



Documento de Trabajo para el
FORO IBEROAMERICANO DE AGRICULTURA
(Chile, 5 al 7 de agosto de 1996)

**MODERNIZACION DE LA INSTITUCIONALIDAD
PUBLICA Y PRIVADA
PARA EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA
Y EL MEDIO RURAL**
(Versión ampliada)

Julio 1996
San José, Costa Rica

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
Sede Central Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica / Tel.: (506) 229-0222 /
Fax (506)229-4741, 229-2659 / Dirección electrónica (Internet): iicahq@iica.ac.cr

PRESENTACION

El Gobierno de Chile, por medio de su Ministro de Agricultura, solicitó al IICA la realización del presente estudio sobre la modernización de la institucionalidad pública y privada para el desarrollo de la agricultura y del medio rural. Este trabajo se presentará en el Foro Iberoamericano de Agricultura a realizarse como reunión preparatoria de la Cumbre Iberoamericana de 1996. La solicitud de Chile se refiere a un tema de gran actualidad, ya que en la mayoría de los países de la Región se llevan a cabo procesos de reforma institucional en la agricultura, con el fin de hacer frente a los desafíos que plantean los cambios acelerados en su entorno nacional e internacional.

El trabajo que aquí se presenta indica que es urgente posicionar a la agricultura en ese proceso de construcción de la nueva institucionalidad internacional. Las situaciones prevalecientes en los países señalan que la agricultura ha quedado rezagada como actor principal en ese proceso y está adoptando una posición reactiva, más que contribuyendo a la construcción de esa nueva institucionalidad.

En tal sentido, el IICA coincide con los países en la necesidad de alcanzar aquel objetivo, que les permita atender con éxito sus compromisos nacionales, y convertir en oportunidades los compromisos adquiridos a partir de la nueva institucionalidad internacional referida al comercio (GATT-94/OMC, ALCA, Acuerdos de Integración), la equidad (Cumbre Social de Copenhague) y la preservación de los recursos naturales (Agenda 21).

Para aprovechar las oportunidades que ofrecen los cambios en el entorno nacional e internacional, por medio de este trabajo se propone un esfuerzo conjunto de los líderes de las organizaciones públicas y privadas de la agricultura en los países americanos, para definir y poner en marcha una Agenda Interamericana para una Nueva Institucionalidad, que conduzca al desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural.

Para la confección de este documento, el IICA puso en marcha un proceso participativo que permitió, en breve plazo, contar con el concurso de sus Agencias de Cooperación Técnica en los países y de los propios ministerios de Agricultura. En ese proceso se generaron diez documentos nacionales que permitieron conocer las principales transformaciones en curso y la orientación de las reformas. Ese esfuerzo se complementó recurriendo a la experiencia acumulada por gran parte de los profesionales del Instituto, los cuales realizaron un ejercicio prospectivo sobre las principales características que se espera tenga la institucionalidad a las puertas del nuevo siglo.

Los documentos nacionales y el resultado del ejercicio prospectivo, fueron los insumos

This One



Q9EF-UX1-SEZF

Digitized by Google

base para la elaboración del presente informe, que fue coordinado por la Dirección del Area de Políticas Socioeconómicas, Comercio e Inversiones del IICA. Con este trabajo, el Instituto espera contribuir a los esfuerzos de los países en la construcción de esa nueva institucionalidad.

INDICE

	Pág.
PRESENTACION	1
INTRODUCCION	3
CAPITULO I. CAMBIOS EN LA INSTITUCIONALIDAD DE LA AGRICULTURA Y EL MEDIO RURAL	7
¿Cómo han Cambiado los Papeles de los Actores Centrales de este Proceso?	7
¿Cómo han Cambiado las Funciones de las Organizaciones Públicas y Privadas Vinculadas a la Agricultura y el Medio Rural?	10
¿Qué Elementos Comunes se Observan en los Cambios Institucionales que han Tenido Lugar en la Agricultura y el Medio Rural?	30
CAPITULO II. TENDENCIAS DE LA INSTITUCIONALIDAD EN LA AGRICULTURA Y EL MEDIO RURAL	33
Tendencias del Entorno Mundial que Incidirán Sobre la Institucionalidad	33
Tendencias del Entorno Regional que Incidirán Sobre la Institucionalidad	40
Situaciones que Prevalcen en los Países e Incidirán Sobre la Institucionalidad	42
¿Cómo se Perfilan los Papeles y Funciones del Estado y la Sociedad Civil?	47
Paradojas de la Agricultura Regional	52
¿Qué Lecciones de la Experiencia se Recogen en Esta Etapa de Transición?	55

	Pág.
CAPITULO III. HACIA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DE LA AGRICULTURA Y EL MEDIO RURAL	57
La Necesidad de Cambiar la Visión Tradicional de la Agricultura	57
Visión Renovada de la Agricultura y el Medio Rural	62
Las Organizaciones Públicas y Privadas en la Nueva Institucionalidad	68
La Transición Hacia la Nueva Institucionalidad	74
IV. HACIA UNA AGENDA INTERAMERICANA PARA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD	83
Una Propuesta para el Foro	83
¿Cómo Generar una Corriente Hemisférica para la Adopción de una Visión Renovada de la Agricultura y el Medio Rural?	84
¿Cómo Avanzar en la Transición Hacia la Nueva Institucionalidad?	85
¿Cómo Dar Seguimiento a los Acuerdos y Renovar los Compromisos?	86
BIBLIOGRAFIA	89

INTRODUCCION

***"Las instituciones son un conjunto de reglas, mecanismos de cumplimiento de las mismas y normas de comportamiento ético y moral diseñadas para estructurar las frecuentes interacciones de las personas" (D.C. North, 1986).
"Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, (...) reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. Constituyen una guía para la interacción humana (...) definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos" (D.C. North, 1993).***

¿Qué son las instituciones? No existe una interpretación única para ese concepto. La interpretación usual es la que identifica a las instituciones como organizaciones. Generalmente se utiliza el término institución para referirse a ministerios, empresas públicas, asociaciones gremiales y otras formas organizativas formales. Con base en esta interpretación, es frecuente identificar a la institucionalidad de la agricultura o del sector agropecuario como equivalente a los aspectos organizativos de las instituciones del sector público agropecuario.

Una interpretación más completa y adecuada del concepto de institucionalidad se centra en las "reglas del juego" existentes en una sociedad, en la cual las interacciones entre las personas están reguladas por leyes, compromisos, valores y normas. En tal sentido, la institucionalidad de un país está sustentada en su base histórica y cultural; por lo tanto, es propia y particular y no puede replicarse. Tampoco se pueden generalizar sus características. A la institucionalidad, vista en ese sentido amplio, puede reconocérsele tres dimensiones interdependientes: política, económica y social. En la dimensión política desempeñan un papel destacado las organizaciones del Estado y los partidos políticos; en la económica, las transacciones entre agentes económicos; en la social, los acuerdos relacionados con el objetivo de alcanzar mejores condiciones de equidad.

En el presente documento, el término *institucionalidad* se centra en las características que adoptan las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, con especial referencia al papel y funciones de las organizaciones públicas y privadas vinculadas a la agricultura. Se pone particular énfasis en las organizaciones porque se considera que, por medio de ellas, tanto el Estado como la sociedad civil ordenan y conducen sus acciones para cumplir el papel que les corresponde en la institucionalidad vigente en un país.

