

Hacia una nueva institucionalidad para el desarrollo de la agricultura en América Latina y el Caribe



Carlos Pomareda

SERIE CRISIS GLOBAL Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

Hacia una nueva institucionalidad para el desarrollo de la agricultura en América Latina y el Caribe

Dr. Carlos Pomareda¹



Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

¹Doctor en Economía Agrícola por la *Texas Tech University*. Ingeniero Agrícola por la Universidad La Molina de Perú. Ex-Director del Programa de Políticas del IICA. Presidente Ejecutivo de Servicios Internacionales para el Desarrollo Empresarial S.A. Gerente de la Corporación Ganadera Los Laureles. Asesor de organizaciones internacionales, gobiernos y empresas del sector privado.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2009
El Instituto promueve el uso justo de este documento. Se solicita que sea
citado apropiadamente cuando corresponda.

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF) en
el sitio *web* institucional <http://www.iica.int>.

Coordinación editorial: Rafael Trejos y Tania López
Corrección de estilo: Olga Patricia Arce
Diagramado: Zona Creativa
Diseño de portada: Ana Catalina Lizano
Impresión: Imprenta IICA, Sede Central

**Las ideas y planteamientos expresados en este documento son propios
del autor y no representan necesariamente el criterio del IICA.**

Pomareda, Carlos

Hacia una nueva institucionalidad para el desarrollo de la
agricultura en América Latina y el Caribe /
Carlos Pomareda – San José, C.R.: IICA, 2009.
44p.; 21.5 x 28 cm.

ISBN13: 978-92-9248-094-3

1. Agricultura - desarrollo 2. Política agrícola 3. Política
de desarrollo 4. Desarrollo institucional I. IICA II. Título

AGRIS
E10

DEWEY
338.181

San José, Costa Rica
2009

Tabla de contenido

Abreviaturas	5
Presentación	7
Resumen	9
1. Introducción	11
1.1 El escenario previsto y las exigencias	11
1.2 La multi-dimensionalidad de la institucionalidad	12
1.3 Organización del documento	13
2. Marco conceptual sobre institucionalidad en la agricultura	15
2.1 De finca a empresa	15
2.2 Los límites de la agricultura	15
2.3 Las políticas agrícolas y las políticas para la agricultura	16
2.4 Las organizaciones se construyen, eso demanda inversión	17
3. Diagnóstico de la institucionalidad vigente	19
3.1 El modelo seguido	19
3.2 Políticas e inversiones para la agricultura	20
3.3 Políticas sectoriales y capacidad de implementación	21
3.4 Alianzas entre entidades públicas y organizaciones del sector privado	23
3.5 Vacíos de política sectorial	25
4. La necesaria inversión en desarrollo institucional	29
4.1 Oportunidades y riesgos ante el nuevo escenario de precios	29
4.2 Políticas para generar bienes públicos	30
4.3 La intervención efectiva del Estado	31
4.4 Invertir para tener mejores instituciones	32
4.5 Propuestas para la inversión en desarrollo institucional	33
4.6 Las responsabilidades de terceros	34

5. Escenarios previsibles ante los cambios institucionales	35
5.1 El escenario en general y sus implicaciones	35
5.2 Escenario A: la institucionalidad sigue en deterioro	36
5.3 Escenario B: la institucionalidad sectorial mejora, pero aisladamente	37
5.4 Escenario C: la institucionalidad mejora de forma integral	37
5.5 Escenario D: la institucionalidad internacional también mejora	37
6. Conclusiones y recomendaciones	39
7. Comentarios finales	41
Literatura consultada	43

Abreviaturas

BPA	Buenas prácticas agrícolas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAADES	Confederación de Asociaciones de Agricultores del Estado de Sinaloa, México.
CANAVI	Cámara Nacional de Avicultores, Costa Rica
CORFOGA	Corporación de Fomento Ganadero, Costa Rica
FAA	Federación Agraria Argentina
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
HACCP	Control de riesgo en puntos críticos (por sus siglas en inglés - Hazard Control at Critical Points)
INCAGRO	Proyecto de Innovación para el Agro Peruano
INIA	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
SSA	Servicio de Sanidad Agropecuaria
SPA	Sector público agropecuario
TLC	Tratado de libre comercio
UNPH	Unión Nacional de Productores de Hortalizas, México

Presentación

En el 2008 el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) inició un proceso de reflexión sobre la necesidad de revalorar la agricultura y la vida rural en las Américas, con base en su visión del desarrollo sostenible. Para ello se dio a la tarea de analizar temas críticos que permiten formular nuevas propuestas alternativas en un contexto internacional caracterizado por la alta volatilidad de los precios en los alimentos básicos.

Durante este proceso, se presentaron diversas crisis (de precios altos, energética y financiera) con alcances globales sin precedentes en la historia reciente. En el caso de la agricultura y el medio rural de las Américas, estos episodios marcaron un antes y un después en las prioridades de los gobiernos y en las estrategias de los países para enfrentar la recesión económica y sus implicaciones para el desarrollo, la seguridad alimentaria y el combate a la pobreza.

El análisis de este complejo contexto acumula desafíos de trasfondo, como el cambio climático, el incremento de la demanda de alimentos en países emergentes, la producción de bioenergía, los costos crecientes de los fletes internacionales, la especulación y la reducción de las reservas de alimentos, que tienen implicaciones para la institucionalidad agrícola y rural. Ese escenario revela la necesidad de revisar los enfoques tradicionales de las agencias de cooperación y financiamiento, así como la esencia de las medidas de política que adopten los países.

Con base en este proceso de análisis y reflexión, el IICA elaboró el documento titulado “Agricultura de América Latina y el Caribe: bastión ante la crisis mundial y motor para el desarrollo”, cuyo punto de partida fue repensar el modelo de desarrollo vigente y revalorar el papel de lo rural. Este proceso contribuyó, además, a la elaboración del Informe “Perspectivas de la agricultura y la vida rural: una mirada hacia América Latina y el Caribe”, como producto de una alianza entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el IICA. Este informe será presentado en la V Reunión Ministerial “Agricultura y Vida Rural” por realizarse en octubre del 2009 en Jamaica.

Como parte de este esfuerzo, también se elaboraron otros documentos de soporte que conforman la serie de publicaciones titulada: “Crisis global y seguridad alimentaria”.

Precisamente el documento “Nueva institucionalidad para la Agricultura en América Latina y el Caribe en el contexto actual”, elaborado por el consultor Carlos Pomareda, forma parte de esta serie. El principal objetivo de este documento es analizar la pertinencia de la institucionalidad vigente para la agricultura en el contexto actual e identificar y analizar tendencias en políticas e instituciones para la agricultura en la Región.

El documento incluye los siguientes ejes temáticos:

- ¿Por qué una nueva institucionalidad para la agricultura? Evolución de las políticas e instituciones.
- Importancia de las sinergias intersectoriales.
- Los nuevos roles públicos y privados (se incluyen las organizaciones de la sociedad civil).
- Casos exitosos de nuevas instituciones y mecanismos de articulación público-público y público-privado. El rol de las negociaciones entre eslabones de la cadena.
- Sinergias entre la agricultura familiar y la agricultura comercial.

También forman parte de esta serie otros estudios realizados por especialistas calificados, quienes han plasmado en sus escritos diversas alternativas para el mejoramiento de la agricultura y el medio rural. Toda la serie también está disponible en el sitio web www.iica.int para su consulta en versión digital.



Rafael Trejos
Director Encargado
Unidad de Modernización Institucional-IICA

Resumen

El escenario para los actores privados en la agricultura es complejo, debido a una serie de factores externos como la inestabilidad económica, comercial, financiera y climática, y la creciente presión por alcanzar mayor competitividad. Esto requiere de una mayor capacidad de empresas, organizaciones del sector privado e instituciones públicas.

En este sentido, en el presente trabajo se aportan sugerencias para el desarrollo de esta capacidad, a partir del reconocimiento de su estado actual y la valoración de la agricultura como una oportunidad de negocio y de todos los actores privados, sin excepción, como empresas de diversa dimensión y grado de formalidad. La agricultura debe ser considerada como parte de un sistema, a través de las cadenas agroalimentarias. También se deben diferenciar sus desafíos con respecto a los del desarrollo rural y la seguridad alimentaria.

Para mejorar la capacidad de las instituciones del sector público y de las organizaciones del sector privado en la agricultura, es fundamental invertir en ellas. Sin embargo, el cambio no se logra con nuevos organigramas, redefinición de funciones y nuevos nombramientos. La inversión debe efectuarse con una visión de mediano plazo, objetivos claros y delimitación de funciones de los entes del Estado y de las organizaciones del sector privado. La base debe estar en los instrumentos efectivos de aplicación de las políticas.

Asimismo, para lograr mejores entidades, hay que invertir en la simplificación de procesos y en la mejora de capacidades de las personas, sistemas de información y control interno, equipamiento, incentivos y salarios. No obstante, estas acciones requieren de sistemas de evaluación y rendición de cuentas en todos los niveles.

Lograr este cambio implica preparar proyectos de desarrollo institucional de calidad y convencer a las autoridades de Hacienda de que esta es una inversión ineludible para el desarrollo, a fin de que asignen los recursos necesarios.

1. Introducción

1.1 El escenario previsto y las exigencias

Las alteraciones en todos los precios internacionales y sus implicaciones para la producción, comercio y abastecimiento de alimentos e insumos para la agricultura y para las inversiones, han creado grandes inquietudes sobre el funcionamiento de los mercados y la necesidad de reconsiderar el papel del Estado. Es necesario reconocer que tal fenómeno es en parte coyuntural (entre sequías e inestabilidades en el mercado de *commodities* y especulaciones financieras) y en parte estructural (demanda creciente en China e India). Es necesario también admitir que es el reflejo de un proceso más profundo y más serio con implicaciones de largo plazo en relación con los cambios globales y la creciente interacción de todos los mercados.

