Instituto de Investigaciones Gino Germani
VII Jornadas de Jóvenes Investigadores
6, 7 y 8 de noviembre de 2013
Dara Paula Costas
UBA (FSOC)
dpcostas@hotmail.com
Eje 2: Poder. Dominación. Violencia.

Título de la ponencia: "Agronegocios: entre la sociedad del riesgo y el neoliberalismo"

Resumen

El propósito de este trabajo es indagar el modo en que los documentos de organismos internacionales construyen la problemática de los agronegocios en América Latina, en los años 2010-2011. Especialmente, se procura ver la conexión realizada entre la definición de la agricultura como una actividad de riesgo y las propuestas de políticas para intervenir en ella, aumentando su seguridad y rentabilidad. Pensando a las mismas como parte de un arte de gobierno neoliberal.

Palabras clave: agronegocios, riesgo, neoliberalismo.

La perspectiva de la sociedad de riesgo, fue uno de los tantos intentos de los científicos sociales de dar explicación a las particularidades de las sociedades occidentales de la modernidad tardía. La importancia del riesgo en las ciencias sociales, surge en palabras de Luhmann *"no en el jardín propio, sino porque el jardín del vecino no se había cuidado y regado suficientemente "*.[1] Con esto se refiere a los desastres ecológicos, que tienen como hito la destrucción de Chernobyl en 1986, que mostró con toda su crudeza las consecuencias no deseadas del progreso industrial indefinido de la modernidad.

A pesar de este origen, tanto Beck, como otros autores que contribuyeron a la conformación de este entramado conceptual, comenzaron a aplicarlo a las diversas dimensiones de la vida social, pretendiendo explicar la totalidad de la configuración de la sociedad postindustrial global.

[1] Luhmann 1992:26

En el presente trabajo se busca ver este aparato teórico como un discurso que será utilizado con fines distintos a los que le dieron origen. Se mostrará como el concepto de sociedad del riesgo, lejos de ser concebido como una mera producción teórica, es utilizado en la actualidad para servir de soporte a un conjunto de políticas propuestas para el sector de los agronegocios [2]. Para ello se analizaron dos documentos de importantes e influyentes organismos internacionales, considerando que estos presupuestos teóricos, tienen por objetivo fundamentar y legitimar la necesidad de determinadas políticas para el sector, que pueden ser caracterizadas como neoliberales.

Principios teóricos de la sociología del riesgo

En relación con el propósito del presente trabajo, es importante establecer con claridad algunos elementos de la teoría de la sociedad del riesgo. Si bien es una teoría bastante extensa y abarcadora, será suficiente exponer las cuestiones que atañen directamente al desarrollo de este escrito.

Ulrich Beck la elabora a partir de una importante dosis de empirismo, basando sus análisis en los hechos concretos que lo rodean. A partir de éstos, que en un principio refieren al deterioro ambiental, busca construir los principales lineamientos de su teoría, que concibe la existencia de un nuevo tipo de sociedad que se opone a la sociedad industrial clásica. La sociedad del riesgo se ubica históricamente en el marco de la post Guerra Fría y se caracteriza por su reflexividad, es decir por la capacidad de reflexionar sobre sus propias condiciones de existencia. En palabras del autor: *"una sociedad que se percibe a si misma como sociedad del riesgo deviene reflexiva, es decir, los fundamentos de su actividad y sus objetivos se convierten en objeto de controversias científicas y políticas publicas*".[3]

También se define en relación con su antecesora histórica: la sociedad del Estado de Bienestar. *"El acceso a la sociedad del riesgo se produce en el momento en que los peligros que la sociedad decide ahora y produce consecuentemente socavan y/o anulan los sistemas*

[2] Por agronegocio se entiende un modelo de producción agraria propio del neoliberalismo que cuenta con tres características: presenta un predominio del capital financiero, se orienta casi exclusivamente al mercado externo y posee una tendencia a la concentración de las unidades de explotación. Giarraca, Teubal en Mançano Fernandes (org), 2008. De todos modos no se ahondará en la descripción de este modelo sino que se utilizaran indistintamente denominaciones como sector agrario, producción agrícola, entre otros, ya que el objetivo de este trabajo es dar cuenta de la construcción del agronegocio en tanto objeto por parte de los organismos internacionales.

[3] Beck, 1998: 232

de seguridad establecidos por el cálculo de riesgos existente en el Estado de bienestar".[4]Por lo tanto, el riesgo depende exclusivamente de acciones humanas y rompe con un modelo de sociedad que se basaba en el ideal del control absoluto. El Estado de bienestar también se caracterizó por ser el escenario de un gran desarrollo de las fuerzas productivas, que involucró ciertas decisiones irrevocables que producen consecuencias en el presente.[5]

El riesgo entonces es el producto de decisiones humanas que podrían o no haberse tomado. Sin embargo el riesgo por si mismo no es completamente del orden de lo material, es definido como una *virtualidad real*. Si bien los impactos del riesgo son bien concretos, solo existe cuando es enunciado por un discurso que lo percibe. Por ello, el riesgo "no existe" por fuera del discurso que lo denuncia.[6]

Los riesgos cambian también la noción de la temporalidad porque invierten la relación entre pasado, presente y futuro. Ya no es la tradición del pasado la que pesa sobre las decisiones del presente, sino que es el futuro incierto el que ocupa su lugar. [7]Este planteo puede complementarse con otro teórico de la sociedad del riesgo, Niklas Luhmann, que concibe la sociedad, como un conjunto de subsistemas autopoiéticos y cerrados que funcionan independientemente uno del otro sin coordinarse entre sí. En esta sociedad no se puede controlar el futuro, ya que no se pueden saber las consecuencias de cada una de las decisiones tomadas en los distintos ámbitos. Estas decisiones son tomadas sin coordinación entre los subsistemas, y esto no puede corregirse ya que cada uno de ellos opera con un código particular, y no existe ningún subsistema que centralice las operaciones del conjunto de la sociedad. Ésta es entonces hipercompleja, por la multiplicidad de alternativas de acción, y en consecuencia es altamente contingente.