La argumentación básica parte de la premisa de que el actual momento es de transición global, caracterizado por dos constantes: los cambios acelerados en el entorno, que se traducen en incertidumbres o amenazas para diferentes agentes económico-sociales, y las desarticulaciones en la forma de concebir y manejar lo relacionado con la agricultura y el medio

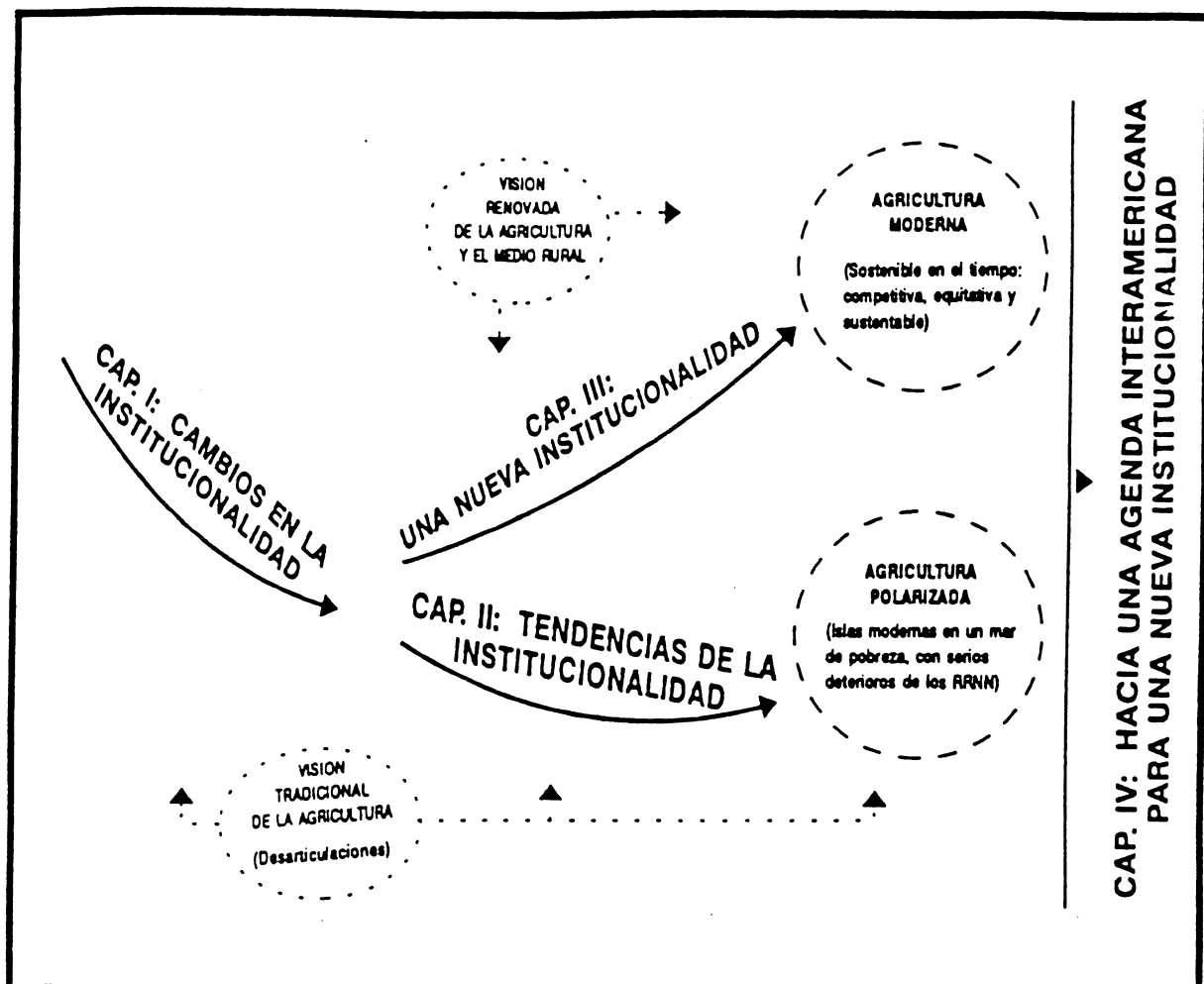
rural, que impiden apreciar y valorar su real contribución al desarrollo nacional. Esas desarticulaciones están asociadas a una visión tradicional de la agricultura que se originó en un modelo de desarrollo de sustitución de importaciones que perdió vigencia. Más específicamente, dichas desarticulaciones están directamente vinculadas a un enfoque que impide apreciar las múltiples dimensiones e interrelaciones de la agricultura con la sociedad rural y con el resto del sistema económico. A su vez, esto dificulta la percepción de los cambios acelerados en el entorno como oportunidades para los agentes socioeconómicos y para la agricultura de los países.

El Capítulo I está dirigido a contestar la pregunta: **¿QUÉ SUCEDIÓ EN LOS ÚLTIMOS AÑOS CON LA INSTITUCIONALIDAD DE LA AGRICULTURA Y EL MEDIO RURAL?** Con ese propósito, se hace referencia a las características y origen de los cambios más significativos que ha tenido la institucionalidad pública y privada desde la década de los ochenta. Se desarrollan con mayor amplitud los cambios recientes que han acompañado a los programas de ajuste estructural y los inducidos por los compromisos internacionales asumidos por los países. Al final se resumen algunos de los elementos comunes de esos cambios.

En el Capítulo II se ilustran las principales tendencias que se detectan como respuesta a la interrogante: **¿HACIA DÓNDE VA LA INSTITUCIONALIDAD?** Para ello se analizan, con visión de futuro, las condiciones y la evolución prevista del entorno que afecta la institucionalidad, así como también los elementos relevantes que seguirían caracterizando la orientación de las reformas institucionales. Se adelanta el peligro que se corre de seguir esas tendencias y se resumen algunas lecciones de esta etapa de transición.

En el Capítulo III se argumenta sobre la urgencia de cambiar el actual paradigma de confrontación que sustenta la institucionalidad vigente y de abandonar la actitud reactiva, y aún pasiva, que se tiene en las organizaciones, para internalizar una que sea proactiva, que se adelante a los acontecimientos. Para lograr ese cambio, se plantea como requisito primordial que en el Estado y la sociedad civil se adopte una visión renovada de la agricultura y el medio rural. Con tal finalidad, se analizan los elementos relevantes que justifican esa nueva visión. Se destaca que ella propugna un desarrollo sostenible, se fundamenta en un enfoque sistémico de la agricultura y sus organizaciones y define una estrategia de transformación de la agricultura basada en cuatro ejes: productivo, comercial, humano e institucional. Se concluye ilustrando algunos componentes que ayuden a visualizar **UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA AGRICULTURA Y EL MEDIO RURAL.**

En el Capítulo IV se recogen los planteamientos del Capítulo anterior con el propósito de proponer algunos temas necesarios para orientar el proceso de transición hacia la nueva institucionalidad. Una vez que esos temas hayan sido validados, complementados y desarrollados con las orientaciones de los señores Ministros de Agricultura y las recomendaciones del Foro Iberoamericano de Agricultura, deberían constituirse en la **AGENDA INTERAMERICANA PARA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD** de la agricultura y el medio rural. El propósito de este apartado es contribuir a ordenar la discusión y definir esa agenda, la cual serviría para orientar y coordinar el trabajo futuro sobre el tema, tanto de los propios ministerios de Agricultura como de otras agencias gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y agencias bilaterales y multilaterales de cooperación internacional.



Esta Figura procura ilustrar la lógica subyacente en el documento.

Los Capítulos I y II dan cuenta de lo sucedido en los últimos años en cuanto a los cambios institucionales de la agricultura y el medio rural, y analizan las principales tendencias. Ese proceso se fundamenta, en última instancia, en una visión tradicional de la agricultura, con sus correspondientes desarticulaciones, que lleva a una "agricultura polarizada", conformada por "islas modernas en un mar de pobreza".

