamérica)
- Promoción de investigaciones de inocuidad alimentaria en los casos de productos transgénicos que se consumen y producen en la región (ejemplo, actualmente los estudios de inocuidad solo se homologan y no se efectúan para las condiciones particulares de la región).
- A fin de proteger la salud humana y a la biodiversidad de los riesgos de los transgénicos los Estados debieran de establecer estándares internacionales para la documentación y etiquetado claro, preciso, y sobretodo riguroso, de los transgénicos en los embarques de granos para alimentación humana y forraje. Los productos que contengan transgénicos o sus derivados, independientemente de su destino final, debieran ser reconocidos como tal en sus etiquetas, para respetar el derecho de libre elección de los que los adquieren. Este etiquetado permitiría identificar los riesgos y aplicar las medias de bioseguridad pertinentes.
- Asimismo, en esta perspectiva es necesario establecer políticas de estímulo a aquellos productores que directamente están contribuyendo a la conservación de los recursos genéticos como parte del manejo de sus sistemas productivos.

Los instrumentos para lograr dichas políticas tienen que ver con la construcción de capacidades en materia de bioseguridad, porque la biotecnología moderna se trata de una tecnología aún

inmadura que requiere de un aprendizaje sobre la marcha de parte de todos los involucrados y, en consecuencia, de retroalimentación continua. Asimismo, el fortalecimiento de las instituciones existentes o creación de nuevas dedicadas a la bioseguridad.

En cuanto a la incorporación de la agrobiotecnología en los procesos productivos de los pequeños productores, la asistencia técnica se ve imprescindible para evaluar sus riesgos y potencialidades. No se busca restablecer el extensionismo del viejo tipo donde los programas eran pensados en las oficinas y lejos de los directamente involucrados, sino lograr una adecuación entre la generación y validación de los avances científicos y técnicos y las demandas concretas del sector productivo con menor acceso a información y recursos.

Acorde con el Protocolo de Cartagena los Estados deben establecer un régimen de responsabilidad objetiva por los riesgos que entrañan los OGMs. La gestión sustentable de la biodiversidad lleva a establecer medidas de compensación económica y reparación del daño, cuando se ha deteriorado la biodiversidad, (derrames de petróleo, deforestación, contaminación de cuerpos de agua, liberación al ambiente de OGMs, etc.) base de la cultura indígena y campesina.

Desde el punto de vista de los recursos genéticos localizados en los territorios de diversas etnias existe la preocupación sobre el saqueo de éstos para la elaboración de productos farmacéuticos o similares que sean objeto de patentamiento fuera del país. Esta forma de proceder se ha caracterizado como biopiratería, es decir, el acceso ilegal a los recursos biológicos (Dutfield, 2004). En el Convenio sobre la Diversidad Biológica se está trabajando en un Régimen Internacional del Acceso y Distribución de los Beneficios (ABS). No obstante existe el temor por parte de las comunidades que bajo dicho régimen se dé acceso a los recursos genéticos, pero que los beneficios sólo sean distribuidos entre los gobiernos y los usuarios (Einarsson, 2004). Por lo que un tema de debate es el reparto equitativo de beneficios. La opción más conveniente es facilitar los canales de participación entre los actores sociales involucrados a fin de que los derechos colectivos sobre los recursos naturales sean garantizados.

Los instrumentos de políticas se orientarían a:

- Investigaciones para la clasificación de plantas de importancia agroalimentaria, que permitan proteger lo aun no clasificado en registros.
- Marcos legales que regulen el acceso a los recursos genéticos, por ejemplo, en el marco de la Norma 391 de la Comunidad Andina.
- Marcos normativos *sui generis* de protección de conocimientos tradicionales a los recursos filogenéticos que consideren la colectividad del conocimiento, así como formas de registro no tradicionales (historia oral, etc.) y regímenes de distribución de los recursos generados por el acceso a los recursos genéticos.

Si bien los desarrollos de la biotecnología moderna constituyen una ventaja competitiva para algunos países de la región, como lo ha sido para Argentina, Paraguay y Brasil el cultivo de la soya transgénica, – cabe agregar que con fuertes controversias y tensiones sociales - una nueva amenaza sobre la biodiversidad son los nuevos avances de esta tecnología de punta que consiste en el uso de cultivos alimenticios para la producción de fármacos, biocombustibles o plásticos.

Entre los riesgos figuran los impactos al medio ambiente, así como el que este tipo de productos pasen a la cadena alimenticia siendo que sus usos no son pertinentes para el consumo humano o animal. Por ejemplo, el maíz es la base de la alimentación de las culturas mesoamericanas y el uso de éste como materia prima para la producción de fármacos y sustancias industriales no comestibles, afectaría directamente la seguridad e inocuidad alimentaria de millones de habitantes de la región, sin mencionar la afectación de la megadiversidad en un centro de origen (Gálvez, A. y González, R. L. 2006).

La preocupación sobre la producción de biocombustibles con cultivos que son alimento es que se vulnere aún más la seguridad alimentaria por un encarecimiento del precio de los alimentos, lo que incide en el hambre y la pobreza.

El aumento de precios de los cultivos para biocombustibles, no necesariamente beneficia a los pequeños productores y campesinos de países en vías de desarrollo, porque no tienen acceso a dichos mercados o las fallas del mercado les impiden obtener los beneficios.

Si bien no debiera de descartarse la producción de biocombustibles en la región, por ejemplo para algunos países del Caribe que los alimentos son de importación, el dedicar su superficie agrícola a la producción de biomasa para exportación sería una salida a su situación de pobreza. La propuesta que se plantea es que la base de obtención de la biomasa sea con desechos de la agricultura, con cultivos no alimenticios o con desechos animales. El reto es garantizar la seguridad alimentaria, que las familias rurales sean capaces de alimentarse y a la vez de obtener soluciones para ir saliendo de la pobreza.