El espacio igualmente se encuentra afectado en esta nueva sociedad. La lógica de control de la primera modernidad (la racional instrumental), ya no es una opción, sino que comienzan a aparecer con más fuerza las instituciones internacionales, que operan con mecanismos distintos. El espacio geográfico, ya no puede medirse en la unidad del Estado Nación, sino que ahora es definido como *glocal*, intentando combinar de este modo los ámbitos de lo local y lo global. Todo el globo queda conectado en tanto quedan *"invalidadas las normas fijas de calculabilidad, ligando medios y fines o causas y efectos"*. [8]No es posible

[4] Beck, 2009:120
[5] Beck, 1998: 257.
[6] Ídem: 209.
[7] Ídem: 232.
[8] Beck, 2009:5

determinar dónde empieza, ni qué curso va a tener un proceso, y por lo tanto, ya no se pueden determinar responsabilidades.

Por otra parte, es importante resaltar que para este autor la sociedad del riesgo crea un mundo híbrido, ya que une lo que antes estaba separado: la naturaleza y la sociedad. La naturaleza ya no es el entorno de la sociedad, sino que todo lo que sucede en relación con la misma es el producto de decisiones sociales. Ya no es posible pensarla como "natural", porque su estado es producto de la transformación del hombre.[9]

Como ya se ha señalado, los riesgos son producto de decisiones, y por ello, como estas no pueden evitarse, la sociedad de riesgo va haciendo equilibrio en los límites de lo asegurable. Como no pueden desaparecer, la única opción se encuentra en realizar la gestión más adecuada (aunque siempre difícil), a partir del cálculo de probabilidades. [10] Entonces, *"los riesgos se revelan como sucesos sistemáticos que por tanto requieren una regulación política general*". [11] Como no es posible establecer certezas en materia de riesgos, la aproximación por medio de las probabilidades se torna central.

Resulta importante recuperar la definición de riesgo de la ONU que posee dos acepciones. La primera es puramente estadística, basada en una cuestión de pura probabilidad, es decir la frecuencia esperada de determinado riesgo. Mientras que en la segunda, se incorpora la cuestión del beneficio, ya que considera que la seguridad no se puede alcanzar completamente, sino que siempre hay un grado de riesgo. Asumiendo esto, ésta definición incorpora la cuestión de utilidad. Por eso en el cálculo del riesgo se considera el beneficio que se va a extraer como una variable central.[12]

Luhmann explica que el riesgo va siempre acompañado del concepto de seguridad, pero que en tanto alcanzar ésta por completo no es posible, no se puede hacer otra cosa que aventurarse y afrontar riesgos. Considerando entonces que todas las decisiones desde el binomio riesgo/seguridad son riesgosas, incluso *"el riesgo de no percibir oportunidades reconocibles que posiblemente hubieran sido ventajosas"*. [13]

Para Serrano, la cuestión del riesgo es propiamente moderna, el propio Estado Nación se constituye para proveer seguridad. La relevancia que adquiere la idea de riesgo está dada porque influye en dos ámbitos fundamentales de la modernidad: la economía y la tecnología. En ambas esferas, se toman decisiones en condiciones de incertidumbre, por lo cual es

[9] Ídem.
[10] Ídem: 57.
[11] Ídem: 80.
[12] Douglas, 1997: 67.
[13] Luhmann, 1992:37

imposible saber las consecuencias dañosas que tendrán en el futuro. La decisión y la contingencia de esa decisión son las que definen al riesgo, y es justamente lo que lo diferencia del peligro, que surge independientemente de la acción social.[14] Siguiendo esta idea puede decirse que el régimen de riesgo de la economía implica que: *"en principio, todo es posible, y por tanto, nada puede predecirse o controlarse (...) y se encuentra en relación con la flexibilidad de la demanda, de la organización y del empleo"*.[15]

En el ámbito de la política, también se producen importantes transformaciones. La esfera de la política tradicional, en particular el Parlamento, continua desarrollando sus funciones pero cada vez tiene menos poder real. Este poder pasa a manos de distintos ámbitos sociales, representados por distintos tipos de organizaciones. La política se subpolitiza, ya que todas estas organizaciones participan en la elaboración de las principales medidas que las afectan. Se replantea la idea de gobierno y de la política, como una actividad abierta que incluye la participación de múltiples actores, donde la opinión publica y la responsabilidad social empresarial son elementales.[16]

Contextualizando la idea del riesgo

En tanto ya se expusieron los principales lineamientos de esta teoría, se considerará el aporte de Brüseke, que contextualiza el surgimiento de estas teorías de la sociedad del riesgo y de la contingencia, ubicando su origen en la crisis de la URSS y el intento por explicar ese "nuevo mundo "que estaba surgiendo. Apunta: *"Así, gana alguna plausibilidad la hipótesis de que el curioso éxito del concepto de sociedad de riesgo se deba más a estas circunstancias históricas y teóricas que a la fuerza de la convicción de una teoría sociológica consistente en una nueva formación social. "*[17] Es decir, un contexto de incertidumbre posibilita el éxito de una teoría basada en la contingencia imposible de resolver. De esta forma, esta teoría puede ser concebida como un discurso que se produce en un contexto histórico determinado y no como el mero reflejo de lo real.