En el Capítulo III, con base en las lecciones de la experiencia, y en el contexto dinámico de una visión renovada, se moldea una nueva institucionalidad, que conduce a la "agricultura moderna", sostenible en el tiempo, competitiva, equitativa y sustentable.

El último Capítulo propone algunos temas sobre el proceso de transición hacia la nueva institucionalidad, con el fin de que sean sometidos a discusión en el Foro Iberoamericano de Agricultura.

CAPITULO I

Cambios en la Institucionalidad de la Agricultura y el Medio Rural

No se aprecia en la Región una estrategia integral de transformación institucional para la agricultura y el medio rural. En general, los cambios en la institucionalidad han estado motivados por las exigencias de los programas de ajuste estructural y por una actitud reactiva ante los compromisos internacionales de orden comercial y financiero. Se ha puesto particular énfasis, a partir de criterios fiscalistas, en reducir el tamaño del Estado mediante acciones de privatización y en eliminar muchos de los instrumentos tradicionales de política sectorial, como respuesta a requisitos de la liberalización de los mercados. En muchos casos, al no haberse involucrado en las decisiones para el cambio a quienes serían directamente afectados, perdieron legitimidad y generaron situaciones de inestabilidad social y política, con las consecuentes amenazas a la gobernabilidad.

¿Cómo han Cambiado los Papeles de los Actores Centrales de este Proceso?

Como consecuencia del agotamiento del modelo de desarrollo que prevaleció hasta comienzos de los años ochenta, en los países de la Región se están realizando esfuerzos orientados a la creación de un nuevo modelo. En ese proceso se introducen diversos cambios en la institucionalidad, los cuales se están traducido en una redefinición del papel de sus actores centrales: el Estado y la sociedad civil.

El Estado: de interventor a facilitador

Durante la vigencia de la estrategia de desarrollo prevaleciente hasta inicios de los ochenta, basada en la industrialización sustitutiva de importaciones, se privilegió un enfoque funcionalista de la agricultura orientado a apoyar el proceso de industrialización. Se enfatizó en la necesidad de incrementar la producción y la productividad agrícola, y en ese contexto se le asignó al sector agropecuario un papel de productor de alimentos, generador de divisas por

le asignó al sector agropecuario un papel de productor de alimentos, generador de divisas por medio de exportaciones, proveedor de insumos, recursos de capital y humanos que se transferían al sector industrial urbano. Asimismo, la agricultura amplió la base de la demanda por productos manufacturados.

Algunas características relevantes de la agricultura durante aquel período fueron: la expansión de la frontera agrícola; los programas que modificaron la tenencia de la tierra (asociados generalmente a procesos de reforma agraria); la profundización de la agricultura bimodal (agricultura comercial y campesina), con limitados desarrollos de las complementariedades intersectoriales; utilización de técnicas intensivas en mano de obra, sustituidas paulatinamente por otras intensivas en el uso de agroquímicos a partir de la Revolución Verde; finalmente, el peso creciente de las transnacionales productoras de insumos y comercializadoras internacionales de productos agrícolas.

La institucionalidad que caracterizó el enfoque funcional de la agricultura se basó en el desarrollo de una visión sectorialista y compartimentalizada de las actividades del Estado, con políticas sustentadas en el gasto público y orientadas al aumento de la producción y la productividad. Los servicios estatales estratégicos para la agricultura fueron la investigación, la extensión, los servicios de crédito, el mercadeo, la provisión de semillas mejoradas y de otras formas de insumos.

Desde la década de los setenta, las políticas sectoriales para la agricultura se caracterizaron por la intervención del Estado en los mercados y en los precios. Para implementarlas, los ministros de Agricultura tuvieron fuerte influencia en la aplicación de variados instrumentos de política económica, tales como créditos subsidiados, fijaciones de precios, monopolios estatales de importación, cuotas, licencias y permisos, subsidios discriminatorios, provisión gratuita de servicios y otros. Se desarrolló, asimismo, una amplia gama de servicios estatales de apoyo a la producción y comercialización agropecuaria. Se moldeó, así, una institucionalidad dirigida a operar esos instrumentos y servicios, con la consecuente creación de instituciones en el denominado sector público agropecuario. En consecuencia, se generó una fuerte dependencia de los productores con respecto a los servicios gratuitos, las políticas de fomento y las protecciones del Estado.

Por su parte, el enfoque del desarrollo rural en aquella época determinaba que la evolución de las comunidades rurales dependía de la propia evolución de la agricultura. Por lo tanto, la provisión de los servicios e infraestructura básica en las zonas rurales, que se hacía fundamentalmente vía inversión pública, era condición necesaria para el desarrollo de la agricultura. Las migraciones del campo a la ciudad se manifestaban notoriamente en todos los países.

En el medio rural, la institucionalidad se instrumentó mediante los Programas de Desarrollo Rural Integrado y los de Desarrollo de la Comunidad, con los cuales se pretendía lograr un mejoramiento de la infraestructura en las zonas rurales, para un mejor desempeño de la agricultura y la elevación del nivel de vida de sus habitantes. Aunque hubieron muchos esfuerzos en programas para la organización comunal, y se procuró la participación de la población en la búsqueda de soluciones a sus problemas, en general se institucionalizó un enfoque de la población rural como beneficiaria de la acción estatal.

El resultado de la situación expuesta, en términos de organizaciones públicas, fue el desarrollo de instituciones *frondosas, burocráticas y desarticuladas*, que ponían énfasis en la elaboración y ejecución de planes sectoriales. El agro latinoamericano presentaba un marco institucional abundante en instituciones descentralizadas, encargadas de áreas específicas, creadas en su momento en respuesta a determinados problemas estructurales o coyunturales y, en general, como una segregación de las funciones propias de los ministerios de Agricultura. En ese contexto, se redujo la capacidad real de esas carteras, para la definición y ejecución de las políticas sectoriales. A lo largo de ese proceso, los gobiernos generalmente dispusieron de amplios flujos de recursos financieros, provenientes en especial de la banca multilateral y regional de desarrollo.

Como resultado de las estrategias de desarrollo que definieron la mayoría de países de la Región a comienzos de los noventa, el Estado disminuye el énfasis en su tradicional función de *interventor y regulador* de los mercados, para convertirse en un *facilitador* del accionar de los agentes privados y *promotor* del funcionamiento competitivo de los mercados.

Sin embargo, en este proceso de transición a un nuevo modelo de desarrollo ha primado en las reformas institucionales un criterio de reducción del déficit fiscal. En los cambios en las organizaciones públicas, se ha puesto más énfasis en el traslado de funciones al sector privado, y en el cierre o compactación de dichas organizaciones, que en la redefinición de los papeles y funciones que les correspondería desempeñar en la nueva estrategia de desarrollo.

En el camino recorrido, muchas instituciones se han transformado en algo diferente: unas se han reducido, otras han cambiado sus funciones, otras han resurgido con otros nombres. Se puede afirmar que el aparato público para la agricultura y el medio rural está en proceso de transformación y se enfrenta a una gran tarea que cumplir, en la cual predominan la revisión de las funciones públicas y la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

La sociedad civil: de beneficiaria a protagonista

Durante la vigencia del modelo anterior de desarrollo, se forjó en la sociedad civil una actitud dependiente del paternalismo estatal. Los productores participantes en los circuitos del mercado se organizaban en asociaciones, para constituirse en instancias de *lobbying* que influyeran sobre las políticas públicas, procurando defender sus intereses y obtener rentas institucionales.