Los factores estructurales más importantes y sus implicaciones se pueden resumir de la siguiente forma:

- a. La pobreza no se reduce pues, aunque en general se revelan ligeras disminuciones en los índices de pobreza, el número de pobres se incrementa por aumento de la población. Aunado a ello, es más seria la presión que se ejerce sobre los gobiernos para atender las necesidades asociadas a la pobreza urbana, pues los síntomas más visibles se dan en las ciudades. Además de que la población que hay que atender es mayor, la baja capacidad adquisitiva de la gran mayoría exige tener a su alcance alimentos baratos y nutricionalmente más ricos por cada unidad de gasto.
- b. El corporativismo internacional en el sistema agroalimentario se ha expandido de

forma significativa. Se incluyen en este sistema las industrias de insumos, semillas y maquinaria; las comercializadoras de granos; las industrias de alimentos y las cadenas de supermercados. Ello implica que gran parte de las decisiones sobre las compras y ventas y las inversiones son tomadas por estas grandes corporaciones. También debe reconocerse que son las que mejor aprovechan las oportunidades de los acuerdos comerciales. Antes y después de los acuerdos, influyen en las decisiones políticas, donde también se benefician quienes las promueven en cada país.

- c. Por último, aunque no menos importante, el cambio climático como proceso de largo plazo y su asociada inestabilidad climática, crean severos efectos en la producción agropecuaria. Implican una mayor variabilidad de los rendimientos, usualmente mayores costos asociados con dicha variabilidad (como prevención o como consecuencia de plagas y enfermedades) e inestabilidad en los volúmenes producidos, los precios y los ingresos de los productores. Esto implica que las empresas tengan que realizar una mejor planificación y tomen decisiones en un ambiente de creciente incertidumbre y no solo de mayor riesgo. Esta implicación se dirige también hacia los gobiernos y en ambos casos se añade una nueva exigencia al presupuesto.

Los tres factores estructurales antes mencionados a su vez conllevan tres implicaciones adicionales.

1. Los arreglos que se puedan dar por la vía de los mecanismos de mercado pueden ser socialmente poco equitativos
2. Las asignaciones del mercado tienden a favorecer acomodados de corto plazo, pero no logran crear bases para un desarrollo sostenible.
3. Estas condiciones deben ser tomadas en cuenta al definir las nuevas políticas para la agricultura y la capacidad institucional para aplicarlas.

La complejidad del entorno exige un rol más vigilante, estimulador de una nueva forma de hacer agricultura e interventor prudente por parte del Estado y un conjunto de políticas congruentes con dicho papel. Ello exige del Estado mayor capacidad, renovación y más agilidad. El gran riesgo es creer que para tal fin se deban reconstruir antiguas estructuras burocráticas que fueron de poca utilidad pública y que serían menos útiles ahora. El entorno también exige un nuevo papel de las organizaciones del sector privado en la agricultura, responsables de la entrega de bienes públicos de alcance sectorial o bienes públicos para sectores específicos.

1.2 La multi-dimensionalidad de la institucionalidad

Ocuparse del tema de la institucionalidad requerida en la agricultura, objeto de este documento, requiere un sacrificio de las generalidades y de la amplitud para poder focalizar en algunos aspectos particulares. El trabajo se aborda con las siguientes limitaciones expresas:

Respecto a la institucionalidad, el trabajo se centra en las organizaciones como tales y su responsabilidad en la gestión de las políticas. Por

lo tanto, obvia una discusión de la institucionalidad en el sentido amplio de la acepción, la cual se refiere básicamente a los mercados, las leyes reglamentos y las organizaciones.² Se presentan apreciaciones muy puntuales sobre las leyes, las normas y los mercados con base en el análisis efectuado en capítulos previos, del conjunto de estudios encargados por el IICA.

El compromiso aquí asumido es tratar lo institucional solo en relación con la agricultura y más adelante se hace referencia a lo que es la agricultura. Esto evita ocuparse del tema de las organizaciones para el desarrollo rural, el cual es objeto de estudio en otro trabajo de investigación. Se reconocen los vínculos entre la agricultura y otras actividades en el medio rural y las responsabilidades de las organizaciones de agricultores a nivel de territorios o espacios locales.

Otro compromiso adquirido corresponde a referirse solamente a los mercados específicos y a las cadenas de creación de valor o también referidas como las cadenas agroalimentarias, donde se destacan los arreglos institucionales privados (acuerdos de competitividad, agricultura de contrato, entre otros) a lo largo de dichas cadenas.

Este estudio se limita a la institucionalidad pública y la privada, pero de derecho público en la agricultura; es decir, lo que es competencia de los ministerios de agricultura (MAG) y entidades del sector público agropecuario (SPA). En lo privado, incluye a los gremios agropecuarios, de cúpula, los de rubro y los de cadena. Las universidades, centros de investigación y otros no se incluyen en este análisis, excepto cuando mantienen algún vínculo con las organizaciones del SPA.

El abordaje del tema de las nuevas responsabilidades de las instituciones en la agricultura sugiere que estas se encuentren mejor preparadas

² En el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2002 (Banco Mundial) y en el Informe sobre el Comercio Mundial 2004 (OMC) se ofrecen análisis útiles sobre las relaciones entre los mercados y las instituciones.

para una relación fructífera con otras entidades del Estado responsables de políticas que influyen directamente en la agricultura. Esto concierne a los ministerios de economía y comercio, de ambiente, de salud, de hacienda, entre otros.

1.3 Organización del documento

Con el propósito de abordar los aspectos antes referidos, el documento se ha organizado en cinco secciones.

- Sección 1. Se refiere al escenario previsto y las exigencias que justifican el presente estudio.
- Sección 2. Se brinda un marco conceptual de referencia para el análisis, el cual constituye la base teórica que orientar las apreciaciones y propuestas del estudio.
- Sección 3. Se presenta un breve diagnóstico de la institucionalidad vigente en la agricultura. Se trata de un análisis de categorías de organizaciones y de relaciones público-privadas, donde se muestran algunos ejemplos y se incluyen casos de buenas relaciones entre lo público y lo privado.
- Sección 4. Se reconoce que el gran desafío está en ocuparse de la definición de nuevas acciones. En tal sentido se ofrece una propuesta de acciones para la modernización de las instituciones, con especial atención a los proyectos de desarrollo institucional y las limitaciones para su implementación exitosa.
- Sección 5. Se presenta un análisis de escenarios para mostrar las consecuencias de la postergación de las soluciones o asumir la responsabilidad para la generación de nueva institucionalidad para el desarrollo de la agricultura.
- Sección 6. Se sintetizan las conclusiones y recomendaciones que a través del documento se han venido proponiendo.

2. Marco conceptual sobre institucionalidad en la agricultura

2.1 De finca a empresa

Las personas y las empresas toman decisiones de asignación de recursos en función de sus objetivos. Desde el punto de vista de las personas en su calidad de consumidores, el objetivo es el bienestar. Desde las empresas, el objetivo es la rentabilidad de forma sostenida y la minimización de riesgos.³ En otras palabras, negocios que además de generar ingresos satisfactorios y estables en el tiempo permitan que se mejore la calidad de los recursos de la empresa y de la sociedad. Este tema cobra especial relevancia en el caso de la agricultura.

La primera observación se refiere a la aplicación del término empresa a la organización privada de cualquier dimensión y grado de formalidad en la que hay un objetivo de generar ingresos. Los agricultores, indiferentemente de su grado de formalidad, constituyen una empresa privada. Tienen recursos, toman decisiones, realizan actividades, generan productos, compran insumos y servicios y venden productos y servicios, aun los más pequeños y los que no llevan cuentas, ni pagan impuestos. Esto es necesario para aclarar la diferencia entre un agricultor y una empresa.

Esta observación pone en la mesa el primer tema de debate para la definición de las políticas públicas y que se refiere a dos aspectos:

- a. Reconocer a los agricultores como empresas privadas en la misma forma que se considera la pyme en otros sectores.

- b. Contar con una política explícita para formalizar este sector de la economía.⁴

Lo anterior es condición para que los agricultores de todas las escalas se puedan insertar adecuadamente a los mercados y ser beneficiarios del nuevo sistema de políticas públicas, que se analiza más adelante.

2.2 Los límites de la agricultura

Con referencia a las políticas y las organizaciones para la agricultura, en este estudio se interpreta “la agricultura” con base en tres ejes discutidos durante los últimos años. Ello permite superar la creencia todavía existente de que la agricultura es la actividad primaria, que se refiere a los cultivos o que la agricultura es sinónimo de lo rural.

- a. La agricultura primaria comprende cultivos, actividades pecuarias, acuicultura y forestería. En todas ellas se usa tierra, agua y capital en diferentes proporciones en relación con el conocimiento y otros factores de la producción. Algunas de estas actividades son muy extensivas como la ganadería tropical de Centroamérica, Colombia y Venezuela o de las Pampas Argentinas y otras son muy intensivas como los invernaderos de flores en Colombia o de hortalizas en el noroeste de México o las pozas de tilapia en Costa Rica.
- b. La agricultura también comprende las actividades de procesamiento primario, es

³ El requerimiento explícito de minimización de riesgos vuelve a incluirse en la estrategia necesaria para la agricultura y debe cobrar un mayor significado en las medidas de política para lograr que los productores lo incorporen efectivamente en sus decisiones, planes de producción y de inversión.

⁴ Un primer y necesario llamado de atención es hacia la exclusión de la agricultura cuando se desarrollan los programas de apoyo a las pymes.

decir, las llamadas agroindustrias básicas (artesanales y avanzadas) que son parte medular de las cadenas. Es decir, incluye los molinos de arroz, las desmotadoras de algodón, los ingenios de caña, los beneficios de café, las queserías y plantas lácteas, los mataderos de ganado y cerdos, entre otros. El dilema de establecer un límite existe cuando algunas de estas agroindustrias producen una gran diversidad de alimentos, como por ejemplo las plantas lácteas, algunas de las cuales llevan a los consumidores hasta doscientos productos. En todo caso, si la articulación es dentro de la agroindustria primaria y no como usuarias de insumos importados (como en algunos países, los molinos de trigo), es legítimo verlas como parte de la agricultura.

- c. La agricultura está fuertemente vinculada con las economías rurales en varios aspectos, pero “no es lo rural en su totalidad”. Los vínculos son, por ejemplo, a través del mercado laboral, cuando en las zonas rurales o peri-urbanas compite en el mercado de la mano de obra. Se vincula también a través del mercado de servicios para la agricultura, especialmente si se reconoce que muchos de los oferentes de servicios a la agricultura están establecidos en los pueblos rurales y las ciudades intermedias. Es aquí donde las autoridades del sector agricultura requieren un diálogo y concertación con las autoridades de otros sectores económicos y con los gobiernos locales.