La alternativa posible sería formular una política que impidiera el uso de cultivos alimenticios para otros fines, tal y como se hizo en el caso del trigo.

5.4.3 Educación y extensión agrícola

El fomento a la formación de recursos humanos en el extranjero y también en las universidades de ALC ofrece personal altamente capacitado, pero no necesariamente competente para resolver los problemas de las agriculturas megas diversas. Lo anterior porque con ello pudiera no prestarse atención a una gestión sustentable de la biodiversidad, ni una atención adecuada al cuidado de los recursos genéticos. Además, porque la infraestructura generada y el capital humano disponible han sido orientados en la meta del aumento de los rendimientos y volúmenes

de producción, bajo el modelo de una agricultura productivista y de productos destinados para la agroexportación.

El “bono demográfico”¹⁶ es una ventaja que tienen los países de la región, si se invierte en capital humano mediante la educación y el desarrollo científico y tecnológico, con lo cual se buscaría el alivio del hambre y la pobreza. No obstante, por la aguda migración, los beneficios del bono demográfico de las próximas décadas podrían ser obtenidos por los países oferentes de empleo, con lo cual se perdería el talento y el conocimiento local. Por lo tanto, una propuesta relevante es incidir en los planes y programas de estudio de los profesionales ligados con la agricultura para que se considere prioritaria la enseñanza de la agroecología. La presencia del Estado se justifica en este campo si se admite que los conocimientos involucrados no deben ser exclusivamente los que difunden las empresas multinacionales de semillas, agro-químicos y maquinaria agrícola.

La formación en agroecología, dada en las universidades, necesita para su reforzamiento

1. Una visión holística e interdisciplinaria;
2. Romper las paredes entre los departamentos y facultades, para poder tratar temas como:
 - relaciones clima-suelo-planta,
 - agricultura-ganadería-silvicultura-pesquería,
 - agroforestería, bosques campesinos,
 - gestión de la fertilidad,
 - análisis de sistemas.
3. Facilitar las posibilidades para los estudiantes de realizar prácticas de campo;

Integrar los conocimientos científicos con los saberes campesinos en etnobotánica (conocimiento de plantas y ecosistemas amazónicos), remedios caseros, formas de organización del tiempo y espacio, o sea también con su visión del mundo. Una forma de rescatar y revalorizar el conocimiento campesino es de revisarlo con el tamiz de los conocimientos científicos a nuestro alcance, logrando así un cuestionamiento recíproco. La participación de los pobres rurales desde el diseño de los proyectos favorece una mejor integración del conocimiento tradicional y el científico.

¹⁶ Población en edad productiva.

Una condición necesaria para que eso se logre es que la universidad esté integrada en su región e involucrada en resolver los problemas de los productores, mediante la coordinación y vínculos de cooperación con los gobiernos regionales y locales.

En efecto, el CCTA orientado a los pequeños productores y sectores marginales rurales puede apoyarse en un trípode cuyos pies sean: i) la investigación pública, ii) las universidades y iii) las redes de ONG y otros actores de la sociedad civil entre los cuales haya representantes de los mismos agricultores, gremios y sindicatos.

La desigualdad de oportunidades en la educación es un elemento determinante en la perpetuación de la pobreza, cuyo impacto fundamental está concentrado en la infancia (Herrera, 2002). Tomando en cuenta las bajas oportunidades de formación inicial y secundaria en el sector rural, en particular para mujeres, se podría (1) poner énfasis en la educación técnica que responde a una necesidad laboral real (conseguir un valor agregado de los productos, ayudar a los gobiernos locales a formular proyectos de desarrollo); estos institutos técnicos están apoyados actualmente por iglesias o por universidades, (2) fomentar la formación continua (desde alfabetización hasta formación especializada). Una medida que ha demostrado su eficacia en el rescate de biodiversidad y agrobiodiversidad es de estimular la auto-formación mediante la organización de ferias agropecuarias y de concursos con premios. Una generalización de estas iniciativas en redes sería una garantía para coleccionar la diversidad de las poblaciones de semillas locales (Raven, 2003). De manera más general, se debería pensar en dar nuevas oportunidades a los pequeños productores del campo para que estudien nuevas técnicas en áreas como contabilidad y mercadeo, entre otras, en el transcurso de su actividad de productor.

Nuevos temas de formación especializada deberían ser incluidos o desarrollados en las carteras: (1) defensa de recursos genéticos, biopiratería, dispositivos legales y propiedad intelectual; (2) calidad de alimentos, normas, etiquetado de los alimentos, garantías para productos orgánicos, marcadores del origen de los alimentos.

Los procesos de certificación y de trazabilidad tienen un costo que productores aun asociados tendrán dificultad en asumir. Podría instrumentarse un apoyo público sobre este aspecto en calidad de préstamo.

Las políticas de CCTA se sugiere que desarrollen una diversidad de innovaciones tecnológicas, ya que los problemas a enfrentar son diversos y no puede ofrecerse la misma respuesta a todos (FAO, 2004). Se debe considerar un posible aumento del gasto público en investigación y desarrollo y en el aparato de extensión agrícola.

Para las políticas de innovación se toma en consideración los aspectos culturales. Se ha documentado que la cultura puede influir o alterar las políticas de desarrollo que parecen

adecuadas, sin caer en un determinismo cultural que puede llevar al aislamiento e inmovilidad (Sen, 2004).

Existen tres grupos de países en cuanto a sus sistemas de CCTA:

Los países que son los más grandes productores y exportadores de alimentos en la región, como Argentina y Brasil han mantenido un sector público de investigación y extensión agrícola. Incluso el segundo dispone de un instituto de investigación público con impacto internacional: EMBRAPA. En México sus alcances han sido más modestos.

Los países andinos han destruido sus institutos de investigación nacionales, bajo las presiones del BID y del BM. Les quedan muy pocas posibilidades de desarrollar investigaciones propias sobre recursos genéticos nacionales, para reforzar su independencia alimentaria. De hecho, gran parte de la investigación sobre germoplasma se está haciendo fuera de los países que son centros de origen del germoplasma.