En el caso de los campesinos y habitantes de las zonas rurales, la organización giró fundamentalmente en torno a formas asociativas, con gran preponderancia del movimiento cooperativo, pero generalmente con problemas de desarrollo organizacional y de debilidad como instancias de interlocución y negociación ante el Estado y la empresa privada.

Los agentes económicos privados se caracterizaron por ser *receptores pasivos* de los servicios estatales, en general gratuitos o altamente subsidiados. Las políticas diferenciadas (por ejemplo, el crédito subsidiado o los precios de garantía) terminaron por beneficiar, en muchos casos, a quienes no necesariamente requerían esas ayudas, mientras sus efectos difícilmente llegaban a quienes se suponía eran la población objetivo de las mismas.

La marginación de importantes grupos de población en las zonas rurales fue causa del surgimiento de movimientos reivindicativos. Ante el creciente cuestionamiento a la efectividad de los servicios públicos y los vacíos institucionales generados en los procesos de ajuste, tomaron gran importancia las organizaciones no gubernamentales (ONG), que movilizan recursos para ejecutar programas mediante los cuales compiten o sustituyen la acción del Estado.

En tiempos recientes se ha producido en el medio rural una proliferación de ONG con enfoques de trabajo especializados (por ejemplo: la mujer rural, los jóvenes rurales, los grupos indígenas). Estas organizaciones son alimentadas generalmente por recursos externos, de acuerdo con los intereses particulares de gobiernos y agencias internacionales.

Durante el período de transición hacia la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo, son limitadas las acciones del Estado dirigidas a promover la organización de la sociedad civil en el medio rural, con el propósito de que asuma un papel protagónico y desarrolle sus capacidades para ejercer las funciones que se le transfieren. Esto ha generado, en muchos casos, importantes vacíos institucionales. Aún son limitados los ejemplos de organizaciones de la sociedad civil que se organicen para asumir las funciones públicas que les son transferidas (ver Recuadro 1).

En las organizaciones gremiales de la agricultura económicamente más fuertes, o en aquellas relacionadas con los productos de mayor dinamismo exportador, se ha producido un fortalecimiento de capacidades para acompañar los procesos negociadores y prestar algunos servicios requeridos en el proceso exportador.

Entre los actores de la sociedad civil, los pequeños y medianos productores en las zonas rurales han quedado marginados del apoyo estatal, sin que hayan podido desarrollar sus capacidades para enfrentar los desafíos del nuevo escenario, ni para reaccionar positivamente ante las señales que envía el sistema de precios. No ha sido suficientemente estudiado ni cuantificado el grado en que esta situación haya contribuido a los procesos de proletarianización y profundización de la pobreza en las zonas rurales, por medio del pasaje de los campesinos con tierra a ser asalariados de los cultivos de exportación o a su marginación en las ciudades.

¿Cómo han Cambiado las Funciones de las Organizaciones Públicas y Privadas Vinculadas a la Agricultura y el Medio Rural?

En los últimos diez años, las reformas en las organizaciones públicas gravitaron en torno al lema *tanto mercado como sea posible y tan poco Estado como sea imprescindible*. Sin embargo, ante la evidencia de los efectos negativos del proceso de desmantelamiento del Estado, emergen paulatinamente criterios y evidencias de que el sector público debe mantener su intervención directa con respecto a ciertos grupos vulnerables y objetivos sociales de largo alcance, como son el combate a la pobreza rural y la preservación del medio ambiente. En el marco de la liberalización comercial, su intervención se está volviendo importante para contrarrestar las fallas del mercado.

Recuadro 1. Dos casos de transferencias de funciones a la sociedad civil en República Dominicana

Hay dos organizaciones de la sociedad civil dominicana que desarrollan importantes actividades en la promoción del desarrollo agrícola, en reemplazo de funciones públicas que el sector público cumplía con ciertas limitaciones: la Junta Agroempresarial Dominicana (JAD) y la Fundación de Desarrollo Agropecuario (FDA).

En un Estado tradicionalmente muy centralista y en respuesta al deterioro observado en la institucionalidad pública agropecuaria, la JAD y la FDA han ampliado el ámbito de sus funciones en pro de la modernización del sector en casi todos los aspectos del desarrollo agrícola y rural. Ambas instituciones se han convertido en actores importantes en aspectos de generación de tecnología, en el ofrecimiento de servicios agropecuarios: información sobre precios y mercados, sanidad agropecuaria, fertilidad, manejo y conservación de suelos, organización campesina y agroforestería. También realizan funciones conducentes al fortalecimiento de la capacitación en áreas de investigación y manejo integrado de plagas.

Para cumplir con esas funciones, dichas organizaciones se han estructurado en forma eficiente y han obtenido equipos y personal calificado. Por ejemplo, la JAD adquirió un moderno laboratorio de suelos y otros equipos para realizar análisis químicos, realiza estudios de competitividad para rubros de origen agropecuario, sugiere cambios en las políticas, apoya posiciones negociadoras en foros internacionales y promueve la creación de una bolsa de productos agropecuarios. Por su parte, la FDA adquirió modernos equipos de procesamiento de datos y para trabajo de campo; asimismo, moviliza recursos internacionales, estatales y privados para realizar programas y proyectos de investigación.

Fuente: IICA-República Dominicana 1996.

Como respuesta a compromisos estratégicos con la liberalización comercial, la equidad y la sustentabilidad

Los países de la Región se enfrentan a determinados compromisos estratégicos, cuyo cumplimiento demanda realizar ajustes y adaptaciones en cuanto a sus instituciones. Algunos compromisos se originan en el cumplimiento de normativas internacionales referentes al *comercio* y al *medio ambiente*. Otros, en cambio, surgen como compromisos internos de naturaleza social y política, tales como los relacionados con la *equidad* y la *governabilidad* de los sistemas.

En relación con los compromisos derivados de la globalización, la liberalización comercial y los procesos de integración, se observa cada vez más participación de representantes de los ministerios de Agricultura en las negociaciones internacionales, cuya responsabilidad principal siempre ha recaído en los ministerios de Economía y Comercio Exterior. También se observan acciones conducentes a mejorar los sistemas de sanidad agropecuaria, con el fin de dar cumplimiento a las exigencias de la normativa internacional. En menor medida, y generalmente en forma incipiente, se observan la implementación de programas de reconversión productiva y el desarrollo de sistemas de información sobre precios y mercados.

En las organizaciones del sector privado se aprecia un interés creciente por participar en las negociaciones relacionadas con la liberalización y la integración comercial; se adopta crecientemente la figura del "cuarto del lado", como se ha dado en llamar al acompañamiento del sector privado a los negociadores públicos en la gestión de compromisos internacionales.

Se observa la creación de organizaciones privadas y mixtas para la promoción del comercio y las inversiones en diversos países de la Región; algunas operan desde hace varios años, tales como la Fundación Chile, la Corporación Colombia Internacional, la Fundación Salvadoreña de Desarrollo (FUSADES) y la Coalición de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE), en Costa Rica. En Bolivia, el sector privado apoyó la creación del Instituto Boliviano de Comercio Exterior; en Guatemala, la iniciativa privada impulsó la Comisión Empresarial de Negociaciones Comerciales Internacionales (CENCIT) (ver Recuadro 2).