La agricultura se vincula también a otras actividades en el medio rural a través del agua, por cuyo uso compiten ahora los pueblos, las actividades turísticas y otras actividades de la economía. Aquí surge un nuevo tema para las políticas, el papel del Estado y la institucionalidad, el cual se relaciona con otras autoridades, como las que norman la gestión de los recursos naturales y el ambiente.

Estas observaciones son el marco conceptual de esta investigación, lo cual evita el dilema tradicional para la definición de la agricultura, la extensión de la agricultura ampliada y el comienzo de lo rural.

2.3 Las políticas agrícolas y las políticas para la agricultura

Las políticas agrícolas son las que se definen y administran desde las entidades del SPA. Ellas incluyen las políticas de apoyo a la innovación tecnológica, sanidad agropecuaria, apoyo a la comercialización, tierras y titulación, riego y drenaje. Estas políticas son responsabilidad de los ministerios de agricultura (MAG) y de las entidades del sector, incluso los servicios de sanidad agropecuaria (SSA), los institutos de investigación agropecuaria (INIA) y unidades de extensión agropecuaria, los institutos de comercialización, entre otros. Otras políticas como las de inocuidad son responsabilidad compartida con las entidades de salud.

Cada vez es más evidente que las medidas de política que se definen en otras instancias del Estado, además de los ministerios de agricultura, tienen creciente influencia en las decisiones que toman los actores privados en la agricultura o que condicionan los grados de libertad de las políticas agrícolas. Por ejemplo, las políticas macroeconómicas que definen la tasa de cambio, según su nivel influirán en los precios internos de los bienes importados o en los ingresos por exportación y, por lo tanto, en las decisiones de compra y venta de tales bienes. La política tributaria también puede afectar las decisiones de inversión en la agricultura y en la actividad forestal. Y la política ambiental, por su parte, puede imponer condiciones sobre manejo de residuos, uso de plaguicidas, calidad de acuíferos, entre otros.

En cuanto al condicionamiento al que están expuestas las políticas agrícolas, los ejemplos

también abundan. La política financiera y su influencia en las tasas de interés condicionan las políticas de financiamiento del agro. La política comercial y en particular el interés por la liberalización comercial imponen presión en la política comercial agropecuaria e influyen seriamente en las decisiones de disminución de la protección arancelaria. Por otra parte, la política fiscal es determinante de la disponibilidad de recursos para apoyar la agricultura y, por lo tanto, condiciona el presupuesto de los ministerios de agricultura y otras entidades del sector.

Un aspecto adicional que se debe tomar en cuenta en relación con las políticas que influyen en la agricultura es el de la condicionalidad que se adquiere al suscribir tratados y acuerdos internacionales. Muchos de dichos acuerdos han implicado la modificación de leyes nacionales en aspectos ambientales, de propiedad intelectual y otros. Esto implica que a medida que se extiendan estos acuerdos, podrían continuar las exigencias de cambio en la legislación y, consecuentemente, en algunas medidas de política que deben ejecutarse.

Lo anterior revela que para proponer y lograr el desarrollo de capacidad institucional en el SPA y en las organizaciones del sector privado, se deben considerar dos objetivos fundamentales.

- a. Mejorar la eficiencia y la efectividad de las políticas agrícolas, a través de instrumentos adecuados, y especialmente la prestación de servicios asociados a tales políticas.
- b. Contar con la capacidad para influir en las autoridades de otros sectores, para que al tomar las medidas de política, se consideren sus implicaciones para la agricultura, lo cual frecuentemente es desatendido por los ministerios de agricultura.

2.4 Las organizaciones se construyen, eso demanda inversión

En el contexto de los procesos de globalización, falta mucho por hacer para lograr que los acuerdos internacionales y la transnacionalización de los agronegocios generen más beneficios y que estos se distribuyan de forma más equitativa. Para ello es necesario que en los países se efectúen las modificaciones legislativas necesarias y se brinde el apoyo adecuado a los sectores productivos para insertarse con ventaja en la corriente de globalización.

Además de alentar y apoyar sanas economías de mercado, es preciso construir capacidad institucional en un sentido amplio (Piñeiro *et al.* 1999 y OMC 2004). Los gobiernos, las organizaciones del sector privado y los organismos de cooperación y financiamiento internacional deben adquirir el compromiso ineludible de contribuir al desarrollo de la agricultura mediante la construcción de esta capacidad institucional.

Con el propósito de identificar las acciones que se deben tomar como parte de la agenda de cooperación entre el sector privado y el público en la agricultura, a continuación se mencionan los requerimientos para mejorar la capacidad de las organizaciones:

- Se debe reconocer que esta capacidad debe ser construida en las organizaciones gremiales del sector privado agropecuario y en las entidades del sector público vinculadas con el tema agrícola. Se necesita definir acciones complementarias y un proceso gradual de transferencia de algunas funciones de los ministerios de agricultura (MAG) a las organizaciones gremiales del sector privado, en campos como la sanidad, la inocuidad, la innovación tecnológica, la información, entre otros.⁵ En dicho contexto, es preciso

⁵ La capacidad de ambas partes para ofrecer servicios debe diferenciarse de la que poseen las empresas privadas que ofrecen servicios a los productores y otros actores en las cadenas.

simplificar y redefinir con claridad las funciones y capacidades en ambos sectores.

- Hay que superar la visión y organización tradicional de gremios segmentados (por ejemplo de productores e industriales) con el fin de construir gremios que articulen actores de varios segmentos de la misma cadena y los que asuman responsabilidad por su sector en determinados territorios. Ellos tienen que cumplir funciones muy específicas en cada caso: contar con financiamiento por la vía de autogravámenes y mecanismos eficientes de recaudación de fondos; disponer de programas de trabajo que incluyan acciones de investigación, capacitación, asistencia técnica, gestión de políticas, contar con centros de servicios a los asociados, definir su utilidad como factor determinante de credibilidad y de la voluntad de los asociados para sostenibilidad, considerar las leyes y acompañamiento estatal para su funcionamiento, en caso necesario.
- La visión y estrategia de las organizaciones deben considerar el cambiante entorno internacional, la forma como puede afectar el conglomerado y los requerimientos de capacidad de respuesta de la organización. Los cambios en el entorno se refieren a los asuntos del comercio de bienes y de servicios, los flujos de tecnologías, las

relaciones corporativas, las normas de sanidad e inocuidad, la integración financiera, el cambio climático, entre otros.

- Se debe reconocer que las organizaciones van a ser mejores si se definen y llevan a la práctica proyectos de inversión para desarrollar capacidad. Es decir, las organizaciones no cambian porque redefinen un plan estratégico y cambien su organigrama. Hay que invertir a través del tiempo en formación de recursos humanos, mejores salarios, equipamiento, sistemas de información, sistemas de control interno, entre otros. El punto de partida es la definición de tales proyectos de desarrollo de la capacidad en la organización y de planes operativos con recursos específicos para hacer efectivos los planes estratégicos.

Desafortunadamente, aunque se reconoce la necesidad de integrar los requerimientos anteriores, no se han materializado en una estrategia de cooperación entre las partes interesadas ni en el esfuerzo individual de las organizaciones. Por el contrario, se siguen brindando opiniones sobre lo que hay que hacer y no se pasa a las acciones. Continúa existiendo la gran necesidad y oportunidad de que los tomadores de decisión de los niveles más altos adquieran el compromiso de configurar mejores organizaciones para el desarrollo óptimo de agricultura.

3. Diagnóstico de la institucionalidad vigente

3.1 El modelo seguido

En América Latina se ha generado un importante proceso de liberalización comercial y ello ha contribuido al crecimiento económico de forma significativa. Muchas empresas en la agricultura y la agroindustria han sido partícipes de los beneficios de este proceso. Es así que las exportaciones agroalimentarias han tenido un desempeño muy positivo en los mercados latinoamericanos y en otros continentes. Asimismo, el comercio intrarregional de productos de la agricultura también se ha incrementado entre los países de América del Sur, Centroamérica y México.

Los efectos del crecimiento económico y la expansión comercial en el desarrollo son un tanto cuestionables. Las inquietudes adquieren condiciones particulares en la agricultura y en las economías rurales. Entre otras razones, esto ocurre porque los importantes logros en la economía de mercado y la liberalización de varios aspectos del comercio internacional no han generado suficientes beneficios para las pequeñas empresas agropecuarias y los grupos marginales que no han podido participar directa o indirectamente en los prósperos negocios de la exportación y de la importación. Las razones para ello son múltiples.

Privilegiar el desarrollo del mercado y en particular del comercio exterior ha sido el derrotero de las políticas económicas y de la inversión pública. Esto se evidencia por el compromiso con los objetivos de la estabilidad macroeconómica, las condiciones del sistema financiero para facilitar el comercio y los privilegios tributarios (como en el caso de las empresas mineras y las

zonas francas) y otras medidas para atraer inversión externa. La inversión pública, por su parte, también ha privilegiado el comercio, al focalizar sus esfuerzos en mejorar puertos y aeropuertos y en varios casos, en la modernización de las aduanas. Todo lo anterior ha sido benéfico para la agroexportación, pero también para promover los negocios de importación de alimentos. De hecho, estas inversiones han contribuido a mejorar el índice de facilidad importadora más que el de facilidad exportadora (SIDE 2003).

El Estado estuvo menos comprometido con la inversión social y el fortalecimiento de las condiciones para estimular la inversión privada de pequeña y mediana escala para dirigirla a los mercados nacionales de productos de la agricultura. Proporcionalmente se invirtió menos en caminos rurales, escuelas rurales, centros de acopio, riego, entre otros, y menos en la mejora de los servicios en la agricultura.

Lo anterior revela que no hubo un entendimiento claro acerca del papel del Estado en la agricultura en el marco de una economía de mercado. Esto fue aprovechado por los actores de mayor poder económico, como algunas empresas agro-exportadoras, cuyos negocios prosperaron, más no así su pago de impuestos a la renta, pues continuaban rezagadas las reformas tributarias.

Los eventos de los mercados de bienes y los mercados financieros ocurridos en los últimos dos años trajeron consigo el beneficio de una reflexión extendida mundialmente sobre el modelo que se estaba siguiendo. Los cambios hacia un mejor equilibrio entre el mercado y la capacidad de la sociedad parecen haberse

iniciado tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

3.2 Políticas e inversiones para la agricultura

La poca influencia de la política sectorial, la menguada capacidad institucional y la fuerte influencia de otras políticas se deben en gran medida a dos factores de naturaleza política.