Por otra parte, Foucault, plantea la cuestión del riesgo, como uno de los elementos que conforman una tecnología de poder de la sociedad de la seguridad. Esta estrategia tiene como

[14] Serrano en Dias, Varella, 2007.
[15] Beck, 2009:181
[16] Beck, 1998.
[17] Brüseke en Dias Varella, 2007:89

punto central el biopoder, como conjunto de fenómenos que se centran en el hombre en su dimensión biológica como miembro de la especie humana.[18]

El poder para Foucault, no es meramente un acto del orden de lo represivo, sino que es construido positivamente y se ejerce a partir de innumerables puntos y en el juego de relaciones móviles y no igualitarias. Es además omnipresente e inmanente a todas las relaciones y no puede localizarse en algún punto central o jerárquico sino que viene desde abajo, tiene múltiples puntos de partida. El poder se hace presente a través de tácticas locales cuyo entramado forma una estrategia, que siempre tiene un objetivo. Sin embargo, éste no es producto de una decisión individual, por eso las relaciones de poder son siempre intencionales pero no subjetivas[19] Para éste autor "*las grandes dominaciones son los efectos hegemónicos sostenidos continuamente por la intensidad de los enfrentamientos.*" [20] Por último, estos mecanismos de poder siempre se apoyan en saberes. El objeto hacia el cuál se dirige el poder, es interpelado por estos saberes, y esto a su vez permite un recorte más preciso del objeto sobre el que se quiere intervenir.

En *Seguridad, Territorio y Población* define la noción de riesgo como parte de un conjunto que comprende también las ideas de peligro, caso y crisis. Existe un riesgo para cada individuo o grupo individualizado. Si bien no define con mayor precisión este término, destaca su importancia para la extensión del dispositivo de seguridad. El concepto de dispositivo refiere a un conjunto de visibilidades y enunciados, que buscan producir determinadas transformaciones en lo material, en los cuerpos. Está compuesto por diversas tácticas y técnicas y siempre se sustenta en un saber determinado. El dispositivo de seguridad se caracteriza por poner en primer término la vida, y opera a partir de la manipulación de datos reales. Es decir, se caracteriza por operar a partir de la realidad, no busca cambiarla sino regularla allí donde los aspectos negativos se presentan con mayor intensidad. La idea de libertad es fundamental, ya que es necesario respetar el deseo de los hombres y solo se debe intervenir en las variables que rodean a aquello sobre lo que se quiere modificar. Se debe acondicionar el "medio" en función de acontecimientos que será preciso regularizar, nunca eliminar por completo. Es por ello que se trabaja sobre probabilidades, siempre con vistas al futuro, que no puede ser controlado ni controlable.[21] La idea de riesgo entonces, deja de ser

[18] Foucault, 2006.
[19] Foucault, 2011.
[20] Ídem: 91.
[21] Foucault, 2006.

para este autor un dato empírico sino que es uno de los elementos fundamentales de una técnica de poder históricamente determinada, que busca gobernar a los hombres.

Los dispositivos de seguridad, son los instrumentos técnicos esenciales del arte de gobierno neoliberal. A propósito de éste, es importante señalar para el presente trabajo que dentro del mismo se constituye como esencial la intervención sobre el mercado, a partir del desarrollo un marco legal y económico apropiado, para permitir que todos los participantes del juego económico se encuentren en igualdad de oportunidades. Los actores que contribuyen en la creación de este marco son el Estado, los organismos internacionales y la sociedad civil.

Las políticas en el arte de gobierno neoliberal apuntaran siempre al orden de la regulación, contraponiéndose a la idea de un plan intervencionista, característico del Estado de Bienestar. Siempre el objetivo principal será el mercado y su fortalecimiento, pero no se actuará directamente sobre él sino que se buscará ajustar las distintas variables que inciden en el mismo, a partir de una compleja división de tareas entre los actores mencionados.[22]

El neoliberalismo en América Latina

En América Latina, a partir de los años ´90 se intensifica un proceso que empieza a gestarse a partir de los gobiernos dictatoriales, el de la llamada "globalización neoliberal", que se refiere a un nuevo ciclo de mundialización capitalista.[23] Si bien el sistema económico capitalista tiene su unidad a nivel mundial desde sus orígenes, en esta nueva etapa se presenta desde lo discursivo de esta manera, acompañado de una revolución tecnológica de gran magnitud. En Latinoamérica esto implicó una marcada reprimarización de las economías, y los abundantes recursos naturales de la región nuevamente estuvieron en la mira de los grandes capitales mundiales. Favorecidos por los precios en alza internacionales, la producción de materias primas a partir de la organización en agronegocios, se transformó en el principal proveedor de recursos para todos estos países. Este proceso implicó un conjunto de cambios regresivos, promovidos por el Estado, sectores privados y organismos internacionales, con el objetivo de garantizar la explotación capitalista de estos recursos, tanto legal como ilegalmente.[24]

[22] Foucault, 2007.
[23] Seoane, Taddei, y Algranati, 2010
[24] Ídem.

En estos años se redefinió fuertemente el rol de las instituciones estatales. La llamada segunda ola de reforma del Estado se basó en la teoría de de la Nueva Economía Institucional, que dejaba de lado el supuesto neoclásico de los mercados perfectos. El desarrollo institucional se encuentra necesario para complementar las fallas del mercado y la distribución desigual de perjuicios que trae esto. Su función es tanto permitir el libre desarrollo y circulación del capital transnacionalizado como igualar el "punto de partida", para disminuir las inequidades sociales. Debe propiciar el marco normativo adecuado para lograr una mejor inserción en el mercado, reduciéndose de este modo también el rol de la política, a la gestión institucional.[25]

Por último consideramos importante rescatar, la idea de *gestión del riesgo social*, trabajada por Murillo en relación a la cuestión social, ya que se buscará mostrar cómo funciona la gestión del riesgo en otro ámbito, el de los agronegocios. Ésta es parte de un nuevo diagrama de poder, donde las estrategias se realizan en función de la *"maximización de la eficiencia en la relación costo-beneficio"*.[26] La gestión implica minimización, prevención y control del riesgo para que el impacto sea mínimo, logrando un máximo de eficacia.

Análisis de los documentos

Si bien el neoliberalismo es asociado, con una etapa en vías de superación, nunca es tarea fácil ubicar ni el comienzo ni el fin de una configuración social de esta magnitud. Lo que se propone en este trabajo, es indagar en una dimensión de la vida social y económica, como lo es el de la agricultura, para ver si las propuestas elaboradas para éste ámbito corresponden a un arte neoliberal de gobierno. Recordando que los discursos siempre poseen una materialidad, que se manifiesta especialmente en sus efectos.