Entre estos dos grupos, otros países han privatizado sus servicios de investigación, como Chile, en rubros productivos de importancia, que son de exportación: fruta, pesca, madera con consecuencias en general negativas para la obtención de los objetivos del IAASTD dados los resultados descritos en el capítulo 2, las medidas de política pública deberían fortalecer las acciones de políticas de creación y fortalecimiento institucional con recursos públicos para alentar la formación de redes de asistencia técnica con participación de agentes locales públicos y privados.

La siguiente figura muestra la asimetría en los montos de inversión en la inversión agrícola entre la Corporación Monsanto, el sistema de Centros de Investigación Agrícola Internacional del Grupo Consultivo de Investigación Agrícola Internacional y los Centros Nacionales de Investigación Agrícola de América del Sur."

[Insertar figura 5.3]

Es tiempo de evaluar a las redes privadas que han propuesto sustituir al sector público para abarcar las tareas de extensión agrícola.

Las modalidades de la extensión agrícola deben adecuarse a los cambios de la agricultura: papel preponderante de las mujeres campesinas, agricultores a tiempo parcial combinando con otras actividades y migraciones temporales y empleos rurales no agrícolas. Pero se nota una suerte de contradicción entre una visión holística exigiendo a la extensión agrícola tomar en cuenta el conjunto de los productores, en particular los pequeños productores y el conjunto de las

actividades de la familia campesina, cuando se constata una disminución de los recursos financieros que le están dedicados.

Las soluciones están en buscar la articulación del esfuerzo público con redes privadas, en formas contractuales, concursando por fondos competitivos. La eficiencia de estas redes privadas y sus efectos a largo plazo merecerían ser evaluadas en su intento de substituirse al sector público para abarcar las tareas de extensión agrícola. (Ver capítulo 2)

Estas dificultades explican por qué algunos productos nacionales quedan como productos olvidados, sin un fomento suficiente para su penetración en el mercado nacional, regional o internacional.

Una parte de la extensión agrícola está pagada por las organizaciones de productores, cuando sus productos son materia prima de una industria de transformación: soja, caña, algodón, café, y en alguna medida, leche. El problema se presenta en unidades agropecuarias o de poli-cultivos. Un mejor conocimiento de las organizaciones campesinas facilitaría su conexión con las redes existentes o en vía de constitución. Lo que ya está funcionando con los gremios de mono-productores, a través de la organización de su cadena productiva, debería poder extenderse a los poli-productores incluso los pequeños productores, pero con incentivos públicos.

5.4.4 Cambio climático

El cambio climático global que afecta al planeta se debe a la liberación de los gases de efecto invernadero (GEI), los cuales se ha incrementado significativamente por el uso masivo de los combustibles fósiles. Las causas de éste problema son la generación y consumo de energía a carbón o petróleo, el transporte automotor y los procesos industriales de uso intensivo de energía. De igual manera la quema de biomasa en los bosques es perniciosa, no solo porque libera dióxido de carbono, sino porque puede disminuir la captura del carbono que se realiza a través del proceso de fotosíntesis.

El Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) en 1990 alertó sobre el crecimiento de las concentraciones de dióxido de carbono en la atmósfera, originadas por las actividades humanas, lo que provoca el aumento de la temperatura promedio anual acompañado de un cambio climático. El efecto invernadero se manifestará sobre todo en un aumento de la temperatura global promedio. Esto afectará todos los procesos que tienen lugar en la biosfera. Los océanos se dilatarán y con ello aumentará de volumen a causa del calentamiento, esto aunado al deshielo de los casquetes polares, producirá una elevación del nivel del mar. Muchas áreas costeras de poca profundidad corren el riesgo de desaparecer sepultadas en el mar. La prevención de tal ocurrencia implicará millonarios gastos de ingeniería. (CONAM, 2006)

En líneas generales, los tres grandes temas marco a los que la gestión de cambio climático puede y debe aportar son la reducción de la pobreza y el hambre, el incremento de la

competitividad y el logro de la sostenibilidad. Para poder dar apoyo a estos temas marco, la gestión del cambio climático debe responder a los siguientes retos:

- Cómo reducir la vulnerabilidad ante el cambio climático, en especial de las poblaciones más pobres, los efectos en los sistemas productivos, la infraestructura, y también cómo aprovechar los posibles beneficios que pueda generar el cambio climático
- Cómo, a través de políticas de mitigación de GEI y adaptación al cambio climático, se puede proveer la seguridad energética y alimentaria en toda la región de LAC.
- Cómo, controlar las emisiones provenientes de la deforestación, de las actividades industriales y energéticas.
- Cómo, se debe insertar la región de ALC en política global, tomando en cuenta los beneficios e impactos del cambio climático.

Estos retos involucran la ampliación de la lucha contra el cambio climático a todos los países contaminantes (con responsabilidades comunes, pero diferenciadas) y sectores implicados (modos de transporte en general, deforestación, etc.) (CONAM, 2006).

- la potenciación de la innovación, que incluye la aplicación y el despliegue de las tecnologías existentes, y el desarrollo de nuevas tecnologías (en particular, mediante políticas activas de apoyo que sacan partido de la sustitución normal de los equipos);
- la utilización y el refuerzo de los instrumentos basados en el mercado (como el comercio de derechos de emisión introducido por la UE);
- la realización de esfuerzos de adaptación al cambio climático, a los niveles preventivos y curativos en función de las regiones y de los sectores económicos más afectados.