Recuadro 2. Acompañamiento privado a las negociaciones internacionales

En Bolivia, las organizaciones de productores y otras de tipo empresarial, entre ellas la Cámara Agropecuaria de Oriente (CAO) y la Cámara de Industria y Comercio, crearon la Cámara de Exportadores (CADEX). El Instituto Boliviano de Comercio Exterior mantiene información actualizada sobre negociaciones y comercio, realiza estudios específicos para el sector privado y contribuye, con estudios técnicos, a sustentar posiciones negociadoras adoptadas por el gobierno. Asimismo, impulsaron la conformación de un Comité Técnico de Seguimiento de Negociaciones y Búsqueda de Mercados, orientado básicamente a lo sectorial, complementado más recientemente con un Comité Técnico de Seguimiento de Normas Sanitarias.

En Guatemala, el sector privado organizado creó la Comisión Empresarial de Negociaciones Comerciales Internacionales (CENCIT), como organización técnica de enlace, consulta e investigación. Tiene la función de generar una posición conjunta y participar en la formulación de los principios de la negociación de acuerdos comerciales internacionales e integrar las mesas de negociación, en apoyo a los negociadores oficiales.

Fuentes: IICA-Bolivia 1996; IICA-Guatemala 1996.

Con respecto a los compromisos con la *equidad*, se reduce el énfasis en los programas de orientación asistencialista, definidos para contrarrestar los efectos negativos del ajuste, y se promueve el establecimiento de programas orientados a la reconversión de pequeños productores para ayudarlos en el tránsito hacia la economía de mercado. Entre ellos se cuentan programas que brindan asistencia técnica para la reconversión y otorgan financiamiento para innovaciones tecnológicas y el desarrollo de la microempresa.

Se destacan en esta línea el Programa Cambio Rural, instrumentado por el INTA y el Programa Social Agropecuario (PSA), en Argentina; la creación de fondos especializados (Sistema de Cofinanciamiento) en Perú; el programa PRODUCE en México y el Programa de Reconversión y Desarrollo de la Granja, en Uruguay. En el caso de los ganaderos de Panamá y de los productores de cebada y trigo en Colombia, el financiamiento de programas para

investigación y reconversión tecnológica proviene de fondos transitorios y fondos parafiscales constituidos con gravámenes sobre las importaciones de esos productos, los cuales son recaudados por el Estado y canalizados hacia los productores.

Se identifican programas conducentes a mejorar la situación económica y social de los productores de subsistencia y minifundistas, así como también de los grupos más marginados, como los programas PROCAMPO y PRODUCE en México (ver Recuadro 3), que complementan las acciones de la Secretaría de Solidaridad (SEDESOL); el Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario (PRONAPPA), en Uruguay; los proyectos de desarrollo rural de San Juan del Oro y Chuquisaca Norte y Sur, en Bolivia; los Programas de Fondos Rotatorios y Créditos en Especie, en Perú, y los programas integrados (que involucran acciones en salud, nutrición, educación y asistencia técnica gratuita), tales como los programas especiales para los pobladores rurales más pobres, en El Salvador.

Recuadro 3. Una alianza para el campo mexicano

En México se ha establecido una Alianza para el Campo, con el objeto de recuperar la rentabilidad, hacer crecer la producción más rápido que la población, combatir la pobreza, corregir el déficit en la balanza agroalimentaria y proporcionar a la población alimentos a precios competitivos.

El programa de esta Alianza es integral, porque coordina todos los instrumentos disponibles en el sector público, se orienta por el mercado, eleva la productividad, moderniza los sistemas de comercialización, promueve un sistema financiero oportuno y competitivo, prevé terminar con el rezago agrario e incluye medidas para cuidar el medio ambiente.

Para instrumentarla, se establece el programa PROCAMPO definitivo, con una duración de 15 años, con apoyos a los productores que se mantendrán en términos reales y que podrán ser utilizados como garantías para respaldar sus créditos; se logra con ello un mayor financiamiento para proyectos de reconversión productiva, transferencia de tecnología, infraestructura productiva o de largo período de maduración. Se crea también PRODUCE, como fondo abierto para toda la actividad agropecuaria que incluye tres modalidades para la capitalización, la reconversión productiva y la preservación de los recursos naturales, dando mayor apoyo relativo a los pequeños productores y a la agricultura de subsistencia.

Adicionalmente, se establece un programa con la industria nacional de tractores e implementos agrícolas, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), con el fin de obtener mejores condiciones para los productores; se decide apoyar la asistencia técnica por parte de ingenieros agrónomos, médicos veterinarios y despachos especializados; se establecen programas de promoción a la ganadería, industrialización de la leche, la producción de granos básicos y se crea la Comisión de Sanidad Agropecuaria como órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SAGAR).

Fuente: IICA-México 1996.

Con referencia al *compromiso con generaciones futuras* (Agenda 21), en algunos países se han creado ministerios o instituciones especializadas que se ocupan del tema de la conservación de recursos y de la preservación del medio ambiente, o de instancias de coordinación, como las Comisiones Nacionales. Aunque se ha producido un avance significativo en el planteamiento de intenciones y objetivos, es muy limitado el desarrollo de instrumentos para formular y ejecutar políticas. En algunos casos, se da el desarrollo de instrumentos limitados a regular aspectos específicos como el otorgamiento de licencias ambientales y derechos de agua, pero poco se ha avanzado en asegurar la internalización de costos ambientales (p.ej. externalidades).

Se aprecia también una creciente conformación de diversas ONG que trabajan en el tema de la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad. Muchas de esas ONG se han constituido en vehículos de canalización de recursos nacionales y externos para la ejecución de proyectos ambientales y de conservación de recursos. En esta línea se han producido los "canjes de deuda externa por naturaleza", mediante el mecanismo denominado *swaps*. La implementación de la Estación Biológica del Beni, en Bolivia, a cambio de deuda externa, es un ejemplo de este mecanismo.

Otro tipo de estas iniciativas es la del Instituto de Biodiversidad de Costa Rica (INbio), el cual ha establecido contratos con compañías farmacéuticas internacionales que proveen fondos para el relevamiento y clasificación de especies y variedades vegetales, entre ellas las susceptibles de ser aprovechadas para el desarrollo de fármacos. Esos contratos estipulan una regalía para el INbio, en el caso de que las investigaciones realizadas deriven en una aplicación comercial por parte de las mencionadas compañías.

En cuanto a los compromisos para fortalecer la *governabilidad de los sistemas políticos* y los *equilibrios en la estructura social*, en varios países se ha buscado una mayor descentralización, con la transferencia de las funciones y el poder de decisión de los niveles centrales de las instituciones a sus niveles regionales y locales. En otros países el proceso ha sido complementado por la transferencia de funciones de los gobiernos centrales a los gobiernos estatales y locales (municipales). Sin embargo, no se ha redefinido el papel que debe asumir el nivel central.

En tal dirección, se destacan los procesos emprendidos en Bolivia en el marco de la Estrategia de Desarrollo Rural Sostenible, donde los servicios de apoyo a la producción, comercialización y transformación se descentralizan a nivel departamental. Colombia ha avanzado mucho en reforzar los poderes de los gobiernos locales (municipalización). Argentina ha reforzado el federalismo ya existente en su modelo institucional mediante la transferencia de actividades de educación y salud pública a las provincias, y de reformas en el régimen fiscal. En México, los Distritos de Desarrollo Rural se transfieren a los gobiernos de los estados, los distritos de riego a los productores y los campos experimentales del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) a fundaciones. En Chile, el proceso de descentralización sectorial está en continuo desarrollo; tiene como propósito trasladar gran parte del proceso de decisiones de carácter centralista a la estructura sectorial regional (ver Recuadro 4).