- a) La poca importancia que los gabinetes de Gobierno y asambleas legislativas (o congreso de la República) le brindan a la agricultura, con excepción de países como México, Argentina, Uruguay y Chile.⁶
- b) La designación de autoridades sectoriales que debían aceptar la política económica y comercial. Esta dura realidad es poco admitida, pero debe hacerse explícita para no continuar buscando explicaciones poco satisfactorias en cuanto a la disminución de la importancia de las políticas sectoriales y reconocer la gran influencia de otras políticas.

La escasa influencia de los ministros de agricultura en los gabinetes ministeriales se evidencia en su limitada injerencia en la definición de una política de Estado para la agricultura.⁷ Ello habría implicado un análisis riguroso de los impactos que habrían tenido las medidas nacionales en la agricultura. En el caso de Centroamérica, en el campo de la política comercial, por ejemplo, se privilegió la actividad exportadora, pero no siempre se estimuló la articulación con el sector productivo primario de pequeña escala, de modo que los beneficios han sido capturados especialmente por las empresas más grandes, varias de ellas de capital extranjero.

En cuanto a las importaciones, la concentración de los beneficios es aún mayor entre empresas grandes con fuertes vínculos transnacionales en el comercio de granos y de alimentos procesados. Esta situación contrasta con la de los países exportadores de granos, como Argentina y Uruguay, y de café, como Colombia, donde la participación de los productores ha sido más significativa en los beneficios de la exportación.

Conclusiones del Informe del Estado de la Región Centroamérica - 2008

El índice de apertura comercial ha aumentado, pero también el déficit comercial; hay mayor dependencia de importación de servicios y estas importaciones han crecido más que las exportaciones de servicios; la relación comercial con Estados Unidos sigue siendo dominante; el comercio intra-regional ha aumentado, con importante participación de capitales regionales; aún hay dependencia de exportación de pocos productos y atomización de muchos otros; no se han creado efectos multiplicadores hacia los sectores productivos.”

Fuente: Estado de la Región 2008.

⁶ Esta referencia a la importancia del sector no implica necesariamente que todas las medidas hayan sido las más acertadas para promover la competitividad de las pequeñas y medianas empresas en la agricultura.

⁷ Algunos esfuerzos, como la creación del Gabinete Agroalimentario en Honduras, fueron poco duraderos.

Un segundo aspecto que refleja la poca influencia de los ministros de agricultura es la disminución de la inversión pública en agricultura. En general esta se mantuvo estática o disminuyó. La inversión en investigación y apoyo a la innovación fue

muy limitada, como también la inversión en infraestructura y servicios para riego y drenaje. Sin embargo, en algo aumentó la inversión para mejorar los servicios de sanidad en la mayor parte de los países, aunque con algunas excepciones.

Aumento de la inversión pública para la agricultura en Chile

En Chile, mientras que el promedio del presupuesto de los ministerios en el 2009 subirá 5,7% en términos reales, para el Minagri crecerán en 7,8%, lo que totaliza \$346 911 millones en el próximo año. En general, el nuevo presupuesto es un visto bueno para las políticas del Minagri, que ya el año pasado habían conseguido un crecimiento porcentual similar. Sin embargo, los promedios estadísticos pueden encubrir realidades muy diferentes. De hecho, en el presupuesto 2009 del Minagri hay claros ganadores y perdedores. Por un lado, el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) y la Comisión Nacional de Riego (CNR) resultaron ser los niños mimados a la hora de definir las platas. El lado más triste de la historia lo vivirán las instituciones ligadas a la transferencia e innovación científica y tecnológica, como la Fundación para la Innovación Agropecuaria (FIA) y el Instituto para la Investigación Agropecuaria (INIA), que sufrieron una caída y un congelamiento de su financiamiento, respectivamente.

Fuente: Revista del Campo 2008.

Debe admitirse que una de las razones por las que no se han logrado mayores inversiones públicas para la agricultura es la limitada calidad de los proyectos. Estos son poco innovadores y no muestran los efectos directos de atraer inversión privada y generar efectos multiplicadores. A ello se suma la limitada capacidad de ejecución de los recursos asignados.⁸

3.3 Políticas sectoriales y capacidad de implementación

Ya en 1999 se documentó la debilidad de las instituciones del sector agropecuario para definir

con claridad los objetivos de las políticas sectoriales y los instrumentos más efectivos para su aplicación (Piñeiro *et al.* 1999). Se destacó que la articulación con las fuerzas de mercado estaba poco establecida y que no había claridad sobre cómo la apertura comercial exigía nuevas políticas sectoriales.

Diez años después, las políticas sectoriales siguen definidas en los campos tradicionales: tecnología, sanidad, apoyo a la comercialización y fomento del riego. Aunque estas áreas todavía son importantes, en general no se ha promovido la creatividad por renovar los instrumentos de política. Sin embargo, hay algunos avances

⁸ Para un análisis detallado de la situación en Centroamérica, véase Pomareda (2008).

y experiencias valiosas en los países que se deben aprovechar mejor, como por ejemplo:

- La creación de autogravámenes en manos de los gremios agropecuarios para poder ofrecer servicios a los asociados y para cofinanciar la investigación.
- El establecimiento de fondos competitivos para que grupos de productores y el Estado co-financien el apoyo a procesos de innovación tecnológica y gerencial.
- La transferencia gradual de algunas responsabilidades en el campo de la sanidad agropecuaria a las organizaciones de productores.
- Los incentivos para la inversión privada en obras de riego y drenaje, en lugar de los proyectos de obras públicas para tal propósito.

- El apoyo al establecimiento de sistemas de información en gremios de cadenas agroalimentarias.

A pesar de estas mejoras en los instrumentos de aplicación de las políticas, en general no se muestra una mejor capacidad en las entidades públicas existentes, con algunas excepciones como se ha referido antes.

Esta limitada capacidad de implementación de las políticas se debe, además de las deficiencias en cuanto a instrumentos, a problemas estructurales de las instituciones. En un análisis reciente realizado en Nicaragua sobre los factores críticos de capacidad institucional (que se señalan en el recuadro siguiente), 21 técnicos de instituciones públicas y privadas estimaron que en promedio la capacidad del sector público era del 42%. En algunos aspectos esta capacidad solo parece llegar al 30%. Algunas opiniones fueron más drásticas en señalar capacidades que no llegan ni al 20%.

Los requerimientos de capacidad institucional en la agricultura

- 1) Visión y compromiso de mediano plazo.
- 2) Claridad del objetivo de la política y de cada instrumento de política.
- 3) Especificidad de los productos, con indicadores adecuados y el momento en que se logran.
- 4) Precisión sobre las responsabilidades de las entidades públicas y privadas, centrales y regionales.
- 5) Congruencia entre la magnitud de la tarea por realizar y la disponibilidad de recursos.
- 6) Existencia de los recursos en el presupuesto.
- 7) Disponibilidad oportuna de recursos.
- 8) Asignación de responsabilidades a personas preparadas, honradas y con motivación de servicio.
- 9) Uso de un sistema de seguimiento y evaluación simple, funcional y operativo.
- 10) Creación de mecanismos de control social y del Estado para evitar desvío de los objetivos y corrupción en la administración de las políticas.

Fuente: SIDE 2008.

3.4 Alianzas entre entidades públicas y organizaciones del sector privado

Las organizaciones del sector privado en la agricultura han aumentado en variedad y número. Desde luego una de las razones ha sido la incapacidad de los entes públicos para hacer entrega de servicios a los productores.

La otra ha sido la percepción de algunos productores y actores de que el Estado tenía otras funciones por atender. En tal caso, si los actores privados no asumían la responsabilidad de

proveer los servicios, al final los productores se quedaban sin estos.

Un vínculo positivo entre las entidades públicas y las organizaciones del sector privado ha sido la investigación agropecuaria. Debe recordarse que el aporte del Estado al sostenimiento de los INIA ha sido decreciente y que los actores privados se resistían a realizar aportes económicos de contrapartida, pues no veían resultados concretos ni valor agregado a sus contribuciones. La alternativa ha sido crear instancias de responsabilidad conjunta para sectores-cadenas específicas.

Las Fundaciones PRODUCE: una alianza público-privada para la investigación

“En 1995 el Gobierno Federal de México, bajo el marco de su política agropecuaria decidió crear organismos públicos no gubernamentales gestionados directamente por los propios productores y cuya misión fuera apoyar a los actores de las cadenas agroalimentarias en la innovación tecnológica para lograr un desarrollo sostenible. A este tipo de organismos se les denominó Fundaciones PRODUCE y se creó una en cada uno de los 32 estados de la República. Se logra así vincular las inquietudes y necesidades tecnológicas de los productores con los programas de investigación que se estaban desarrollando principalmente con el INIFAP; es decir, que los productores manejaran la agenda de investigación y transferencia de tecnología. En esta forma se hace confluir recursos fiscales de la SAGARPA con aportaciones de los productores en algunas Fundaciones, para financiar la investigación y transferencia de tecnología, asumiendo que este mecanismo de financiamiento sería la vía más eficaz y eficiente para incorporar las señales del entorno y para privilegiar los proyectos de investigación y transferencia de tecnología que mejor respondieran a las necesidades de los productores. El aporte creciente de los productores al total del financiamiento no se ha dado aún.”

Fuente: INCAGRO 2008.

Las alianzas público-privadas se han establecido también en los campos de la sanidad y la inocuidad. Conforme los actores privados reconocen que el mercado guía las exigencias de calidad e inocuidad de los productos y que aumenta la presión para cumplir normas internacionales, se asume el compromiso de establecer a nivel

empresarial las acciones necesarias como las buenas prácticas agrícolas (BPA) y de manufactura, sistemas de control en puntos críticos (HACCP) y sistemas de trazabilidad. Esas iniciativas privadas, sin embargo, requieren ser apoyadas por las organizaciones de cada sector-cadena y por los entes estatales.