Estos elementos podrían concretarse a través de las siguientes acciones:

- garantizar la aplicación inmediata y efectiva de las políticas acordadas con el fin de alcanzar el objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en un 8 % con respecto al nivel de 1990, fijado en el protocolo de Kioto. Las medidas en cuestión son fundamentalmente las enunciadas en el Libro Verde sobre la seguridad del abastecimiento energético y en el Libro Blanco sobre la política de transportes, así como las medidas de promoción de las tecnologías respetuosas del clima, tales como las ecotecnologías;
- fomentar la sensibilización de los ciudadanos para permitir una modificación de su comportamiento, en particular mediante el lanzamiento de una campaña de sensibilización de alcance comunitario;

- intensificar y orientar mejor la investigación, por una parte para mejorar los conocimientos sobre el cambio climático y sobre sus repercusiones a escala mundial y local, y, por otra parte, para desarrollar estrategias de mitigación del cambio climático que presenten una buena relación coste-eficacia (en particular, en los ámbitos de la energía, los transportes, la agricultura y la industria), así como estrategias de adaptación al cambio climático;
- fortalecer la cooperación con terceros países, por una parte, a nivel científico y de transferencia de tecnologías respetuosas del clima, y, por otra parte, de manera específica con los países en desarrollo mediante la elaboración de políticas de desarrollo respetuosas del clima y el refuerzo de las capacidades de adaptación de los países más vulnerables. La UE conservaría de este modo su papel de impulsora de las negociaciones internacionales en este ámbito;
- entrar en una nueva fase del programa europeo de cambio climático en 2005, para determinar las nuevas medidas que deben adoptarse en sinergia con la estrategia de Lisboa, en particular, en materia de eficiencia energética, energías renovables, transportes y fijación y almacenamiento del carbono (CONAM, 2006).

Beneficios y costes de la estrategia.

- Resulta difícil evaluar los costes de la acción, costes que se deberían, principalmente, a la reestructuración de los sistemas de transporte y de producción, así como a la utilización de la energía. Por otra parte, estos costes aumentarían significativamente en caso de inacción por parte de los otros grandes países productores de gases de efecto invernadero. Según la Comisión, una política de lucha contra el cambio climático menos ambiciosa no es una buena alternativa, ya que no permitiría lograr los objetivos fijados e implicaría costes suplementarios debidos al cambio climático.

Para que la gestión del cambio climático sea una prioridad, ésta debe enmarcarse en los tres temas marco de desarrollo sostenible y hacer un seguimiento regular de la implementación, cumplimiento y reporte a través de indicadores idóneos. Para ello, las cuatro líneas de acción en la que se debe enfocar la gestión de cambio climático son:

- Desarrollo de la investigación científica y tecnológica, que genere información de base para la toma de decisiones y generación de políticas para mitigar los impactos del cambio climático.
- Generación de mecanismos de difusión y participación activa en el proceso de implementación de la Convención de Cambio Climático.

- Establecer mecanismos que faciliten la transferencia de tecnología para la mitigación de los impactos generados por el Cambio Climático.
- Fortalecimiento de la cooperación interinstitucional, regional e internacional, estableciendo alianzas estratégicas.

Las políticas para enfrentar el cambio climático requieren el establecimiento de prioridades nacionales y regionales para poder reducir sus impactos de manera concertada, los cuales podrán estar vinculados a la ejecución de programas y proyectos orientados al establecimiento de metas en la reducción de emisiones de GEI en LAC. Para lograr este propósito es prioritario que el tema ambiental forme parte de las agendas políticas de los diferentes gobiernos de la región. (CONAM, 2006)

De igual manera los gobiernos podrán establecer reformas dentro de sus propias estructuras organizativas para promover una gestión eficiente de los temas ambientales, estas deben desburocratizarse, ser más participativos, tener metas más concretas y los recursos necesarios para cumplir con los compromisos establecidos en el marco del Convenio de Cambio Climático. Asimismo es importante facilitar el desarrollo de capacidades técnicas y organizacionales para enfrentar los problemas que genera los GEI. (CONAM, 2006)

También las políticas podrán establecer una serie de estímulos o incentivos a los diferentes actores sociales y productivos que contribuyan a atacar las causas principales de emisión de los GEI, los cuales requieren ser acompañados por una activa campana de difusión y sensibilización a la ciudadanía.

De igual manera para enfrentar los problemas del cambio climático son necesarios el desarrollo de tecnologías limpias como alternativa a las principales fuentes de emisor de GEI. En este sentido el proceso de investigación de las fuentes de energía alternativa deben ser evaluados tomando en cuenta las variables sociales, ambientales y económicas.

5.5 Políticas de Comercialización y Acceso a Mercados

5.5.1 Políticas de negociación para el acceso a los mercados internacionales y regionales

Deben establecerse políticas de negociación para el acceso a los mercados internacionales y regionales incluyendo el ingreso a los mercados agrícolas y agroindustriales de los países desarrollados que protegen su producción. Estas deben basarse en estrategias que consideren *el rezago competitivo de sectores de la pequeña producción y la producción campesina/indígena en la región, así como el distinto* impacto de dichos acuerdos sobre los sectores más frágiles, y la diferente incidencia que ellos tienen sobre la pobreza. Para implementar estas políticas se requiere garantizar la transparencia absoluta en las negociaciones internacionales y regionales en ALC desde las primeras etapas de la gestión de los procesos negociadores, así como que las organizaciones de pequeños productores y campesinos/indígenas adquieran las capacidades

requeridas para acompañar estos procesos. Para ello se recomienda promover los ámbitos de representación de los pequeños productores, organizaciones campesinas e indígenas.

Asimismo, se requeriría de regulaciones en cuanto al crecimiento de la gran distribución de alimentos por parte de los supermercados, ya que el pequeño productor no puede competir con el poderío de estas empresas que actúan como oligopsonios al imponer el precio de compra y se necesitaría la regulación estatal en este rubro.

5.5.2 Políticas comerciales activas para el mercado interno y a nivel internacional, orientadas a generar poder de mercado mediante la creación de activos diferenciados.