Recuadro 4. Avances en la descentralización y desconcentración en Chile y México

En la estructura del Ministerio de Agricultura de Chile, la Corporación Nacional Forestal (CONAF), el Servicio Agrícola Ganadero (SAG), el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y el Instituto de Investigaciones del Agro (INIA), actúan en forma descentralizada en todas las regiones del país. A esos organismos se agrega la estructura de los Secretarías Regionales Ministeriales, una organización descentralizada que representa a la autoridad sectorial agrícola en el territorio.

Acoplado a su estructura regional, el INDAP tiene otro nivel de gestión desconcentrada, formado por más de 200 áreas de trabajo territoriales que cubren todo el país; además, está descentralizando la decisiones principales de servicio en dos regiones, como una experiencia piloto en la asignación de nuevas responsabilidades.

En México, recientes reformas en la institucionalidad pública modificaron la antigua división sectorial de la economía. Se creó la nueva Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SAGAR), se estableció un mayor énfasis en su participación en el desarrollo rural y se transfirieron funciones que tenían que ver con recursos naturales a la nueva Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

En el nuevo enfoque se busca una completa federalización del Servicio Nacional de Sanidad Animal (SAGAR) y una mayor vinculación de sus actividades con los agricultores. Se prevé a partir del presente año (1996) transferir a los gobiernos estatales y a los municipios los Distritos de Desarrollo Rural y el 85% de las 126 funciones operativas de la Secretaría. Asimismo, se promoverá un amplio proceso de transferencia tecnológica con la creación de Fundaciones en cada entidad federativa, que serán operadas directamente por los productores. También se están transfiriendo los Distritos de Riego a los productores.

Fuentes: IICA-Chile 1996; IICA-México 1996.

En la tarea de conducción y formulación de políticas

La supeditación a las políticas macroeconómicas y la reducción de la función reguladora e interventora del Estado ha terminado con la reducida influencia que tenían la mayoría de los ministerios de Agricultura en la formulación e implementación de políticas sectoriales. En casi todos los países prevalece, en esos ministerios, la urgencia del corto plazo y prácticamente se ha abandonado la visión del mediano y largo plazo.

En general, se ha desmantelado el esquema de planificación tradicional, lo cual fue acompañado de una reducción de recursos y funciones en los anteriores sistemas sectoriales de planificación agropecuaria. Han desaparecido direcciones de planificación sectorial, al tiempo que diversas ONG, empresas consultoras y centros de estudios del sector privado han asumido un papel importante en la realización de estudios y análisis sobre el sector agropecuario.

Hay un marcado interés en los MAG por los estudios destinados a determinar la competitividad de los rubros agropecuarios de mayor significación para los respectivos países. Sin embargo, al no contar con la capacidad necesaria para realizarlos, se recurre a conuatar consultorías que usan una gran diversidad de metodologías. En efecto, algunos consultores ponen énfasis en las condiciones de los países y el desempeño de las empresas, mientras otros mantienen los argumentos que valoran el peso de la dotación de recursos naturales y la mano de obra (ventajas comparativas); algunos subrayan la participación en los mercados (*market share*) y otros las estructuras comparativas de costos; algunos enfocan la empresa como unidad de análisis, en tanto que otros se centran en las cadenas productivo-comerciales.¹

En algunos ministerios se ha detectado interés por desarrollar unidades de análisis de políticas, en especial para alimentar las posiciones sectoriales ante los gabinetes económicos y, generalmente, en detrimento de las unidades de planificación. En los últimos tiempos se observa un creciente interés por constituir *unidades de negociaciones comerciales*, en algunos casos desarticuladas de las unidades de planificación, que se mantienen en pocos países y de las de análisis de políticas, que aparecieron más recientemente.

Asimismo, se han realizado esfuerzos para el desarrollo de sistemas de información sobre precios y mercados, con énfasis en su utilización para apoyar negociaciones comerciales, anticipar situaciones coyunturales o bien acercar a los productores al conocimiento de cómo evolucionan los mercados. Sin embargo, en la mayoría de los casos se advierte un marcado énfasis en la recolección de información y en la creación de bases de datos, aunque se pone menor atención en su calidad, en su utilización para la realización de análisis y apoyo a decisiones públicas y privadas.

En la concertación público-privada

Aparecen en algunos países, mecanismos institucionales de concertación entre el Estado y los grupos organizados de la sociedad civil, en la agricultura y el medio rural. En estos mecanismos intervienen cámaras de productores, grupos de interés gremial por rubro de producción, ONG que trabajan para el desarrollo de la agricultura y el medio rural, y formas asociativas destinadas a promover el mejoramiento de grupos particulares de población en el medio rural. Esta concertación se realiza en torno a la formulación y ejecución de políticas y para emprender acciones conjuntas en relación a temas y problemas de interés común (ver Recuadro 5).

En la mayoría de los países se observa la evolución del sector privado organizado: las asociaciones tradicionales abandonan paulatinamente sus anteriores posiciones de *lobbying*, y participan apoyando y haciendo valer sus puntos de vista en las negociaciones sobre la ampliación de mercados y en la definición y ejecución de políticas, en especial las relacionadas con la liberalización comercial.

¹ En este documento, el concepto de cadena productivo-comercial se considera en su concepción más amplia, que incluye complejos, circuitos o cadenas agroalimentarias, agroindustriales, agro-ornamentales, agroturísticas y otras. Incluye el eslabonamiento de agentes y actividades económicas desde la producción hasta el consumo.

Recuadro 5. Participación del sector privado en los servicios agropecuarios en Argentina

En Argentina, la filosofía de creciente cooperación entre el sector público y privado se ha concretado en la descentralización y participación de representantes del sector privado en la gestión de servicios agropecuarios tales como los de generación y transferencia de tecnología, sanidad agropecuaria y semillas.

El caso más destacado es el Plan de Lucha contra la Aftosa, que condujo al control de esta enfermedad, a partir de la creación de consorcios privados promovidos por el SENASA.

Además, se han obtenido éxitos variados en varios programas en los cuales la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación ha desempeñado un papel articulador de los recursos y capacidades privadas. Tal es el caso del Programa Cambio Rural, en el cual los beneficiarios realizan aportes monetarios para financiar el pago a los extensionistas. En el Programa Social Agropecuario, el gobierno articula capacidades públicas nacionales y provinciales, mientras que buena parte de la asistencia técnica se delega a diversas ONG.

Los Convenios de Vinculación Tecnológica del INTA con el sector privado han ampliado el campo de acción del organismo y movilizado importantes recursos para la investigación.

Fuente: IICA-Argentina 1996.

Existen mecanismos formales de consulta de los ministerios de Agricultura con el sector privado, tales como el Consejo Nacional de Entidades Agropecuarias (CONAGRO) en El Salvador, el Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario (CONADEA) en Guatemala, la Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO) en Perú, el Consejo Nacional para el Desarrollo del Agro (CNDA) en Chile y los Consejos Agropecuarios Nacionales, en Costa Rica y Panamá. Asimismo, en varios países se han establecido comisiones consultivas para los principales rubros o cadenas productivas, y para atender aspectos o servicios que cortan horizontalmente diversas actividades, tales como sanidad agropecuaria y generación y transferencia de tecnología.

En cuanto se refiere a las organizaciones no gremiales del medio rural (pequeños productores, campesinos, mujeres y jóvenes rurales, grupos étnicos), los niveles de organización y, por ende, las posibilidades de concertación y participación, aún son limitados. En la construcción de su espacio de influencia, la característica de este tipo de organizaciones es su orientación reivindicativa o de mecanismo de presión a las instancias políticas. Tal es el caso de la Confederación Nacional Campesina (CNC) en México; la Unión de Pequeños Productores (UPANACIONAL) en Costa Rica; la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) en Paraguay. Se destaca la constitución en Costa Rica de los Diálogos Campesinos, instancia conformada por una serie de organizaciones del medio rural, en la cual se discuten y buscan soluciones a sus principales problemas y se establecen posiciones negociadoras ante las autoridades públicas.