Relaciones público-privadas para asegurar la inocuidad: el caso del Instituto Peruano del Espárrago

“La industria del espárrago en el Perú ha alcanzado para el 2007 un valor de exportación de US\$266,69 millones. Los esfuerzos más importantes en la atención de los problemas de la cadena agroproductiva del espárrago han sido orientados al establecimiento de los mecanismos de cooperación, incentivados por el Gobierno y la iniciativa privada. Las dos organizaciones más importantes a nivel del sector esparraguero: Instituto Peruano del Espárrago y Frío Aéreo Asociación Civil, facilitan la unión de los esfuerzos de los productores y exportadores con las instituciones públicas. Las investigaciones, la transferencia de tecnología, los estudios de mercado y la promoción comercial, la atención a la sanidad y la promoción de la calidad, entre otras actividades, son realizadas por estas organizaciones con el apoyo del Estado. Uno de los elementos de cambio asociados con el éxito del espárrago peruano es el compromiso del sector con la inocuidad y la calidad, incorporando la competitividad por la calidad en los planes estratégicos empresariales. Las Normas Técnicas Peruanas del Espárrago son establecidas a nivel del Comité Técnico de Normalización del Espárrago, en un marco de consenso y transparencia, con la participación de todos los actores de la cadena, elementos que establecen las bases para la aplicación voluntaria de las mismas. En este contexto, las Normas del Codex Alimentarius juegan un rol importante. Todos estos factores de cambio asociados al éxito del espárrago peruano, que han promovido la alianza público - privada, la asociatividad, las inversiones de capital y la introducción de moderna tecnología, y el aseguramiento de la calidad se sostienen en el liderazgo tanto a nivel del sector privado y sector público. Del mismo modo, las acciones emprendidas por el Ministerio de Agricultura, en relación con los aspectos de sanidad vegetal y las prácticas agrícolas y el Ministerio de Salud, en cuanto a la vigilancia y control de la producción a nivel de las empacadoras y procesadoras, son otros elementos importantes que actúan a nivel de la cadena del espárrago.”

Fuente: Instituto Peruano del Espárrago 2007.

El desarrollo gremial ha surgido también como una respuesta a las debilidades de los entes públicos. No obstante, ha sido más significativo para organizaciones de rubro-cadena, que para las entidades de cúpula sectorial. Una de las razones es que, durante las negociaciones de

los tratados de libre comercio (TLC), la causa de mayor interés era el acceso a mercados. Ello implicaba la necesidad de articular intereses para limitar la entrada de productos sensibles y para conseguir mejor acceso al mercado del socio comercial.

La experiencia de CORFOGA para articular intereses de actores en la cadena

“En Costa Rica por largos años se mantuvo una pugna de precios entre las plantas de sacrificio de ganado y los ganaderos. En el año 1998 por Ley se crea la Corporación de Fomento Ganadero (CORFOGA), en la cual están representados los ganaderos e industriales y un sitio para el MAG. Su fin es el de armonizar intereses de las plantas y de los ganaderos y para fomentar la ganadería. CORFOGA se financia con un autogravamen de US\$2 por animal sacrificado y genera un fondo anual de US\$600 000. Estos recursos han servido para desarrollar actividades de investigación, de capacitación, de nuevas normas de clasificación de canales, para negociar condiciones de acceso en las negociaciones de TLC y para fomentar el consumo de carne.”

Fuente: CORFOGA 2008.

Un análisis del desarrollo gremial en Centroamérica (Trejos *et al.* 2005) revela que la mayor parte de gremios agropecuarios de rubro cadena mejoraron significativamente su oferta de servicios en relación con los años previos. Una de las razones fue la motivación para lograr mejores condiciones de acceso al mercado de Estados Unidos en el marco del Tratado de Libre Comercio entre este país, los de Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR) o para sostener por períodos más prolongados la desgravación en el mercado interno.

3.5 Vacíos de política sectorial

Los vacíos de política sectorial posiblemente constituyen uno de los aspectos más importantes por considerar en el momento de plantear la modernización de las instituciones del sector.

A continuación se resumen los resultados del análisis de temas que se encuentran en el debate académico, pero que aún no han sido convertidos en instrumentos de política sectorial:

- La formalización y desarrollo empresarial en agricultura es una condición necesaria para poder participar en la economía

de mercado y así cumplir con las normas de sanidad, inocuidad, trazabilidad, acceso a certificación, entre otras. Por lo tanto, esta debe ser un área de política, cuya implementación requiere un esfuerzo sustantivo compartido entre el Ministerio de Agricultura y la entidad nacional responsable de la promoción de las pymes.

- El fomento del mercado de servicios en la agricultura debe ser una de las nuevas áreas de política. Hay suficiente evidencia de que la demanda por servicios es creciente para que las empresas agropecuarias sean más competitivas, que la oferta proviene especialmente de pequeñas y medianas empresas y proveedores informales en las zonas rurales y que el Estado puede hacer mucho por crear capacidad para contar con una oferta de mejor calidad de servicios.

Esta política debe promover el desarrollo de los mercados de servicios. Cada servicio tiene su propio mercado. Las organizaciones del sector privado pueden ser facilitadoras del desarrollo del mercado de servicios en la agricultura, mediante su intervención para romper las barreras de entrada y facilitar la creación y concreción de la demanda.

El Programa FORTALECER de la Federación Agraria Argentina (FAA)

En enero de 1997 la FAA y el BID, en su calidad de Administrador del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), firmaron el Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable Programa de Asistencia al Pequeño Productor Rural, el cual tiene por objeto “contribuir al mejoramiento de la gestión empresarial y a la competitividad de los pequeños productores rurales en las zonas de Córdoba, Cuyo y la Pampa Húmeda”. Para tal fin, promueve “la utilización de un mecanismo institucional, autosostenible en el tiempo, para canalizar los servicios empresariales no financieros destinados a pequeños productores que tienen dificultades para acceder a estos servicios”. Los servicios que brinda el programa son: información, capacitación, asesoramiento técnico y preinversión.

FORTALECER ha brindado información a 14 210 personas, ha contribuido a la capacitación de 12 571 productores y ha llevado a cabo más de 86 proyectos de asistencia técnica y estudios de preinversión con 519 beneficiarios directos. Estos servicios fueron brindados por alrededor de 609 técnicos y capacitadores contratados por FORTALECER, para cada caso en particular, entre aquellos que integran su base de datos. En ella se encuentran, identificados y clasificados por especialidad y región, más de 500 profesionales, previamente evaluados por sus méritos y antecedentes. Estos se desempeñan como consultores privados y como docentes e investigadores en las universidades nacionales e institutos de investigación.

Fuente: FAA s.f.

Han surgido instancias de carácter gremial para ofrecer servicios múltiples a los asociados. Esta respuesta ha sido facilitada por apoyos de la cooperación internacional, entre ellos los recursos del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- El manejo de riesgos es un tema que ha sido abordado en los últimos años. Se han analizado experiencias institucionales como alternativas para administrar los programas de seguros agropecuarios. La dificultad ha sido su elevado costo y, por lo tanto, el limitado interés de los productores para el pago de las primas de aseguramiento y la poca anuencia del Estado para otorgarles subsidios. Otra limitante es la ausencia de programas de reaseguro internacional para las carteras de seguros agropecuarios. Dadas estas condiciones, las políticas
- El fomento de la industrialización y creación de valor agregado en el medio rural continúa como un vacío importante en la política, lo cual debe ser considerado con el fin de evitar que el sector siga siendo un proveedor de productos primarios. Se ha argumentado que la producción primaria debe ser competitiva y que de no serlo, el producto puede importarse. Con respeto a los principios de la sana competencia, debe reconocerse que si la producción primaria se articula a las agroindustrias rurales que

generan productos de calidad y con valor agregado, es posible vender en los supermercados nacionales y exportar. En este caso, el doble beneficio es la captura del valor agregado en la economía rural y la creación de empleo y mejores salarios para quienes laboran en dichas industrias locales. Así pues, la política de fomento de la agroindustria rural debe ser incorporada en los MAG en colaboración con los ministerios de economía e industria.

- Lograr signos distintivos para productos de la agricultura y la agroindustria (identificaciones geográficas, denominaciones de origen) debe ser un objetivo de política para aprovechar las cualidades especiales de muchos productos frescos como frutas y hortalizas y procesados como quesos, café y otros. Hay varios casos donde ya se está incursionando en las denominaciones de origen para dichos productos. Sin embargo, esto requiere de una política estatal para apoyar las iniciativas en curso y muchas más. En este caso es necesaria la alianza entre las entidades de agricultura y las que manejan los asuntos de propiedad intelectual.

- Los ingresos por venta de servicios ambientales conforman un campo que se está desarrollando con mucho interés y que requiere un marco de políticas e instrumentos específicos. Hasta hace poco, los programas ejecutados en algunos países se limitaban a los servicios ambientales que ofrecen los bosques. Afortunadamente estos programas se están extendiendo a los servicios ambientales vinculados con sistemas silvopastoriles y cultivos. Esto incluye el secuestro de carbono, la protección de laderas para amortiguamiento de escorrentías y el cuidado de la biodiversidad. Las políticas referidas a este tema deben ser objeto de una alianza entre las entidades del SPA y aquellas responsables de los asuntos ambientales.

Los vacíos de política sectorial mencionados muestran que no solo hay que mejorar la capacidad institucional para implementar las políticas vigentes, sino que se necesitan otras capacidades para nuevas áreas de política y la utilización de instrumentos más adecuados. Para tales fines, se requiere de personal capacitado y con motivación para trabajar en estos nuevos temas y recursos para la aplicación de los instrumentos seleccionados.

4. La necesaria inversión en desarrollo institucional

4.1 Oportunidades y riesgos ante el nuevo escenario de precios

La crisis de alimentos ha llamado la atención sobre la necesidad de renovar el marco de políticas para la agricultura; sin embargo, persisten desaciertos. En el lado positivo, se reconoce la necesidad de intervenciones del Estado que generen bienes públicos, mejoren capacidades para incrementar la competitividad y sienten las bases para el desarrollo. En el lado negativo, se mantienen medidas, cuyos beneficios tienden a ser capturados por grupos privados de mayor escala, incluso las agroindustrias y los distribuidores, o por segmentos reducidos de pequeños productores y sin causar impacto social significativo.

Entre las medidas de política, como producto de la crisis generada por el aumento en los precios de los alimentos y los insumos, se incluyen la ampliación de la cobertura de los servicios públicos de asistencia técnica, la entrega de semillas de granos básicos, el subsidio a los fertilizantes y a las primas de seguros. Dentro de estas últimas medidas, se incluye también la ampliación de recursos crediticios que lamentablemente podrían darse sin la adecuada valoración de la probabilidad de que las deudas sean amortizadas, situación que se agrava en los casos de algunas entidades bancarias estatales con trayectoria cuestionable.