Por ejemplo aplicando diferentes instrumentos de promoción (denominaciones de origen, protocolos reconocidos internacionalmente, ecoetiquetados, producción orgánica, producción integrada etc.). Esto con el fin de construir activos específicos, diferentes de los *commodities*, potenciando las características específicas y las ventajas que pueden ofrecer la pequeña producción y la producción campesina/indígena. Esto requiere también de marcos institucionales adecuados que fomenten comercialmente estos emprendimientos (normas ambientales, de certificación, entre otras.) y potencien el poder negociador en relación a los sectores que están “adelante” en la cadena de comercialización.

5.6 Políticas de Servicios Financieros para las Poblaciones Rurales

La disponibilidad de servicios financieros es un factor imprescindible de apoyo tanto para el accionar del sistema de CCTA dentro del sector en cumplimiento de las metas del IAASTD como para la actividad de las poblaciones rurales. Sin embargo, desde hace más de una década y por diversas razones dicha disponibilidad parece estar en una encrucijada a nivel de los países en desarrollo (FAO, 1996). En la actualidad estos temas también merecen atención relevante por parte del Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), que es un consorcio internacional integrado por treinta y tres organizaciones públicas y privadas que buscan expandir el acceso a los servicios financieros de las poblaciones pobres urbanas y rurales. Para lo referido a estas últimas puede verse CGAP (2003).

De una parte están los desafíos que plantean el financiar las inversiones requeridas para impulsar el sistema de CCTA con el fin de potenciar la producción del sector rural, lo que tendría un fuerte incentivo por la creciente demanda de alimentos existente a nivel mundial debida el aumento demográfico, especialmente en los países con bajos ingresos y alta densidad demográfica, y en lo cual los países de ALC podrían generar una importante oferta. Dentro de la región hay países con excedentes agrícolas importantes que pueden contribuir a atender esa demanda, pero para sostener su oferta requieren mantener sus ritmos de inversión. En contraste hay otros países dentro de la región que tienen fuertes deficiencias en su oferta alimentaria lo que les genera una condición de fragilidad nacional en este rubro. Todo esto

sugiere que deberían asumirse políticas para el financiamiento del sistema de CCTA que reconocieran estas diferentes situaciones en la región.

Hay otros servicios financieros que son relevantes para las poblaciones rurales. Uno de los problemas graves que enfrentan muchas de las poblaciones rurales, particularmente las más pequeñas y alejadas de los centros urbanos, es disponer de sistemas de pago eficientes, oportunos y a costos competitivos. Para esto existen actualmente amplias posibilidades que brindan las tecnologías de información y comunicación (TIC) y la telefonía celular, lo que sin embargo requiere de la aplicación de políticas públicas con el fin de crear las condiciones técnicas que financien los desarrollos de infraestructura que hagan posible la aplicación de estos recursos.

De otra parte los servicios financieros que permiten mitigar los riesgos, tanto en general por los imprevistos que surgen con las incertidumbres del día con día, como por lo que hace a las posibilidades de pérdidas en sus producciones provocadas por fenómenos naturales. Lo primero requiere un servicio de ahorro eficiente y adecuado, mientras que lo segundo demanda el desarrollo de sistemas de seguros agrícolas con costos y condiciones competitivas para el tipo de actividad y condiciones.

Finalmente, el impulso de cambio en las producciones rurales hacia nuevas modalidades que permitan mejorar las condiciones de vida de los productores supone una transición desde su actual organización productiva hacia otra de mejores capacidades, que para concretarse requeriría entre otras cosas, recursos financieros adecuados en cuanto a monto, costo y plazos.

De conjunto, el sector rural de la región precisa servicios financieros para sostener sus actividades, particularmente las inversiones, tras las metas del IAASTD, pero al mismo tiempo, por ejemplo, se han reducido el número de programas de crédito agrícola con apoyo de donantes, y hay pocas señales de que los gobiernos o los intermediarios financieros comerciales estén adoptando medidas para compensar dicha disminución en los fondos para producción, elaboración y mercadeo agrícolas. Por otra parte, hay nuevas condiciones en el ordenamiento de las relaciones financieras internacionales y en las configuraciones macrofinancieras imperantes en la región, como consecuencia de los procesos de apertura y desregulación desarrollados durante los noventa.

Respecto a lo primero, el actual ambiente financiero internacional se caracteriza por una extraordinaria abundancia de liquidez y bajas tasas de interés, pero al mismo tiempo presenta factores de fragilidad e inestabilidad sistémica en el sistema financiero internacional que puede amenazar los logros obtenidos en las economías nacionales. Junto con ello un fuerte impulso de los organismos multilaterales a las soluciones de mercado para atender las necesidades financieras, acotando el ámbito de los subsidios y transferencias de fondos públicos.

Con respecto a lo segundo, en general los países en la región tienen actualmente un ambiente de relativa estabilidad de precios y de tipo de cambio, equilibrios fiscales o bajos niveles de déficit público, pero al mismo tiempo en muchos de ellos los servicios financieros son proporcionados predominantemente por entidades privadas, que ofrecen a los sectores de bajos ingresos créditos con altas tasa de interés real y otros servicios de manera limitada y a costos elevados.

Las soluciones a los problemas del financiamiento al CCTA en el sector rural son complejas no solo por el citado contexto internacional y nacional, sino también por las particulares condiciones del sector en los distintos países en América Latina. Como se señala en CGAP 2003 algunos de los elementos problemáticos centrales para esas soluciones son: demanda dispersa de servicios financieros; elevados costos de la información y de las transacciones; insuficiente capacidad institucional de los proveedores de financiamiento para las zonas rurales; estacionalidad de muchas actividades agrícolas y prolongados períodos de maduración de otras; riesgos relacionados específicamente con el cultivo de la tierra; ausencia o insuficiencia de garantías utilizables debido a la poca claridad de los derechos de propiedad y a factores institucionales.