Los documentos seleccionados son: *Competitividad,sostenibilidad e inclusión social en la agricultura Nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe*, de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y *Desarrollo de los agronegocios y la agroindustria rural en América Latina y el Caribe: Conceptos, instrumentos y casos de cooperación técnica* del IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). Ambos son recientes (2010 y 2011) y tratan el problema del desarrollo de la agricultura en relación a las políticas que se aplican para incentivarlo. Estos trabajos, no solo tienen una dimensión expositiva, sino que también una propositiva, que

[25] Murillo, 2006: 43,44, 47,48.
[26] Ídem: 31.

busca extender y ampliar los dispositivos de intervención que consideran exitosos. Considerando que tanto la CEPAL como el IICA, son entidades reconocidas local y mundialmente, y tienen una larga trayectoria en investigación del desarrollo económico y social en América Latina, es posible decir que ambos documentos son relevantes para tratar el problema propuesto. Si bien las dos entidades expresan su distancia con el neoliberalismo, a propósito de la CEPAL resulta interesante agregar que la propia organización se considera a sí misma como opuesta a los planteos neoliberales [27] y también se le suele atribuir una orientación heterodoxa desde su nacimiento. [28]

Definición de la situación

En las introducciones de ambos documentos se destaca que la situación actual presenta numerosas particularidades que deben ser tomadas en cuenta para poder lograr el crecimiento del sector agrario. En primer lugar, señalan el lugar central que ocupan los recursos naturales para dinamizar la economía de los países de la región, debido al crecimiento de los precios mundiales de los productos agropecuarios durante la última década. Se afirma: *"puede decirse que la agricultura ofrece un campo fértil para la aplicación de políticas públicas dirigidas a acelerar el desarrollo económico."* [29]

En segundo lugar se pone de manifiesto la definición de la agricultura como una actividad de riesgo, o como un sector que está inmerso en la sociedad del riesgo. En ambos textos se señala esta característica como determinante de un nuevo paradigma para el estudio de la cuestión agraria. En el documento de la CEPAL incluso se cita textualmente las nociones de riesgo y complejidad de Beck y Luhmann. Anticipando el planteo de posibles soluciones, se plantea al comienzo el oscuro panorama en que se desarrolla la actividad, independientemente de los buenos precios internacionales.

Estaríamos inmersos en una sociedad del riesgo global, en la que nos enfrentamos cotidianamente a múltiples amenazas que cuestionan las bases de la sociedad industrial conocida hasta ahora. El espacio en que se desarrollan las actividades económicas, sociales y políticas dejó de ser el del Estado Nación y se convirtió en un espacio extraterritorial, transnacional y transestatal, que es definido como una tierra de nadie, ya que *todavía* (cursiva no presente en el original) no está regulada. En esta sociedad, que es parte de un nuevo tipo de

[27] CEPAL, 2011:30.
[28] Como se puede ver en Ibarra, 2008.
[29] CEPAL, 2011:13

capitalismo, con un nuevo tipo de economía colapsa la idea de control, certidumbre y seguridad que fueron los pilares de la etapa anterior. [30] Cada vez se deciden más cosas, en distintos lugares que no están interrelacionados entre sí, por lo que la complejidad es inmanejable y por ello la sociedad de riesgo no es una opción que puede elegirse o rechazarse. Es un resultado de procesos autónomos de modernización que no pueden regularse por completo. Donde además, las crisis son inherentes a los sistemas, debido a la alta complejidad de las relaciones humanas y la imposibilidad de contar con información completa.[31]

Como vemos, en la descripción del estado de cosas de la sociedad actual estos documentos hacen uso de las nociones expuestas al comienzo del texto, citando incluso a estos mismos autores para describir la situación actual como un tiempo de turbulencia y cambios constantes, donde predominan la incertidumbre y la complejidad.

A continuación realizan una descripción de que es lo que implica vivir en una sociedad del riesgo para el ámbito de la agricultura. Los principales problemas identificados son: la creciente escasez de los recursos naturales, el efecto del cambio climático, los nuevos riesgos sanitarios, la inseguridad alimentaria, los riesgos nucleares y la alta volatilidad de los precios internacionales.[32] La globalización y la liberalización de los mercados contribuye a crear un mayor clima de incertidumbre, sumado a la desestabilización de algunos países en desarrollo y el fracaso de las reformas neoliberales. Las crisis mundiales entre 2007 y 2009, desencadenadas tanto por el incremento del precio de los alimentos como por la crisis financiera, son el ejemplo más acabado de por qué este sistema funciona a partir del riesgo y la incontrolabilidad. [33]. En el texto del IICA se realiza incluso una tipología de riesgos, que además de los ya mencionados incluye el uso de tecnología inadecuada, los de comercialización y mercado y los de iliquidez e insolvencia financiera. Los cambios en la política económica y social de los países producto de decisiones de un nuevo gobierno aumentan la inestabilidad y por último se mencionan los riesgos inherentes al manejo de los recursos humanos. [34]

Los riesgos para estos organismos internacionales son múltiples y se encuentran diseminados en todos los ámbitos de la vida humana. Si bien se plantea que algunos de estos problemas estuvieron presentes desde hace mucho tiempo atrás, se pone de manifiesto que la sociedad actual ya no es la misma que la del Estado de bienestar. Por lo tanto, las recetas que

[30] Ídem: 26, 27.
[31] Ídem: 68.
[32] Ídem. 12, 33.
[33] Ídem: 37.
[34] IICA, 2010:59,60.