Algunas autoridades del sector han señalado que estas intervenciones tienen un doble objetivo:

- a. Apoyar a la producción de alimentos básicos para la población rural pobre (agrícola y empleada en el medio rural) que consume

una parte importante de lo que produce y que tendría que pagar precios más altos que en las ciudades por los productos que se importan.

- b. Aumentar la producción de forma suficiente para generar mayores ingresos por los excedentes, mediante el apoyo que reciben y con mejores precios. Debe reconocerse también que varios de los productos que se apoyan (frijol y maíz blanco en México y Centroamérica y papa en los países andinos) se venden en mercados locales rurales y son muy poco transados en el mercado internacional.

Son comprensibles la motivación y la buena intención de estas medidas. Sin embargo, se ha externado la preocupación sobre la capacidad institucional para su implementación, la cuantía de recursos necesarios para lograr una cobertura sustantiva y el riesgo de retornar a estructuras burocráticas y de corrupción que en el pasado dejaron un mal recuerdo y beneficios sesgados hacia unos pocos.

A noviembre del 2008, habían disminuido sustancialmente los precios de los alimentos, tema que motivó las intervenciones antes referidas, pero ello no es sinónimo de aguas más tranquilas. El escenario actual y previsible es de una mayor complejidad, donde la incertidumbre será un factor dominante. Las condiciones de clima, las fluctuaciones de los precios, la inestabilidad financiera y la desaceleración de la economía internacional implican serios desafíos. Ello exige mayor capacidad para la planificación, las decisiones y acciones de los actores privados acordes con el escenario actual, lo cual no se logra con subsidios a los insumos.

4.2 Políticas para generar bienes públicos

Es necesario reconsiderar con más claridad la responsabilidad del Estado y en particular de los ministerios de agricultura para el diseño de políticas que permitan generar bienes públicos de amplio beneficio en el marco del escenario que se avecina.

Es oportuno reconocer que los ministros de agricultura confrontan de forma permanente el dilema de la responsabilidad de poner en práctica políticas para generar bienes públicos, cuando al mismo tiempo están asediados por grupos de presión que quieren medidas para beneficios de sectores particulares y de empresas. Estas incluyen los tradicionales subsidios, protección en frontera, tarifas diferenciadas, entre otras.

Se reconoce claramente que entre las medidas que ofrecen bienes públicos están el mejoramiento de la red vial en zonas rurales, los programas de sanidad e inocuidad, el fomento de inversiones privadas para el mayor y mejor uso del agua para riego, la construcción de sistemas de drenaje público, el fomento de las agroindustrias rurales, el apoyo a la innovación tecnológica y la gestión, la información sobre las condiciones en los mercados y otras políticas. Todas ellas mejoran el conocimiento, crean capacidades y “nivelan el campo” para inducir a que los actores privados de toda dimensión inviertan y realicen mejores negocios en la agricultura.⁹ Estas intervenciones requieren inversiones del Estado con una visión de mediano plazo y con claridad sobre su responsabilidad para crear condiciones que permitan alcanzar el desarrollo deseado.

Como parte del debate de los últimos años y especialmente en los últimos meses, se ha destacado la necesidad de contar con una estrategia

renovada para las políticas sectoriales y, por lo tanto, para la inversión pública en agricultura a tono con las condiciones de entorno y con los objetivos de desarrollo. Un aspecto fundamental de las políticas y de la inversión pública es crear un entorno favorable y una oferta de servicios que motive, facilite y apoye la inversión privada en las múltiples opciones que hay en la agricultura y actividades afines.

Las cinco áreas de política y de inversión pública estratégica en agricultura se orientarían al cumplimiento de los siguientes objetivos:

1. Innovación tecnológica y en gestión para la producción agrícola pecuaria, acuícola y forestal.
2. Mejoras sustantivas en sanidad, inocuidad y calidad de los productos y de los recursos naturales.
3. Mejor aprovechamiento del agua para aumentar la productividad y mejorar el manejo de riesgos.
4. Creación de más valor agregado en la actividad agropecuaria y en el medio rural, que incluye el mejor manejo post-cosecha, desarrollo de la agroindustria rural de calidad y con identidad.
5. Desarrollo de la capacidad de las entidades públicas y organizaciones del sector privado.

Con variantes entre países, estos cinco ejes podrían ser la base de un programa de acción estratégica para fomentar la inversión privada en la agricultura, desde luego adecuadamente acompañadas por las medidas de política macroeconómica, comercial, ambiental y otras igualmente relevantes.

⁹ El término “actores privados” incluye a los productores de todas las escalas y niveles de formalidad, las agroindustrias, las empresas proveedoras de insumos y servicios y otros actores privados que participan en la agricultura.

Si bien en las cuatro primeras áreas hay siempre un componente de desarrollo de capacidad institucional del ente público responsable, en la última se incluye una motivación especial, cual es el fortalecimiento de la capacidad de los ministerios de agricultura y de las organizaciones del sector privado para el manejo de la política sectorial en conjunto, además de su mejor posicionamiento ante otras instancias del Estado. Esto permitirá una mejor gestión de otras políticas necesarias para el fortalecimiento de la agricultura, como la de comercio, ambiente, tributación e inversión pública.

4.3 La intervención efectiva del Estado

La clave para una intervención efectiva del Estado que permita crear las condiciones para el desarrollo de la agricultura consiste en la generación de bienes públicos y la inversión en campos esenciales. Estos se pueden agrupar en cuatro grandes categorías de funciones estratégicas del Estado que enmarcan su intervención en la agricultura a través de la asignación de recursos:

1. **Inversiones en obras públicas.** Estas son fácilmente reconocidas como el medio más común donde el Estado debe invertir. De allí surge el énfasis en caminos, represas, acueductos, centros de capacitación, drenajes públicos, entre otros. Dichas inversiones seguirán siendo importantes, pero hay muchos otros aspectos que requieren de estas acciones, los cuales se detallan más adelante.
2. **Inversión para generar bienes públicos incuestionables,** como en la prevención y erradicación de enfermedades de alto riesgo, información sobre el sistema legal, conocimiento científico de interés general en la agricultura, desarrollo de material genético que puede convertirse en insumos tecnológicos de alto impacto, entre otros.

3. **Inversión para mejorar la capacidad de las entidades responsables de la entrega de los servicios públicos.** Esta es una de las más olvidadas, pues se cree que con el nuevo diseño de los organigramas y los nuevos nombramientos se mejora la capacidad de las instituciones. Nada más lejos de la realidad. Las instituciones son mejores si tienen equipo, personal calificado, sistemas de información con acceso internacional, sistemas de logística, evaluación y seguimiento, entre otros.

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

En las tres primeras categorías, se puede anticipar una inversión solo del Estado porque los bienes son públicos "*in extenso*"; es decir, sirven a todos los actores en la agricultura. En la cuarta categoría, la situación es diferente. No es factible que el Estado asuma una responsabilidad total en la entrega y el financiamiento de estos últimos servicios, porque adquieren especificidad en los distintos sub-sectores de la agricultura. Entonces, deben crearse los mecanismos posibiliten el cofinanciamiento con los actores privados. Una de dichas alternativas son los fondos competitivos,¹⁰ que son aportes del Estado para

¹⁰Al respecto hay numerosas experiencias en Chile, Perú, Colombia, entre otros. Para más información, véase el trabajo de Toro y Espinoza (2003).

que, previo aporte de una contraparte de los actores privados, se contraten los servicios necesarios ofrecidos por otros actores. También se tienen los fondos de capital de riesgo que en el caso de los nuevos *ventures* permiten que se comparta el riesgo de la inversión en innovaciones.

La lógica del cofinanciamiento para promover mercados de servicios es que el Estado realice un aporte proporcionalmente mayor con base en tres principios: cuanto más conocimiento y capacidad aporte el servicio, menos desarrollado es el mercado del servicio y más beneficie a productores sin recursos. Los aportes del sector privado son factibles por medio de autogravámenes. En algunos países como Colombia, estos aportes se denominan fondos parafiscales.

De acuerdo con lo expuesto en esta sección, es posible determinar que el Estado debe invertir en agricultura y tiene muchas formas de hacerlo en el marco de su responsabilidad de generar bienes públicos estratégicos.

4.4 Invertir para tener mejores instituciones

En el marco de las referidas relaciones de mercado, existen fallas e imperfecciones que lamentablemente penalizan más a los actores menos preparados o menos organizados para la acción colectiva. He aquí una de las justificaciones más importantes para que el Estado proceda a legislar, normar, educar, informar y apoyar a través de sus organizaciones para asegurar que el crecimiento contribuya al desarrollo. Dentro del Estado, compete a los MAG establecer las normas sobre las áreas de política, según lo sugerido en la sección anterior de este documento, y orientar a sus entidades satélite para cumplir con las funciones específicas.

En América Latina, muchos de los MAG reconocen estas funciones, pero se han visto abrumados para actuar más allá de su mandato, como en el caso de la amplísima agenda del desarrollo rural o la de la seguridad alimentaria.

Al mismo tiempo, se han ido convirtiendo en instancias muy focalizadas en la solución de problemas de corto plazo. Muchos de estos problemas se dan por fallas de los mercados, conflictos de interés, inestabilidades climáticas y otros factores, algunos de los cuales son coyunturales, pero otros son estructurales.

Mientras, los MAG y la mayor parte de sus entidades asociadas en el SPA recibían menos atención política y menos recursos económicos, han ido perdiendo su capacidad y se han desviado de sus funciones. Esta situación se ha agravado en todos los países. Solo en el año 2008, a raíz del alza en los precios de los alimentos, los ministerios han reaparecido en la agenda política, para retomar medidas de política en la agricultura. Ante esta nueva condición, se les están asignando mayores cantidades de recursos.

Aunque se ha reducido la capacidad de los ministerios y las otras entidades públicas del sector agropecuario, se mejoró la capacidad de los ministerios de comercio a raíz del interés en los tratados comerciales. Al mismo tiempo mejoró la capacidad de los gremios agropecuarios de rubro-cadena para participar en las negociaciones comerciales, especialmente en el acceso a otros mercados, y para evitar la apertura comercial desmedida para sectores sensibles. Muchos de dichos gremios han mejorado su recaudación de ingresos y han ampliado la oferta de servicios a los asociados. El progreso es menos significativo en los gremios de cúpula sectorial. Sin embargo, aunque se reconocen avances, la gran mayoría de las organizaciones del sector privado requieren de un esfuerzo mucho más sustantivo para lograr mayor capacidad en la oferta de sus servicios.