Todo lo anterior en un cuadro de gran heterogeneidad en las condiciones de las poblaciones rurales pobres, en las posibilidades productivas que presenta la agricultura de los distintos países, y de las regiones al interior de los mismos, así como en sus relaciones con los distintos mercados nacionales e internacionales. Finalmente, también es relevante señalar dentro de esta heterogeneidad, la que se presentan en cuanto a las capacidades locales para los CCTA en agricultura, en los diferentes países de la región.

En contraste con esta situación compleja y problemática, debe destacarse que en las últimas décadas han evolucionado notablemente las posibilidades de las instituciones financieras orientadas a dar servicios a las demandas financieras de las poblaciones pobres o de bajos ingresos, tanto en los modos de organización institucional, como en las fuentes de fondeo, las condiciones de operación y las posibilidades de acceso para las poblaciones rurales que ofrecen las nuevas TIC. Asimismo hay extraordinarios avances en las capacidades para generar a bajo costo productos financieros y de coberturas de riesgo para condiciones diversas.

Sin embargo, el inicio o la consolidación de instituciones y sistemas con estas características debe ser apoyado y potenciado con estrategias y políticas públicas de impulso institucional y capital semilla, aunque deben cuidarse los casos de cobros excesivos en los servicios, amparados en los riesgos que representa este tipo de financiamiento. Asimismo, hay cierto tipo de riesgos que no podrán ser procesados solamente por los mercados y que por lo tanto deberán ser apoyados con sistemas públicos de garantía o mediante la asignación de fondos sin recuperación.

Considerando todo lo anterior, las políticas de financiamiento deben atender por lo menos tres aspectos prioritarios para el apoyo a los sistemas de CCTA en la región, como son el fortalecer las capacidades de dichos sistemas, las de las poblaciones rurales y grupos vulnerables, y finalmente proveer fondos para posibilitar la transición de las comunidades hacia sistemas productivos sustentables.

Para estos distintos fines existe un abanico de políticas de financiamiento que pueden considerarse, dependiendo de los contextos institucionales y estrategias de desarrollo que se adopten en los países y regiones. Se consideran éstas en relación a los tres fines propuestos.

5.6.1 *Financiamiento para fortalecer las capacidades del sistema de CCTA*

Tanto en el conjunto de ALC como en los diversos países de la región se observan bajos niveles de inversión en los sistemas de CCTA, por lo que es necesario contrarrestar dicha tendencia fortaleciendo la inversión en los diversos componentes de dicho sistema, con el fin de sostener la dinámica del mismo así como reducir la dependencia de los CCTA respecto a las innovaciones tecnológicas provenientes de fuera de la región. Este aumento de la inversión debería darse no solo a nivel nacional sino también subregional y regional, para aprovechar experiencias y minimizar las duplicaciones de Investigación y Desarrollo (I+D). Dado que los sistemas agroecológicos y los indígenas no han recibido casi ningún aporte financiero, al tiempo que los primeros, en particular, han tenido grandes avances en la última década (e.g. Cuba). La inversión en los mismos puede tener grandes retribuciones para las metas de IAASTD en relación al apoyo de los CCTA, incluyendo las tecnologías específicas de acuerdo a las condiciones en las diferentes subregiones de ALC, para que se adapten a las necesidades locales.

En particular sería adecuado promover una mayor inversión en:

- El fortalecimiento de programas agroecológicos en universidades nacionales, locales y otros centros educativos, que estimulen la diversidad cultural de LAC.
- La formación de personal,
- La mejora y mantenimiento de infraestructura de investigación y socialización
- Mantenimiento de centros educativos para agricultura urbana.
- Establecimiento de Programas educativos estimulando valores y cultura de LAC.

Para atender los objetivos de fortalecer las capacidades del sistema de CCTA, la visión tradicional de políticas de financiamiento ha sido la de operarla través de los Consejos Nacionales de Ciencia y Tecnología. Dentro de ello, habrá fondos destinados al sector agrícola, pero principalmente se espera que el impulso al desarrollo de la CCTA esté delegado a las

grandes empresas transnacionales con dinámica en investigación y desarrollo. México es un caso típico.

En esta perspectiva, la aplicación de estas políticas financieras para el desarrollo y la aplicación de CCTA en la agricultura tendrían impacto en el mediano y largo plazo, porque ello está sujeto a la reasignación de recursos capital y trabajo que se produzca siguiendo la oferta y la demanda bajo las condiciones de los mercados.

En cambio, con enfoques de política que enfatizan el tema de soberanía en un contexto de competencia por hegemonías en la esfera internacional, el gobierno mantendría la operación de los mercados financieros privados como instancias para asignar fondos, pero podría aplicar políticas de financiamiento a sectores que considere estratégicos con el fin de mantener la oferta de ciertos bienes sin dependencia del exterior, por ejemplo por razones de soberanía alimentaria. Estos fondos pueden ser movilizadas por bancos públicos o privados, o por fideicomisos.

En este caso las políticas para el financiamiento de la CCTA mediante Consejos Nacionales de Ciencia y Tecnología podrían cumplirse aplicando fondos públicos o mixtos para promover desarrollo en sectores específicos, por razones de soberanía. ¿Brasil sería un caso típico?

El tiempo que demore para que estas políticas sobre desarrollo rural y la aplicación de CCTA a la producción agrícola, impacten en las condiciones de vida rural estará determinado por la intensidad con que el gobierno aplique recursos y acciones, en función de sus estrategias con relación a los objetivos de soberanía.

Por su parte, en el marco de los enfoques de la nueva gerencia pública el gobierno puede asumir que tiene capacidades limitadas para gestionar la aplicación de fondos destinados a fortalecer las capacidades del CCTA en el país, por lo que impulsa el surgimiento de entidades públicas no estatales o mixtas que ejercen dichos fondos para el desarrollo de sectores específicos.

El impacto de estas políticas estará determinado por la capacidad que tenga el Estado para asegurar la eficiencia de estas entidades, mediante diversos mecanismos de monitoreo y de rendición de cuentas por parte de las mismas.