funcionaron para aquella sociedad ya no serán adecuadas para ésta, donde controlar el riesgo y lograr la seguridad absoluta ya no es posible. El mundo actual vive en la incertidumbre enfrentándose a nuevas amenazas, atravesando una época de desilusión y escepticismo en todos los niveles de la sociedad.[35] Para ambos organismos, ni el modelo del Estado de bienestar ni el neoliberal fueron exitosos, y por eso es necesario buscar nuevos, que puedan responder a necesidades de la actualidad. Son imperiosas nuevas estructuras de gobernanza, donde se identifiquen claramente el rol de los actores que participarán en el proceso y donde se desarrollen adecuados esquemas institucionales para lograr el desarrollo del mundo rural.[36]

Los dispositivos de intervención como solución

En primer lugar, se encuentra la necesidad de abordar el problema del riesgo a partir de la manipulación de múltiples variables. Es decir, ya no es suficiente intervenir sobre una sola cuestión, como el precio o la fertilidad de los suelos. Éste nuevo enfoque plantea la necesidad de cubrir la mayor cantidad posible de factores que afectan a los agronegocios. Se propone una desectorialización de la agricultura, promoviendo una mayor participación de múltiples actores.[37] De todos modos, esto no implica que se dejen de lado las políticas sectoriales, ya que son fundamentales para apoyar a las explotaciones más chicas, sino que se remarca que el desarrollo de la agricultura depende del desarrollo global de la economía.[38] Las políticas propuestas abarcan tantas dimensiones como amenazas se deben responder. El listado incluye las siguientes: de orientación estratégica, comerciales, de información, de innovación tecnológica, de manejo de recursos productivos, de calidad, de inversión, ambiental y de formación de recursos humanos.[39] Se deben tener en cuenta además cuestiones de sanidad, de riego, de financiamiento, de fertilidad de los suelos.[40] En los dos documentos se plantea el trato de cada una de estas cuestiones separadamente y con un programa específico para cada uno, pero en el de la CEPAL esta propuesta tiene como sustento la teoría de Luhmann. Es decir, cada una de estas cuestiones puede definirse como un subsistema especializado, siendo esto lo más apropiado debido a que en áreas más acotadas es más fácil

[35] Ídem: 104.
[36] CEPAL, 2011:17.
[37] Ídem: 83.
[38] Ídem: 30.
[39] Ídem: 35,36.
[40] Ídem: 291.

reducir complejidad.[41] En pocas palabras este nuevo modelo implica una nueva concepción de la agricultura ya que incorpora *"prácticas y procedimientos que incluyen todas las actividades dentro y fuera de la unidad de producción: es decir, considera todas las dimensiones de la agricultura y acepta que sus productos no siempre son el resultado de la simple producción de alimentos."* [42]

A su vez, es importante destacar que el diseño de políticas para el desarrollo del agro no está pensado como la construcción de un modelo fijo y universal. Por el contrario, en estos documentos se señala que no pretenden la creación de un "modelo óptimo", ya que la historia demostró que las transposiciones mecánicas de soluciones de un país a otro no funcionan. Los países tienen realidades distintas, por eso no sirven las mismas políticas para todos. Tanto el Estado de Bienestar como el neoliberalismo, habrían fallado en no comprender que los países, regiones y territorios tienen trayectorias divergentes que responden a su historia y a su cultura, como así también a sus recursos naturales y los elementos en que se basa su economía. Los dispositivos de políticas agrícolas deben ser diferenciados, más sofisticados en los países avanzados y más simples para aquellos rezagados. [43] Si bien el riesgo los afecta a todos, algunos países tienen mayores recursos y más posibilidades de enfrentarlos con más éxito. Se plantea que se debe conocer en profundidad las particularidades de cada territorio para poder actuar con mayor eficacia. El resultado debe ser el mismo, lograr el desarrollo agrícola, pero se debe llegar a él por los caminos que sean más adecuados para cada realidad.

La construcción de un esquema institucional apropiado es el punto nodal de las proposiciones de ambos organismos. La forma correcta de incidir en el problema agropecuario es mediante la construcción de un marco legal y normativo. Remarcando siempre que no es suficiente elaborar "buenas políticas" sino que siempre se debe tener en cuenta la calidad de la "gestión política" que se haga de ellas. [44] A ésta idea se le suman los conceptos de transparencia y legitimidad de la acción, ya que para este modelo se deben considerar al conjunto de los actores organizados, tanto públicos como privados. [45]

En el documento de la CEPAL encontramos una breve introducción al rol que cumplen las instituciones en la sociedad de la modernidad tardía. Claramente se reproduce la teoría del neoinstitucionalismo, donde el Estado pasa a cumplir una importante función en pos de fortalecer el mercado. Se explica: *"Para reducir los costos de transacción y las*

[41] Ídem: 101.
[42] IICA, 2010: VI
[43] CEPAL, 2011: 25,34.
[44] Ídem: 67.
[45] Ídem: 85.

incertidumbres asociadas, los actores se insertan en un tejido de relaciones sociales a través de un sistema de reglas compartidas que se expresan en un conjunto de dado de instituciones". [46]

El hincapié en lo institucional es lo característico de las reformas de segunda generación. En este marco la política es concebida como: "una actividad social orientada al diseño de reglas que permitan la construcción de decisiones colectivas negociadas, cuya legitimidad proviene del hecho de haber sido generadas en el marco de procesos abiertos y participativos". [47] Las instituciones cumplen la función de definir las "reglas del juego", para ordenar el espacio donde se desarrollará la actividad económica. Este espacio se caracteriza por ser incierto, donde las decisiones tomadas no solo afectan al particular sino al conjunto de la sociedad. La calidad de las instituciones se torna crucial para disminuir este grado de incertidumbre y limitar las consecuencias no deseadas de las decisiones.[48] Se propone la creación de dispositivos de política, que nunca pierdan de vista que lo central es favorecer la competitividad entre las empresas, pero que protejan a las empresas frente a las amenazas ya mencionadas. [49]