En síntesis, el problema es la pérdida de capacidad en los MAG y de las otras entidades descentralizadas del SPA, además del insuficiente avance en las organizaciones del sector privado para cumplir las funciones esenciales de las políticas agrícolas y gestionar que otras entidades

del Estado asuman su responsabilidad en un escenario que ha cambiado sustancialmente.¹¹

Una pregunta de fondo es: ¿por qué no se invierte en el desarrollo de capacidad institucional? Frecuentemente los cambios de autoridades en el sector surgen de la presión sobre una gestión focalizada con resultados de corto plazo. De ahí que los esfuerzos de desarrollo institucional hayan sido limitados y más bien focalizados en reasignación de personal y algunas modificaciones de funciones en las distintas instancias.¹² Las transformaciones más sustantivas que podrían haber implicado reformas legislativas no se han podido ejecutar, aunque debe admitirse que se han realizado varios intentos.

Como se mencionó antes, para lograr avances significativos en las instituciones se requiere de proyectos de inversión. Ello implica redefinición de funciones y cargos, descentralización de procesos y mayor presencia y capacidad en las zonas donde se realiza la agricultura, capacitación en aspectos técnicos y de actitudes del personal, equipamiento en informática, laboratorios y vehículos, mejora de la infraestructura, entre otros. Sin embargo, los ministerios de agricultura no han realizado estos tipos de inversiones, por lo que los esfuerzos han sido parciales e insuficientes.

4.5 Propuestas para la inversión en desarrollo institucional

El objetivo de la política pública para el desarrollo institucional debe ser lograr que los ministerios de agricultura mejoren de forma significativa su capacidad para ser rectores de las políticas para el sector y lograr que las instituciones vinculadas con los ministerios, tanto

públicas como gremiales, cumplan sus funciones efectivamente en cuanto a la implementación de las políticas.

Los objetivos específicos de la política pública para el desarrollo institucional serían:

- Establecer marcos normativos flexibles y mecanismos de concertación público-privado que faciliten acciones efectivas y logren desburocratizar procesos.
- Definir instrumentos de política novedosos y efectivos en las áreas de competencia (tecnología, sanidad, inocuidad, riego, comercialización y otras).
- Gestionar políticas complementarias de responsabilidad de autoridades de fuera del sector (comercial, ambiental, tributaria, financiera, laboral) con el reconocimiento de las implicaciones que tienen para la agricultura.
- Crear y aportar los recursos necesarios para el diseño de instrumentos de política pública para la agricultura según la responsabilidad de las diferentes entidades del sector. Esto concierne a todos los instrumentos de política referidos en las secciones anteriores.
- Realizar el monitoreo sectorial y reportar continuamente el desempeño del sector entendido como el conglomerado de la agricultura y la agroindustria.

Esta capacidad solo se puede mejorar si se clarifican los objetivos y funciones de cada institución, se ponen en práctica proyectos de inversión para el desarrollo institucional y si se cuenta con el personal idóneo acorde con las nuevas exigencias.

¹¹ Para un análisis detallado sobre el tema en varios países de América Latina, ver Piñeiro *et al.* (1999) y para Centroamérica, Trejos *et al.* (2005).

¹² Desde luego, no faltan las designaciones de personal que responden a compromisos políticos y de amistad.

La implementación de las políticas públicas para la agricultura requiere entonces que los ministerios de agricultura ejecuten proyectos de inversión para mejorar su propia capacidad. Esta capacidad aumentará cuando los ministerios cuenten con recursos para realizar las siguientes actividades:

- Sistema de información sectorial que vaya más allá de las estadísticas agropecuarias y que incluya actores e información para las distintas cadenas.
- Censos agropecuarios integrales que incluyan particularidades de las unidades agropecuarias y agroindustriales.
- Planes estratégicos para el desarrollo del sector, preparación, negociación, seguimiento y evaluación de los proyectos que realizan las entidades públicas del sector.
- Apoyo a las organizaciones gremiales del sector para crear sus propios autogravámenes, definir estrategias, establecer centros de servicios de los asociados y convertirse en aliados de las instituciones del Estado para generar bienes públicos de interés para su sector.
- Capacitación al personal de todas las instituciones del sector para el cumplimiento de sus funciones en el marco de sus responsabilidades individuales y de la cooperación interinstitucional.
- Mejora de su infraestructura, equipos y procesos administrativos para poder actuar con eficiencia.

4.6 Las responsabilidades de terceros

Lograr la modernización de las instituciones del sector agropecuario implica superar una serie de obstáculos que por años han frustrado significativos intentos de mejora. Para ello se requiere, entre otras, diseñar estrategias para la ejecución de las siguientes acciones:

- Convencer a las autoridades de los ministerios de planificación y de hacienda de que hay un alto retorno a las inversiones en desarrollo de capacidad institucional.
- Convencer a los ministerios de economía o autoridades similares de que los autogravámenes son un mecanismo financiero efectivo para las organizaciones del sector agropecuario y que no crean distorsiones en los mercados ni son absorbidas por los consumidores.
- Asegurarse de que no se cambie la esencia de las reformas y proyectos de modernización institucional que deban ser aprobados por las asambleas legislativas o congresos.
- Diseñar una estrategia para que la gestión de los ministros de agricultura sea por períodos más largos y más comprometida con procesos complejos. La duración en el cargo de Ministro de Agricultura por lo general es breve, entre ocho y doce meses en promedio. Este lapso tan limitado por lo general no es propicio para el establecimiento de reformas significativas, a pesar de las buenas intenciones.
- Contar con una mayor disponibilidad de recursos aportados por los ministerios de hacienda, lo cual es sin lugar a dudas un factor crítico para lograr la modernización de las instituciones. Tales recursos son necesarios para la adquisición de equipos, sistemas de información, contratación de personal más capacitado de acuerdo con las nuevas funciones y para las liquidaciones salariales del personal que se retira.
- Establecer algún mecanismo que logre evitar la injerencia política, las actitudes conservadoras del personal que ve amenazados sus puestos de trabajo y la posición de los sindicatos. La defensa de derechos sindicales ha sido un factor crítico que ha impedido la mayor parte de los esfuerzos de modernización de las instituciones del SPA.

5. Escenarios previsibles ante los cambios institucionales

5.1 El escenario en general y sus implicaciones

Al corto y mediano plazo los actores privados en la agricultura confrontan los desafíos globales para todos los actores. Ellos incluyen la inestabilidad financiera, la desaceleración de la economía global, los gastos del Estado para atender problemas sociales y de seguridad y los impactos globales del cambio climático.

Además, se enfrentan otros desafíos propios de la actividad agropecuaria, como la incidencia del cambio y la inestabilidad climática en los rendimientos, los altos precios de los fertilizantes, la creciente presión por la inocuidad de los productos y la disminución de la demanda en los países desarrollados por los productos que se exportan desde la mayor parte de los países de América Latina. Para los exportadores de cereales, el panorama es menos difícil.

La estrategia de mediano plazo para las actividades privadas en la agricultura requiere cuatro consideraciones:

- Actuar con más prudencia ante los mercados internacionales, lo cual implica, entre otras cosas, diversificar mercados y productos, y avanzar en un nuevo equilibrio entre los mercados interno, regional e internacional.
- Proceder con más consideración ante las inestabilidades climáticas, a fin de no correr riesgos extremos y tomar las medidas de previsión necesarias, especialmente por la intensificación del riego para que la producción sea menos vulnerable.

- Adjudicar mucha atención a la innovación tecnológica para aumentar la productividad y la calidad, reducir el uso de agroquímicos y bajar el costo de la energía.
- Cuidar mucho las condiciones de sanidad de los cultivos y los animales y la inocuidad de los productos, y así reducir los impactos ambientales negativos.

Es necesario desarrollar medidas de política que generen bienes públicos estratégicos, los cuales estimulen planes de producción y abastecimiento para el mediano plazo. Dichas medidas requieren un marco normativo renovado y de inversión pública estratégica en agricultura, de acuerdo con las sugerencias expresadas en este documento.

Las consideraciones sobre seguridad alimentaria se han explicitado en varios trabajos de investigación y pronunciamientos políticos internacionales y programas nacionales. Se ha evidenciado la necesidad de un balance entre el abastecimiento de los mercados internos con productos básicos y la exportación de rubros prescindibles. Al respecto, cada país deberá considerar seriamente la viabilidad real de regresar a la producción de alimentos básicos después de un prolongado proceso en que fueron desincentivados. En los países que han profundizado su dependencia de importaciones de granos, la producción competitiva de dichos granos apoyada con bienes públicos estratégicos vuelve a ser una opción para muchos productores. Sin embargo, para ello se requiere más información sobre sus implicaciones en un escenario de incertidumbre.

Es posible que la dedicación a estos rubros en algunos casos tiende a abandonar otros en los que ya se ha incursionado, para los cuales se han creado muchas expectativas y se ha avanzado en cuanto a organización, inversiones y vínculos internacionales. Los efectos netos de tales cambios deben conocerse en el empleo, la generación y balance neto de divisas, los ingresos de los productores y los gastos de los consumidores. Además, habrá que contar con la estimación del gasto público requerido ante los distintos escenarios y en función del tipo de medidas que se tomen.

Existe también el riesgo de que ante la situación actual se tomen medidas sin una valoración adecuada de su efectividad potencial y especialmente de los beneficios y de quienes serían los beneficiarios. Lo más deseable es, por supuesto, que las medidas tomadas generen bienes públicos que no sean capturados por pocos productores o comerciantes. Peor sería regresar a estructuras estatales en las que el manejo de los productos y del dinero dejó mucho que desear.

En el campo de la inseguridad alimentaria, agravada por el alza en los precios de los alimentos, es importante no descuidar la generación de ingresos. Una población con mejores ingresos sufre menos los embates del incremento de los precios de los alimentos. Producir con valor agregado para mercados externos con alto poder adquisitivo es una buena forma de generar ingresos y empleo mejor remunerado. Por ello, en las negociaciones comerciales es importante considerar las oportunidades de acceso al mercado externo. Está todavía pendiente en casi todos los países de América Latina el logro de buenas condiciones de acceso para productos con valor agregado en la Unión Europea, mercado que tradicionalmente ha sido muy protegido para esos productos.