Estas políticas impactan en la sostenibilidad de los instrumentos y las instituciones ya que la rendición de cuentas establece un incentivo para que esas entidades de la nueva gerencia pública usen de manera eficiente los recursos públicos. Asimismo, ello podría inducir a un círculo “virtuoso” en la aplicación de los fondos con involucramiento progresivo de poblaciones rurales en los servicios financieros y de diseminación tecnológica, sí en el desarrollo de las mismas prosperan los preceptos de gestión privada descentralizada, pero con amplia participación y control social local.

En estas políticas el financiamiento de los esquemas de CCTA es descentralizado y, en muchos casos, mixto públicos-privados, pero con ingerencia muy alta de medianos y grandes productores en la definición de las agendas de trabajo institucional. En consecuencia, debería promoverse también la inclusión de los productores pobres y comunidades indígenas en la gestión o monitoreo de estas entidades para que sus necesidades sean atendidas.

Todo esto podría traducirse en que para fortalecer las capacidades del sistema de CCTA se expandiera la formación de Centros Tecnológicos descentralizados, con criterios privados altamente eficientes y con énfasis en servicios ambientales, biotecnológicos y la promoción del capital humano.

En una visión más sistémica el gobierno podría operar estas políticas de financiamiento desde la perspectiva de formar redes de centros y entidades de investigación que articulen y socialicen el conocimiento, al tiempo que promuevan la adopción de escalas para asegurar niveles de especialización adecuados. Asimismo pueden aplicarse políticas selectivas para el financiamiento a la CCTA relacionadas con el apoyo a redes competitivas, redes ambientalistas locales, redes promotoras de desarrollos innovadores, basados en la captación y aplicación local de recursos, etc.

5.6.2 *Financiamiento para fortalecer las capacidades de la población rural y grupos vulnerables*

En relación a las políticas financieras dirigidas a fortalecer las capacidades de la población rural y grupos vulnerables se sugiere que con éstas se promueva el empleo en las empresas agrícolas que impulsan producción con sostenibilidad así como la integración de pequeños productores en cadenas productivas que operen con enfoques de sostenibilidad y equidad, y finalmente se consolide la actividad de las comunidades indígenas de productores impulsando sus capacidades productivas y organizacionales dentro del marco de sus prácticas y culturas.

Todo esto con el fin de potenciar sus capacidades productivas y con ello atenuar la condición de pobreza, exclusión y vulnerabilidad. En las visiones tradicionales se propondrían políticas para financiar a los segmentos de población en condiciones de pobreza, particularmente del sector rural, y esto se hace con el concurso de organismos multilaterales Banco Mundial, BID. Por ejemplo, programas como Oportunidades en México, etc. También se buscaría movilizar fondos de esos organismos para promover los pequeños negocios bajo reglas de mercado, por ejemplo a través de programas del Fomin–BID. Desde el gobierno se impulsaría la innovación financiera, con el fin de que los productores rurales dispongan de instrumentos para la cobertura de riesgo referentes a los principales productos agrícolas, seguros rurales, etc.

Dados los cambios en los sistemas financieros se desarrolla una regulación financiera moderna, con una menor presencia relativa de los esquemas tradicionales de crédito bancario oficial. Sin

embargo, en esta perspectiva tradicional se tiende también a promover el financiamiento al desarrollo rural y de la producción agrícola mediante políticas para diversificar los sistemas financieros atendiendo a las particularidades de los actores rurales. Específicamente hace reformas legislativas y regulatorias para potenciar distintos tipos de instituciones financieras en el sector, tales como micro financieras, cooperativas, etc.

Dentro de esta perspectiva tradicional, el impacto de estas políticas de financiamiento dependerá de la articulación que tenga con las otras políticas dirigidas a promover el desarrollo rural, mientras que el tiempo que demore el impacto de estas políticas sobre el desarrollo rural dependerá del involucramiento de los diversos intermediarios para asumir roles en el nuevo tejido financiero.

En cambio desde la visión de la gerencia pública mencionada más arriba, se buscarían políticas financieras para el fortalecimiento de estas poblaciones teniendo como objetivo central el hacer posible la aparición y el fortalecimiento de los mercados financieros rurales, superando el tipo de intervenciones financieras anteriores del Estado, que se centraban en el privilegio de la acción de la banca de desarrollo.

Para ello se plantea la necesidad de nuevas entidades públicas no estatales o mixtas para movilizar el crédito a los sectores pobres mediante micro crédito. Estas entidades operan fondos estatales o de multilaterales para el desarrollo BM; BID. Se busca articular estas entidades dentro del marco institucional nacional para sostener los equilibrios macro financieros. Esto propicia el desarrollo de esquemas de financiamiento operados en forma privada con énfasis en modalidades de cooperativas eficientes, que actúan a nivel local. Este podría ser el caso por ejemplo de las Fundaciones Produce en México. Estas modalidades de financiamiento buscan promover la eficiencia de los procesos de financiamiento, para lo cual la gestión privada descentralizada permite reducir fuertemente los costos de transacción.

Vistas desde un contexto de competencia hegemónica pero operando bajo reglas de mercado, el gobierno podría aplicar políticas financieras hacia las poblaciones buscando fortalecer la presencia de la economía nacional en el contexto global. Para ello, dichas políticas impulsarían la consolidación de redes de productores, que dieran economías de escala y eficiencia a la producción de PYMES rurales para el mercado interno. La selección de los sectores sería resultado mixto entre elegir los más eficientes y asegurar la economía nacional, aunque bajo la lógica de “pick the winners”. El gobierno impulsaría políticas para el financiamiento de estos sectores, incentivando a los intermediarios financieros privados para que canalicen fondos a los mismos, usando políticas de garantías públicas, etc. Asimismo haría las inversiones en obras de infraestructura, etc., para crear externalidades positivas a esos sectores. Se impulsaría la política

de financiamiento a CCTA relacionada con la configuración de esas redes de apoyo del mercado interno, creando entidades descentralizadas asociadas con dichas redes.