Se recomienda la utilización de un plan de riesgos para prevenirlos y minimizarlos. Se los debe identificar con la mayor precisión posible y se debe evaluar la tolerancia por parte de las unidades productivas y en función de esto elaborar las estrategias para abordarlos. Independientemente del contenido preciso del plan de riesgo, lo importante es que sea flexible y dinámico, que pueda adaptarse a un entorno siempre cambiante. En el documento del IICA se detallan los siguientes puntos que deben ser incluidos en dicho plan, que responden a cada uno de los problemas planteados como amenazas: seguros agropecuarios, adopción y uso de tecnologías adecuadas, agricultura de contrato, contratos a futuro, contrato de precio mínimo, implementación de un plan de agronegocios, sistemas de producción flexibles y producción escalonada, conocimiento de costos, registro financiero, prudencia financiera, mantenimiento del nivel de liquidez, previsiones en los aspectos de seguridad del personal, desarrollo de capacidades y seguros de salud.[50]

El sector agrícola es visto siempre como una red de empresas o de sectores productivos. La interrelación entre estos elementos a partir de dispositivos de coordinación, es

[46] Ídem: 31.
[47] Ídem:33.
[48] Ídem: 68.
[49] Ídem: 76.
[50] IICA, 2010: 63-66.

lo que permite enfrentar con mayor éxito el riesgo.[51] Por ello, la organización en agrocadenas es vista como un mecanismo útil para administrar las incertidumbres, ya que el encadenamiento entre distintos emprendimientos productivos permite coordinar decisiones y enfrentar los riesgos de manera conjunta. [52].

Otros principios recomendados son el de la competencia leal y el de salvaguarda comercial. A partir del primero se busca que las empresas y países comercialicen sobre la bases de sus ventajas reales, sin intentar extraer ganancias a partir de la venta de productos por debajo de su nivel normal. Con el segundo se busca proteger a las empresas incipientes, para lograr una adaptación moderada al mercado mundial. Este recurso debe ser siempre excepcional y de modo temporal para no interferir con el normal desarrollo del comercio.[53]

Distintas reglamentaciones internacionales se fueron configurando también en el ámbito de la seguridad alimentaria, ya que mayores exigencias de inocuidad hicieron que los gobiernos comiencen a hacer uso del principio de precaución. [54] Del mismo modo, se buscó incidir en la alta volatilidad de los precios internacionales a través de tres tipos de dispositivos de política: la aplicación de subsidios públicos para cofinanciamiento, fondos de estabilización de ingresos en agrocadenas específicas, cofinanciados por los productores y el Estado, y la aplicación de franjas o bandas de precios para estabilizar los precios internos.[55] Sin ahondar en la explicación de las particularidades de estos tres tipos, es importante aclarar que nuevamente se cumple con el objetivo de fijar unas reglas mínimas para todos los actores. El propósito continúa siendo otorgar las mismas oportunidades a todos los participantes, reduciendo las amenazas, pero permitiendo que continúe desarrollándose la lógica del mercado.[56]

Para responder a las imprevisibilidades climáticas, se sugiere la implementación de los seguros climáticos. La particularidad de esta recomendación es que pone el acento en que la actuación del Estado no es la que debe estar en el centro de la escena, sino la de los actores privados. La existencia del seguro implica una responsabilidad que se traslada hacia los productores, especialmente hacia aquellos que poseen mayores recursos. Son ellos los que deciden si contratarlo o no y por ello ante eventuales situaciones climáticas desfavorables, son

[51] CEPAL, 2011: 32.
[52] Ídem: 102.
[53] Ídem: 115,116.
[54] Ídem: 196, 203.
[55] Ídem: 234,235.
[56] IICA, 2010: 104.

los responsables de la decisión anterior, disminuyendo la presión sobre los gobiernos.[57] Este caso en particular refleja la premisa de estos organismos: se deben establecer sistemas que se encarguen de llevar a cabo acciones regulatorias en los temas que son críticos pero que no han sido internalizados como tales todavía por los sectores privados, y dejar aquellos ya internalizados bajo una supervisión efectiva, pero de baja intensidad. En lo posible no se debe interferir con las actividades de prevención que puede desarrollar el sector privado.

La responsabilidad social empresarial es otro de los principios que deben regir esta nueva forma de llevar a cabo los negocios agrarios. Es definida como un movimiento que *"ha provocado que las empresas empiecen a pensar no solamente en la rentabilidad financiera, que sin duda sigue siendo la responsabilidad principal y más importante, sino también en función de su rentabilidad y competitividad social y ambiental"*. [58]Las actividades económicas deben realizarse teniendo en cuenta también el respeto del medio ambiente, lo que se denomina negocios verdes o ecológicos y también se promueven los agronegocios incluyentes. Este último modelo se focaliza en las oportunidades que presenta el segmento de la población de los estratos más bajos, tanto como consumidores como empresarios. [59] Todo debe ser incluido bajo la órbita del mercado y siempre bajo sus propios términos. Incluso los alimentos dejan de ser alimentos, para ser servicios. Son considerados intangibles, ya que su consumo deja de ser simplemente el consumo de un bien, ya que también poseen un contenido simbólico que es demandado por los consumidores por diferentes motivos como salud, belleza, longevidad, la vitalidad, el bienestar.[60] Los productores pequeños y medianos, deben ser incorporados al mercado, acercándolos gradualmente a las normas del comercio mundial y transformándolos en empresarios.

Toda intervención que se implemente es para apoyar a los actores de los agronegocios con una visión de mercado. Siempre se debe buscar la eficiencia de éste último, y esto involucra el descubrimiento de los precios de los productos y servicios en libre competencia.[61] No obstante: *"Los mercados no son mecanismo perfectos, capaces por si solos de corregir espontáneamente cualquier posible perturbación en el mercado. Eso sí las decisiones de los empresarios y consumidores deben fundamentarse en criterios de racionalidad económica y donde los precios se formen libremente"* [62]

---

[57] CEPAL, 2011: 254.
[58] IICA, 2010:11
[59] Ídem: 12.
[60] CEPAL, 2011: 25.
[61] IICA, 2010: 31.
[62] Ídem: 82.