Con base en las apreciaciones presentadas anteriormente, las instituciones públicas y las organizaciones del sector privado en la agricultura deben guiarse por cinco principios:

- Disponer de un marco de políticas renovado y especialmente de instrumentos de política más adecuados para orientar la inversión privada y ofrecer servicios de forma más efectiva.
- Contar con la capacidad técnica para cumplir las funciones que le han sido asignadas.
- Tener la capacidad técnica y la fuerza política para incidir en las decisiones de otras instituciones de fuera del sector.
- Trabajar en alianza con entidades públicas y organizaciones del sector privado.
- Invertir en su propio desarrollo institucional.

Alejarse de estos principios implica mantener el *status quo* de la capacidad institucional, lo cual podría generar resultados lamentables, según los escenarios que se describen en los siguientes apartados.

5.2 Escenario A: la institucionalidad sigue en deterioro

Si no se adoptan los principios para el desarrollo de la capacidad institucional en la agricultura y si no se efectúan las inversiones necesarias para lograr la requerida capacidad, puede esperarse que el crecimiento por efecto de las fuerzas de mercado continúe con su orientación como resultado de la capacidad de los propios actores. Ello, sin embargo, podría no ser tan venturoso si los mercados externos se deprimen y si el poder adquisitivo de la gran mayoría de la población en América Latina no mejora para comprar más alimentos.

También se prevé un proceso de pérdida gradual y sistemática de competitividad ante la ausencia de regulaciones más enérgicas y de apoyo del Estado para mejorar la sanidad y la inocuidad, y por la falta de procedimientos para preservar la calidad de los recursos

naturales que no estén acompañados por medidas de apoyo al sector productor.

Puede esperarse también que los países que son importadores netos de alimentos y en especial los que son altamente dependientes de la importación de granos, lácteos y aceites, profundicen dicha dependencia.

El resultado agregado será una desaceleración del crecimiento de la agricultura y una polarización de los ingresos entre quienes tienen más capacidades y los que adolecen de ellas.

5.3 Escenario B: la institucionalidad sectorial mejora, pero aisladamente

Este es el escenario en el que las entidades del sector (públicas y privadas) logran cambios importantes, se incorporan nuevos instrumentos de política, se interviene en nuevas áreas (aquí sugeridas) y se ofrecen mejores servicios a los actores privados.

En tal caso podrá observarse que se adoptan innovaciones tecnológicas, se mejoran las condiciones de sanidad y de inocuidad y en general los sectores de exportación y los del mercado interno crecen de forma menos dispereja. En otras palabras, la competitividad agropecuaria aumenta y es más duradera, pero que no alcanza los niveles deseables.

Estos cambios, sin embargo, no serán suficientes para lograr una incorporación plena de los pequeños productores al proceso de innovación ni la prosperidad sustantiva de las condiciones de pobreza en las áreas rurales.

5.4 Escenario C: la institucionalidad mejora de forma integral

En este caso se considera que además del fortalecimiento de la capacidad de las instituciones públicas y privadas del sector, los otros ministerios hacen la tarea que les compete a favor del

desarrollo de la agricultura y en el medio rural. Esto incluye la inversión en salud y educación y en obras de infraestructura como caminos rurales y acueductos para proveer agua potable.

En tal caso puede esperarse mayor prosperidad en la agricultura y mayor desarrollo en el medio rural. El mensaje es claro: las entidades del sector pueden apoyar y lograr el desarrollo de la agricultura, pero el del medio rural exige el concurso de otras entidades del Estado a nivel nacional y local.

5.5 Escenario D: la institucionalidad internacional también mejora

Esta tarea, aunque no constituye un tema de estudio en el presente documento, se incluye en el análisis de los requerimientos del desarrollo con una motivación única, la equidad internacional. Se procura que se aborde no solo la prosperidad de la agricultura en cada país, sino también a nivel global, con el fin de evitar que se siga polarizando la dependencia alimentaria, la degradación de los recursos y la pobreza de unos países, mientras otros disfrutan de mejores condiciones gracias al orden económico y político internacional.

Lograr esta equidad implica que los organismos internacionales se comprometan en un esfuerzo conjunto por apoyar el desarrollo de capacidades de las instituciones nacionales. Es inaceptable que a pesar de que se reconocen las limitaciones, se tiene la misma visión y hay acuerdos con las soluciones, cada organismo continúe brindando esfuerzos separados para contribuir a mejorar las condiciones institucionales. También resulta difícil de comprender que si hay consenso en las limitaciones de los mercados globales, estos organismos no sean capaces de incidir para que los países desarrollados se comprometan más seriamente en el diseño de mecanismos globales que realmente contribuyan a la prosperidad de las comunidades.

6. Conclusiones y recomendaciones

A continuación se presentan las principales conclusiones y recomendaciones de este trabajo:

- Existe un deterioro en la capacidad de las instituciones públicas del sector de agricultura para diseñar y poner en práctica las medidas de política que por años se han enunciado. Esta apreciación general tiene sus excepciones en varios países y en algunos campos específicos de la política agrícola, cuyas experiencias previas brindan un gran potencial de aprendizaje.
- Si bien el marco general de políticas es razonable, se logran observar importantes limitaciones en la calidad de sus instrumentos. Ellos requieren innovarse para lograr más impacto y fomentar la inversión privada en el sector.
- Hay una creciente influencia de las políticas económicas, comerciales, financieras y las de otros sectores por crear condiciones que afecten las decisiones de los actores en la agricultura y de otros que podrían invertir en la agricultura. Ante tal situación, es importante que en los ministerios de agricultura se desarrolle la capacidad para tomar las decisiones pertinentes.
- Ante los nuevos espacios para definir políticas sectoriales, es necesario que en los ministerios, otras entidades públicas y organizaciones privadas se desarrolle la capacidad para la respectiva implementación de tales políticas.
- Se ha demostrado la necesidad de que en el sector público amplíe la visión sobre las organizaciones del sector privado y que se les considere como aliadas para instrumentar las políticas. Para ello deben aprovecharse las valiosas experiencias generadas por la configuración de alianzas público-privadas en áreas de política como la sanidad, la tecnología, el riego, entre otros.
- Se han observado avances en la modernización de las organizaciones del sector privado, especialmente las de rubro-cadena. Varias de ellas han creado autogravámenes y están ofreciendo servicios a los asociados, las cuales constituyen importantes experiencias que también podrían aprovecharse.
- No se ha creado suficiente conciencia acerca de la importancia de invertir en el desarrollo de capacidad de las instituciones públicas y privadas del sector. Además, las gestiones de las autoridades correspondientes son de muy corta duración y en pocas ocasiones se evidencia un verdadero compromiso para la modernización institucional, lo cual toma tiempo.
- Ante el escenario de precios altos y el renovado interés por apoyar la agricultura, existe el riesgo de que se recurra a medidas equivocadas que lejos de estimular el desarrollo de capacidades empresariales y reducir los costos de transacción, más bien provocan el retorno a políticas de apoyo como los privilegios y las burocracias inoperantes.
- El escenario que se prevé para los negocios en la agricultura es complejo y en él dominarán las inestabilidades. La planificación y las decisiones en condiciones de riesgo serán la regla general. Las políticas que se pongan en práctica deben considerar seriamente estos aspectos.

7. Comentarios finales

A continuación se sintetizan las recomendaciones necesarias para una nueva institucionalidad que permita el desarrollo de la agricultura a partir de los escenarios presentados, la experiencia aprendida y las propuestas mencionadas, especialmente en la sección precedente:

- Realizar en cada país un análisis de la realidad institucional en la agricultura con clara inclusión de las entidades públicas y las organizaciones del sector privado y de sus interrelaciones.
- Efectuar un análisis de experiencias de complementariedad público-privada en los campos de la investigación, la sanidad, el riego, entre otros.
- Desarrollar un esfuerzo conjunto de los organismos internacionales para definir un plan de trabajo para apoyar el desarrollo institucional en la agricultura.
- Promover en cada país un diálogo entre los ministros de agricultura, de hacienda y planificación sobre la necesidad de invertir en agricultura y particularmente en el desarrollo de capacidades institucionales.

Literatura consultada

Banco Mundial. 2002. Informe sobre el desarrollo mundial: Instituciones para los mercados. Washington, DC.

_____. 2008. Informe sobre el desarrollo mundial: agricultura para el desarrollo. Washington, DC.

Cohen, S. 2001. Marco conceptual para delegar la responsabilidad y funciones del gobierno al sector privado. EU, Universidad de Columbia.

CORFOGA (Corporación de Fomento Ganadero). 2008. Informe Anual- 2008. Disponible en www.corfoga.org

Estado de la Región. 2008. Informe sobre el Estado de la Región Centroamérica 2008. San José, CR.

FAA (Federación Agraria Argentina). s.f. Disponible en www.faa.org

INCAGRO (Proyecto de Innovación para el Agro Peruano). 2008. Retos para la gestión de la innovación agraria en el Perú. Lima, PE, SIDE.

Instituto Peruano del Espárrago. 2007. Informe anual. Lima, PE.

OMC (Organización Mundial de Comercio). 2004. Informe sobre el comercio mundial 2004. Anexo D. Buen Gobierno e Instituciones. Ginebra, CH.

Piñeiro, M; Martínez-Nogueira R; Trigo, E; Torres, F; Manciana, E; Echevarría R. 1999. La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina. Grupo CEO-BID. Buenos Aires-Washington, DC.

Pomareda, C. 2008. Situación y necesidades de inversión pública en la agricultura de Centroamérica. Washington DC, BID.

Revista del Campo. 2008, Santiago, CL. Disponible en www.diario.elmercurio.com

SIDE (Servicios Internacionales para el Desarrollo Empresarial). 2003. Los obstáculos al comercio a nivel empresarial y la facilitación de negocios a los estados miembros de la AEC. San José, CR.

_____. 2008. Curso de gestión de políticas para la agricultura. MAGFOR. Managua, NI.

Toro, G; Espinoza, N. 2003. Los fondos competitivos para la agricultura y el desarrollo rural: fundamentos y aplicaciones. IICA, San José, CR.

Trejos, R; Pomareda, C; Villasuso, JM. 2005. Políticas e instituciones para la agricultura de cara al siglo XXI. San José, CR, IICA.



Unidad de Modernización Institucional
Dirección de Liderazgo Técnico y Gestión del Conocimiento
Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

Tel.: (506) 2216-0222

Fax: (506) 2216-0233

Correo postal: 55-2200 San José, Vázquez de Coronado,
San Isidro, 11101, Costa Rica

Correo electrónico: iicahq@iica.int

Sitio web: www.iica.int