También en algunos países se hacen esfuerzos de concertación y diálogo entre grupos privados, principalmente en torno a los actores sociales integrantes de las cadenas productivo-comerciales, que procuran superar sus intereses opuestos (por ejemplo entre productores primarios y procesadores) mediante la conformación de alianzas para vencer las limitaciones que les impiden competir en mercados más abiertos. En algunos casos, estos procesos son facilitados por el Estado. En Colombia, por ejemplo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha propiciado Convenios de Absorción de Cosechas entre los gremios agroindustriales y de productores de cereales. También ha promovido Convenios de Competitividad entre sectores de cadenas productivas, con el propósito de incentivar procesos de modernización tecnológica que mejoren las condiciones de competitividad.

En los servicios para el comercio exterior

Con la desregulación y las políticas de liberalización comercial se ha afectado de manera significativa el marco institucional de los servicios relacionados con el comercio exterior. Las negociaciones para la desgravación y la eliminación o reducción de barreras no arancelarias en el marco de acuerdos de libre comercio y los compromisos en la Ronda Uruguay del GATT, determinaron que se hayan eliminado muchas de las instituciones públicas e instrumentos de política diseñados para regular el comercio exterior de productos de origen agropecuario. En términos generales, las actividades de comercio externo están en manos del sector privado; el Estado lleva a cabo un papel facilitador y promotor (ver Recuadro 6).

En las negociaciones de desgravación, la responsabilidad de los ministerios de Agricultura se ha centrado en dos campos principales: (a) plantear las consideraciones especiales y asimetrías (en términos de plazos de desgravación, definiciones de aranceles-cuota y algunas restricciones) para aquellos productos considerados sensibles a la competencia, o por consideraciones de interés social; (b) opinar sobre la normalización y medidas fitosanitarias.

Se comprueba una participación creciente de los MAG en apoyo a las negociaciones comerciales y al desarrollo de mecanismos para administrar los acuerdos y promover transparencia en los mercados (legislaciones *antidumping*, normas antimonopólicas, etc.). Aunque normalmente estas funciones caen bajo la responsabilidad de los ministerios de Economía, Comercio Exterior y Relaciones Exteriores, se observa una participación cada vez mayor de las instituciones agrícolas en la definición de normas de calidad de productos agropecuarios a negociar, en el desarrollo de mecanismos de defensa contra prácticas de comercio desleal, sistemas de inspección en origen y sistemas de información comercial.

Se puede mencionar, en este campo, el caso argentino, en el cual la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación implementa tres programas específicos de apoyo a la producción exportable (además de otros, como los relacionados con sanidad, modernización de servicios agropecuarios, tecnología y financiamiento): el Programa de Exportaciones Cárnicas (PROCAR), el de Promoción de Exportaciones No Tradicionales de base agropecuaria (PROMEX) y el Programa COMERCIAL que promueve nuevos instrumentos comerciales y financieros (régimen de prefinanciación de exportaciones, *warrants* y mercados de futuros y opciones).

Recuadro 6. Apoyo del gobierno chileno a la transformación de la agricultura y modernización de la vida rural

El derrotero seguido por la agricultura chilena en la última década ha sido exitoso en términos de su diversificación e inserción en los mercados externos, como lo muestran las siguientes cifras: En 1985 se exportaban 281 productos agrícolas a 73 países. Diez años después, en 1993, un total de 500 productos agrícolas y forestales de Chile fueron colocados en 113 mercados de destino, como resultado del esfuerzo de 1700 empresas exportadoras. Hoy Chile exporta el 43% del total de su producción primaria sectorial y ha construido diversas cadenas agroindustriales y agroexportadoras.

No obstante el éxito obtenido por la agricultura chilena en la última década, el gobierno chileno ha delineado una política de apoyo a una mayor transformación de la agricultura y a la modernización de la vida rural; frente a los desafíos de productividad, rentabilidad y competitividad, se esfuerza por contribuir a que los productores agropecuarios, grandes y pequeños, den un salto significativo en su capacidad de gestión. Para ello, aporta recursos destinados a: la formación y capacitación; el reforzamiento de los sistemas de información para la toma de decisiones; la investigación y transferencia de tecnología; inversión en infraestructura; asistencia técnica y financiera; certificación de calidad de algunos productos de exportación. Y, sobre todo, el Gobierno enfatiza su contribución a la apertura y consolidación de los mercados externos.

Fuente: Ministerio de Agricultura de Chile 1995.

En varios países de la Región se observa el desarrollo de sistemas de información sobre precios y mercados, alimentados por bancos de datos existentes en organizaciones internacionales, tanto públicas como privadas. Sin embargo, la mayor parte de los datos son simplemente recolectados y sólo en pocos casos se produce un procesamiento y análisis de esas informaciones para alimentar la toma de decisiones, tanto en materia de políticas como en aquellas relacionadas con la asignación de recursos por parte de los actores privados.

Los crecientes desafíos de la desregulación y la liberalización comercial han motivado mayores demandas por capacitación en aspectos de gestión empresarial para lograr un desempeño eficiente en el nuevo entorno. Así, se observa el desarrollo creciente de eventos de capacitación sobre aspectos de gerencia de la empresa agropecuaria, aspectos relacionados con las implicaciones de la liberalización comercial (ALCA, GATT-94/OMC y procesos de integración) y a nuevos instrumentos de comercio, tales como bolsas, mercados a futuro, opciones, bandas o franjas de precios y otros. Estos eventos son desarrollados tanto por el Estado como por organizaciones privadas, centros universitarios, ONG y empresas de consultoría.

En los servicios para el comercio interno

En la mayoría de los países se han eliminado los controles de precios a los productos básicos de consumo, así como también la fijación de precios de garantía para productos

agropecuarios. Ello ha conducido a tres procesos relacionados con la reforma institucional: por un lado, al cierre o limitación de los organismos reguladores de precios (en el caso de Argentina, por ejemplo, se suprimieron 13 entes reguladores y se liberalizaron los respectivos mercados); segundo, a la privatización de los activos que utilizaban dichos organismos (terrenos, plantas, almacenes, silos, etc); tercero, a la búsqueda de desarrollo de mecanismos alternativos de comercialización. Entre estos últimos, sobresale la creación de las bolsas de productos agropecuarios que, aunque son instituciones privadas, han recibido el apoyo de los gobiernos para su creación y desarrollo (ver Recuadro 7).

Recuadro 7. Desarrollo del sistema de Bolsas Agropecuarias

El IICA impulsa el establecimiento y consolidación de un sistema regional de bolsas de productos agropecuarios en América Latina y el Caribe, y promovió la creación de una Asociación Panamericana de Bolsas de Productos Agropecuarios.

Hace poco tiempo se ha puesto en marcha, con apoyo de la cooperación canadiense (ACDI), un proyecto conducente a la creación de un mercado bursátil regional por medio de la interconexión de las bolsas de Centroamérica, con el fin de estimular el intercambio de productos agropecuarios en el ámbito subregional e impulsar la modernización de los sistemas productivos del Istmo. El proyecto contempla la suscripción de acuerdos paralelos de cooperación entre el IICA y organizaciones regionales de productores y comercializadores de bienes agroalimentarios, para incluir no sólo a los grandes productores sino a los medianos y pequeños, tales como los agrupados en la Asociación de Organizaciones Campesinas Centroamericanas para la Cooperación y el Desarrollo (ASOCODE) y en la Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica.