Actores involucrados y definición de sus roles

Si bien ya se mencionaron ciertas cuestiones acerca del rol del Estado y del sector privado en estos dispositivos de intervención, en este apartado se buscará mostrar con claridad cuáles son los sujetos que se consideran partícipes de este proceso y qué funciones les competen.

Ambos documentos coinciden en que se requiere de la acción conjunta de los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. Y por supuesto también de los organismos internacionales, cuya función es elaborar programas de acción. Especialmente porque: "*su capacidad técnica le permite incorporar respaldos científicos, organizacionales y logísticos que faciliten el proceso de formulación de regulaciones y toma de decisiones como mediador entre las diferentes entidades relacionadas.*"[63]

El rol del Estado es abrir espacios de participación, proveer información estratégica, generar estructuras de apoyo que faciliten el diálogo y la cooperación. Debe ser eficiente y transparente, contando con instrumentos eficaces y accesibles.[64] Los gobiernos deberán centrarse en la creación de marcos institucionales y legales, conducentes a crear un ambiente de negocios favorable. Debe crear un espacio donde puedan relacionarse los actores ya mencionados, solo estableciendo prioridades y lineamientos generales, evitando el diseño de programas asistencialistas o populistas.[65]

Con el sector privado se da una relación de ida y vuelta, ya que el Estado debe asumir como propios los problemas del primero, y éste debe hacerse cargo de responsabilidades en temas de política pública. Se espera que abandone su tradicional rol pasivo o contestatario, para que coopere con el gobierno e incluso con otras firmas que en el paradigma tradicional han sido vistas como competidoras.[66] Sigue teniendo como función fundamental crear y poner en marcha negocios comercialmente viables e inclusivos. También es quién posee la fuerza motriz de la innovación y la inversión, y es quién debe facilitar la inserción de los pequeños productores en el mercado, a partir de iniciativas empresariales competitivas y sostenibles.

Las organizaciones públicas no gubernamentales o tercer sector son otro de los actores mencionados. Se presentan como una tercera forma de propiedad, ya que no es privada ni

[63] Ídem: 47.
[64] CEPAL, 2011: 263.
[65] IICA, 2010: 9.
[66] CEPAL, 2011: 92.

estatal. Son públicas en tanto están volcadas al interés general, pero no son estatales ya que no forman parte del aparato del Estado. [67] Deben aportar sus conocimientos para la elaboración de propuestas útiles y eficaces.

Si bien todos estos actores tienen sus funciones determinadas, lo importante es la interrelación entre todos ellos a través de un diálogo plural y diverso. [68] Se propone una articulación basada en redes de poder definidas como *"una cooperación más o menos estable, no jerárquica entre organizaciones que se conocen y se reconocen, negocian, intercambian recursos y comparten, en forma variable, normas e intereses (...) Formadas por lazos institucionales y también por relaciones interpersonales, esas redes tienen un papel importante en la elaboración de la agenda, en el proceso de decisión y en la práctica de acción pública. "* [69]

A pesar de la insistencia en la participación y en la cooperación, las mismas nunca pueden exceder el esquema impuesto por estos organismos, ya que siempre el objetivo principal debe ser el fortalecimiento del mercado.

Obstáculos a los que se enfrentan los dispositivos de intervención

Una vez presentados los riesgos, los dispositivos para minimizarlos y los actores que intervienen en el proceso, se explicará por último cuáles son los obstáculos que se presentan en el desarrollo del mismo.

Entre los principales problemas se encuentran: una débil accountability (rendición de cuentas), la dependencia de otras medidas de política, débil compromiso y apoyo político e insostenibilidad financiera. Las políticas proteccionistas son duramente denostadas, e igualmente temidas ante un escenario mundial que atraviesa una crisis financiera, ya que las mismas ponen en riesgo los beneficios que se lograron en el sistema mundial de comercio. [70]

A partir de esto queda claro, que lo que se propone, si bien se plantea como opuesto al laissez-faire tampoco es la vuelta al Estado de Bienestar. Incluso se hace mención a evitar los errores del pasado, el paternalismo y la corrupción, creando nuevos paradigmas que logren un

[67] Ídem: 95.
[68] IICA, 2010: 10.
[69] CEPAL, 2011:102
[70] IICA, 2010: 14

desarrollo competitivo y sostenible, donde el sector privado sea el protagonista de las transformaciones productivas. [71]

Especialmente interesantes resultan ser los obstáculos encontrados entre los pequeños y medianos productores a los que se busca integrar en las leyes del mercado. En la concepción de los documentos, estos sectores poseen poca cultura empresarial que se manifiesta no solo en su visión de negocio, sino en sus capacidades gerenciales, administrativas y financieras. Esto les dificulta el afrontar los riesgos de la manera apropiada como también tomar decisiones, ya que no poseen un objetivo empresarial compartido y claro. [72] Dentro de estos grupos, se producen celos y envidias por la distinción de nuevos miembros distintos a los líderes tradicionales, se mantienen liderazgos verticales que son contraproducentes y se asignan los recursos discrecionalmente. También dependen fuertemente de políticas paternalistas, y suelen rebajar los precios sacrificando utilidades, con el afán de capturar mercados. En cuanto al manejo del capital humano, se apunta que abunda la desconfianza, el autoritarismo, envidias, aprovechamiento, pasividad, deslealtad. [73] Todas estas caracterizaciones son altamente descalificadoras, buscando mostrar el contraste de sus formas de negocio con las propuestas por el IICA. Enfatizando lo poco eficiente de las formas tradicionales de organización, frente al gran impulso al desarrollo que proveen estos nuevos dispositivos de intervención.

Conclusiones

En este escrito se buscó presentar en primer lugar algunas nociones de la teoría de la sociedad del riesgo, que fuesen relevantes para el posterior análisis de los documentos. Si bien numerosos autores contribuyeron a su elaboración, se hizo hincapié en los clásicos: Beck y Luhmann , que además serían recuperados por los autores de los documentos seleccionados.