Si se aborda el tema financiero desde una visión más sistémica, las políticas buscarían promover que las poblaciones rurales y los grupos vulnerables desarrollen instituciones de financiamiento popular con servicios financieros completos (depósitos y sistemas de pago, ahorro, crédito y seguros) operando con eficiencia y sostenibilidad de mercado. Se buscaría que estas instituciones se desarrollen relacionadas a las redes locales de productores. Un ejemplo de esta visión es FAO, 2004.

El financiamiento de los espacios institucionalizados de toma de decisiones así como la implementación de la Agenda de políticas para apoyo de los CCTA es un aspecto que coadyuva al éxito de los mismos. En tanto más independientes de la cooperación externa sean los financiamientos para estas acciones, mejor se podrá lograr el diseño, la ejecución y la evaluación exitosos de dichas agendas y sus consecuentes aportes a la reducción del hambre y la pobreza en la región.

Una solución viable para esto debería reconocer las diferencias existentes en la creación de servicios financieros completos para los sectores de extrema pobreza y los pobres que son sujetos de crédito. Los primeros no son sujetos de crédito, y requieren soluciones específicas a la manera de Banco Grameen, Bangladesh. Los segundos en cambio, pueden acceder a servicios financieros bajo ciertos supuestos. Principalmente, solución a los derechos de propiedad, escolaridad, capacidades de gestión, etc.

Estas políticas de impulso a las instituciones de servicios financieros completos llevarían a generar redes de financiamiento descentralizadas y con diversa naturaleza en razón de las heterogéneas condiciones que ofrezcan los diferentes tejidos de productores, lo que se acompaña con reformas regulatorias y políticas de formación de recurso humanos para el desarrollo eficiente de las redes financieras. El resultado de estas políticas promovería las capacidades locales de ahorro-financiamiento, pudiendo desatar círculos virtuosos diferenciados en el territorio dependiendo de la evolución específica de las distintas redes.

La mayor eficiencia de este tipo de entidades financieras populares se basa en un menor riesgo moral, derivado del conocimiento específico de los deudores y menores costos de transacción por la operativa local. Sin embargo, podría requerirse que en el caso de las redes más débiles los gobiernos aplicaran políticas compensatorias y de apoyo en dirección de consolidarlas hacia un sostenimiento independiente. En función de estas condiciones, las poblaciones rurales y grupos vulnerables tendrían mejores condiciones para el acceso al financiamiento, y con ello podrían mejorar sus condiciones para la permanencia en sus comunidades en un contexto de desarrollo progresivo.

En los últimos años, las posibilidades de las políticas financieras orientadas a promover estas entidades financieras populares se han visto fuertemente potenciadas por las posibilidades que brindan el uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) para el desarrollo de redes financieras rurales eficientes y competitivas, con las cuales es posible lograr economías de escala y reducir costos de producción y distribución de productos financieros bajo condiciones de eficiencia de mercado. Junto con esto se desarrollan también nuevos instrumentos de financiamiento no bancarios fideicomisos, fondos de inversión, “securitización” de activos, factoring, etc.

Supuestas las condiciones de infraestructura informática y regulatoria, estas políticas podrían tener un rápido impacto en el impulso a la productividad agrícola y la calidad de vida por la ampliación de acceso a servicios financieros en condiciones de bajo costo.

Esto es particularmente potente ya que el uso de las TIC facilita resolver el problema de acceso a los servicios financieros para la población rural ya que el acceso a Internet, el uso de los teléfonos celulares, etc., posibilita superar el impacto que provoca la dispersión territorial, dando a las poblaciones rurales una herramienta para su “bancarización”. La aplicación de estas políticas también proveería de herramientas para la capacitación de las poblaciones rurales y los productores mediante educación a distancia

El tiempo que tomen estas políticas para impactar en el desarrollo podría ser relativamente corto, si se complementan con otras políticas de formación de recursos humanos para el uso de TIC, etc. Sin embargo, todo esto requeriría acompañarse con una política de inversión en acceso a TIC para los sectores rurales, como condición para que aquellas políticas de acceso a servicios financieros fueran posibles.

Finalmente, pero no por eso menos relevante, es evidente que las políticas financieras orientadas a mejorar las condiciones y capacidades de las poblaciones rurales tienen un desafío central en la capacidad de promover instrumentos y desarrollos institucionales que permitan potenciar la canalización institucional de las remesas para apoyar desarrollo de sistemas de servicios financieros regionales y locales, relacionados con las comunidades que expulsan migrantes, ya que esto debería fortalecer la retención de las poblaciones rurales, e incrementaría la ocupación mediante el desarrollo de empresas familiares o pequeños negocios.

5.6.3 Programas de apoyo financiero para la transición de las comunidades hacia un sistema productivo sustentable

Un aspecto muy relevante a considerar dentro de las políticas financieras para el apoyo de los sistemas de CCTA es el relativo al hecho de que en muchas partes de ALC se trata de iniciar un proceso desde condiciones de atraso muy marcadas por urgencias inmediatas de subsistencia y sin recursos propios significativos. En consecuencia, para esas comunidades rurales se hace

prácticamente imposible asumir por sí solas el desafío de la salida desde su condición actual hacia configurar un sistema productivos sustentable tanto en términos económicos como ambientales. Por ello será necesario enfrentar el desafío de generar los apoyos financieros para que estas transiciones puedan cumplirse de manera ordenada y progresiva. Esto significa que deberán formularse políticas para proporcionar fondos estructurales en acciones conjuntas de los gobiernos nacionales, regionales y locales, para que las comunidades puedan transitar hacia una nueva configuración basada en un sistema agroecológico. Para ello, deberían establecerse fondos concurrenciales entre los que pueden aportar los organismos multilaterales y los del los gobiernos nacionales y entidades regionales, en asociación con entidades locales de desarrollo.