A continuación se buscó pensar esta producción teórica desde otro nivel de análisis. Es decir, se mostró su inserción en su contexto material de producción: la crisis del llamado Estado de Bienestar y el ascenso del neoliberalismo. A partir de Foucault, se lo insertó como un elemento central de una tecnología de poder, remarcando a su vez como ésta sirve a los propósitos de un arte neoliberal de gobierno.

[71] Ídem: 18.
[72] Ídem: 231, 291.
[73] Ídem: 193.

Para culminar con el marco teórico propuesto, se puso la mirada en las implicancias del neoliberalismo en América Latina, considerando esencialmente los ámbitos de la economía y del aparato institucional.

Si bien ya se detallaron los motivos por los cuáles se consideran relevantes los documentos propuestos para el análisis, resulta importante aclarar algunas cuestiones más. Por un lado, los libros elegidos fueron escritos para promover políticas para el desarrollo agrario en América Latina, considerada en su totalidad. Debido a la extensión de este trabajo, se seleccionaron estos dos en virtud de su similitud pero también de complementariedad. En ambos se rescatan las experiencias reales de intervención en los países de Latinoamérica, y se recomiendan aquellas que resultan exitosas. Previo a esto, como ya se señaló, se describe el estado actual del mundo agrario, descripción que resulta fundamental para aplicar determinadas políticas y no otras. El texto de la CEPAL cuenta con una mayor presencia de citas de cientistas sociales, a través de las cuáles justifica su definición de la situación. El del IICA comparte esta última pero sin apelar a este tipo de recurso. En ambos textos también se plantea la cuestión de la superación de los modelos económicos anteriores. El de la CEPAL busca separarse especialmente del neoliberalismo, aunque detalla explícitamente su adhesión al neoinstitucionalismo (característico de las reformas de segunda generación). Mientras que el del IICA, es sumamente crítico al Estado de bienestar y a toda lógica de intervención que involucre el paternalismo y el clientelismo. En pocas palabras, a partir de estos documentos se pudieron extraer fructíferos elementos, pero un trabajo más extenso se enriquecería ampliamente con la incorporación de documentos de otros organismos internacionales.

Considerando lo expuesto los dispositivos de intervención que se recomiendan para los agronegocios, es posible afirmar que se encuentran bajo la órbita del neoliberalismo. A pesar de los numerosos cambios políticos de la última década, se puede decir que al menos en este ámbito continúan prevaleciendo los presupuestos neoliberales. El mercado está en el centro de la escena, y el hincapié en las instituciones cumple el objetivo de crear un ambiente propicio para el “normal” desarrollo del comercio mundial. Asimismo, la inclusión, es solo considerada en tanto los actores incorporen las leyes del mercado, sin tener en cuenta la diversidad de lógicas de producción.

Dentro de este esquema la perspectiva de la sociedad de riesgo cumple su propósito. Esto no implica que haya sido escrita con este fin, ya que los discursos pueden y son constantemente reinterpretados por quiénes se los apropian. En este caso, se la utiliza fuertemente asociada al programa del neoliberalismo y permite justificar teóricamente sus propuestas. En los documentos se plantea al riesgo como un problema que aparece

predominantemente en las últimas décadas, deduciendo de este nuevo diagnóstico todo un conjunto de soluciones. Sin embargo, el riesgo existió como problema social desde principios del S XV, cuando empezó a ser tematizado, [74] con lo cual puede cuestionarse la preeminencia de este concepto para explicar a las sociedades del siglo XXI. Por otra parte, también se deja de lado el hecho de que el neoliberalismo, a partir de sus prácticas sociales y económicas (como la depredación de la naturaleza, el énfasis desmedido en el consumo y la flexibilización laboral, entre tantas otras) acentúa constantemente estos riesgos. Pero en lugar de pensar que el problema se encuentra en este modo de producción y en su respectiva sociedad que no es la única posible, siempre es más fácil plantear un panorama en que la realidad se escapa de nuestras manos y solo se la puede controlar a partir de un conjunto unilateral de recetas.

[74] Brüseke, en Días Varella.

Bibliografía

Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.

Beck, U. (2006). *La sociedad del riesgo global*. Madrid: FCE.

Douglas, M. (1997). *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Barcelona: Paidós.

Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France, (1978- 1979.* Madrid: FCE.

Foucault,M. (2006). *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires: FCE.

Foucault, M. (1970). *La arqueología del saber*, I Introducción. II Las regularidades discursivas. México: Siglo XXI.

Foucault, M. (1987). *Historia de la sexualidad, Tomo I: "La voluntad de saber"*, Cap. IV.2."Método" y Capítulo V "Derecho de muerte y poder sobre la vida".México: Siglo XXI.

Ibarra, D. (2008). *El pensamiento evolutivo de la CEPAL*. Disponible en: http://www.economia.unam.mx/cegademex/DOCS/la_cepal.pdf

Luhmann, N. (1992). *Sociología del riesgo*. México: Universidad de Guadalajara.

Mançano Fernandes, B (org.) (2008). *Campesinato e agronegócio na America Latina: a questáo agraria atual*. Sao Paulo: CLACSO.

Murillo, S (coord.) (2006). *Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.

Seoane, J, Taddei, E. y Algranati, C. (2010). *Recolonización, bienes comunales de la naturaleza y alternativas desde los pueblos,* Dialogo dos Povos y Grupo de Estudios sobre América Latina y el Caribe.

Serrano, J. (2007). "La diferencia riesgo/peligro" en Dias Varella, M. (org.) *Derecho, sociedad y riesgos: la sociedad contemporánea vista a partir de la idea de riesgo* Brasilia: Red Latino-Americana y Europea sobre el Gobierno de los Riesgos.

Fuentes

IICA (2010). *Desarrollo de los agronegocios y la agroindustria rural en América Latina y el Caribe: Conceptos, instrumentos y casos de cooperación técnica*. San José de Costa Rica: IICA.

CEPAL (2011). *Competitividad,sostenibilidad e inclusión social en la agricultura Nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.