En el desarrollo de mecanismos institucionales orientados a la apertura de nuevos mercados para la agricultura familiar, el INDAP de Chile ha promovido la "agricultura de contrato" con la participación de promotores que apoyan a los pequeños productores para que se vinculen a las agroindustrias. En algunos países como Colombia y Panamá, los organismos estatales de comercialización agropecuaria continúan comprando productos a pequeños productores de zonas muy alejadas de los centros de comercialización. También existen mecanismos selectivos de protección, consistentes en la prohibición de importaciones de un número limitado de alimentos básicos, supeditados a la verificación de déficit en las ofertas internas, o sujetas a un sistema de bandas de precios. Un ejemplo de esta situación es el caso del arroz en República Dominicana que, además, mantiene la asignación de facultades monopolísticas al Banco Agrícola, que es estatal, en cuanto a la comercialización y establecimiento de precios.

En varios países se han promulgado legislaciones que promueven la libre competencia y los MAG, por su parte, apoyan la transparencia de los mercados agropecuarios con la difusión de información comercial y de mercados. En la mayoría de los países, esa información consiste en colecciones de datos, algunos de los cuales se procesan para presentarlos en boletines periódicos o en los tradicionales anuarios estadísticos, aunque sin mayor contenido analítico.

Otros países desarrollan sistemas de información más completos, orientados a proporcionar a los productores mayor conocimiento sobre la evolución de los mercados. Ejemplos de estos sistemas son el que opera ACOABASTOS en Colombia, que recoge y procesa información diaria proveniente de 10 mercados mayoristas en diferentes lugares del país, y el Sistema de Información para Agronegocios (SIPAN) que desarrolla el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA) de Panamá.

En los servicios de financiamiento

Las políticas de liberalización de los sistemas financieros han tenido como consecuencia la eliminación de tasas de interés subsidiadas y la reducción de fondos prestables para la agricultura. En varios países, este cambio de políticas, sumado a la deficiente actuación financiera y a una actuación politizada de los bancos estatales de fomento agrícola, ha motivado el cierre de éstos o la reducción de sus operaciones. En otros casos, se ha buscado convertir a esos bancos en instituciones bancarias de segundo piso, que canalizan recursos por medio de la banca comercial privada de primer piso. También se presentan casos en los cuales se están modernizando las operaciones de la banca estatal, con el fin de que compita con el resto del sistema financiero, fundamentalmente privado. No obstante, en varios países existen programas mediante los cuales el Estado apoya, con el crédito, a la agricultura campesina y de pequeñas asociaciones. Un mecanismo de este tipo es el Concurso Nacional de Proyectos para la Modernización de la Agricultura Familiar Campesina, que se ejecuta en Chile por intermedio del INDAP.

Otro cambio significativo en el financiamiento agrícola es el impulso al desarrollo de mecanismos no convencionales de crédito, así como al surgimiento de ONG como intermediarios financieros en las zonas rurales. En esta línea se aprecian el desarrollo de bancos comunales o microbancos en Bolivia y Centroamérica, las Cajas Rurales en el Perú, las Uniones de Crédito y las cooperativas de ahorro y crédito. Estas últimas han evolucionado hacia la conformación de instituciones de segundo y tercer nivel (ligas, federaciones, etc.) y en algunos países, como Costa Rica y Colombia, hacia la creación de bancos cooperativos. Por ejemplo, en Bolivia, el campo de financiamiento que cubría el extinto Banco Agrícola (BAB), fue tomado por el Fondo de Desarrollo Campesino y por diversas ONG, y también en Nicaragua, donde se promueven mecanismos no convencionales para cubrir el vacío institucional que deja la banca estatal.

En algunos estudios se observa, como resultado real del proceso, una reducción significativa del financiamiento del agro y del flujo de crédito otorgado por los intermediarios financieros formales. Prevalece, en la mayoría de los países, el problema de las garantías para los pequeños productores y campesinos, aunque se han desarrollado programas de titulación de tierras (para que dispongan de garantías reales), y programas de fomento para capital de riesgo o riesgo compartido; asimismo, se desarrollan programas en los cuales se pone énfasis en una exigente selección de los usuarios (ver Recuadro 8).

También se observan cambios en las políticas de seguros, en los cuales se busca que los seguros ofertados por instituciones públicas no se conviertan en subsidios encubiertos, al tiempo que se promueve, sin mucho éxito aparente, que las compañías aseguradoras privadas ingresen a operar en el sector. En algunos países se ha roto el monopolio que mantenían las

instituciones públicas, o se han reestructurado y saneado las aseguradoras con la finalidad de privatizarlas en el futuro, como en el caso de la aseguradora mexicana, AGROASEMEX.

Recuadro 8. Hacia la creación de sistemas de financiamiento agrícola

La necesidad de que los productores del campo dispongan de recursos financieros oportunos, suficientes y a un costo razonable, ha llevado a algunos países a la creación de sistemas nacionales de financiamiento para la agricultura que estén en concordancia con las políticas globales y sectoriales.

En Venezuela se creó recientemente el Sistema Nacional de Financiamiento Agrícola (SNFA), constituido por el Consejo Nacional de Financiamiento Agrícola, el Fondo de Crédito Agropecuario, el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario, la banca comercial, los bancos comerciales especializados, los Fondos Regionales, los Fondos Ganaderos y los Fondos de Garantía. Es un sistema descentralizado, participativo, supervisado, paralelo al actual, promotor y generador de recursos financieros.

En México, a nivel del sector público, la reestructurada Banca de Fomento Rural (BANRURAL) ve complementada su acción con el FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura), con modalidades de capital y de riesgo compartido por medio del Fondo de Capitalización para la Infraestructura Rural (FOCIR) y el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) y con la operación de la Agro-Aseguradora Mexicana (AGROASEMEX). También el Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT) y Nacional Financiera (NAFINSA), participan en el financiamiento de actividades, mientras en el área privada participa la banca comercial, las Uniones de Crédito, las Sociedades de Responsabilidad Limitada e Interés Público (SRLIP) y las Asociaciones en Participación entre empresarios y ejidatarios.

Fuentes: Boletín ALIDE (febrero 1996); IICA-México 1996.

En algunos pocos países existen los fondos parafiscales, generados fundamentalmente por medio de la autoimposición de gravámenes para desarrollar actividades en beneficio de agremiados, o para compensar fluctuaciones de precios en determinadas *commodities*. El Fondo Lechero que se utiliza para financiar inversiones en tecnología ganadera en Panamá y los Fondos Ganaderos en Colombia son ejemplos de estas iniciativas.

En los servicios de investigación, asistencia técnica y extensión

Los rasgos más sobresalientes de las reformas institucionales en los servicios de investigación son: la creación de nuevas entidades públicas descentralizadas como el INIA en Uruguay y el CENTA en El Salvador; la constitución de sistemas nacionales de investigación, como el SINNITTA en Perú y el SNITTA en Costa Rica; la constitución de fondos especiales, como el Fondo de Investigaciones Agropecuarias (FIA) de Chile; la apertura de las instituciones públicas de investigación para trabajar con el sector privado mediante contratos, emprendimientos conjuntos o por medio del establecimiento de fundaciones, como en el caso

de ARGENINTA en Argentina y la Fundación Perú, y la promoción para que el sector privado participe más activamente en la gestión (ver Recuadro 9).

Recuadro 9. Privatización de los servicios de extensión y transferencia de tecnología en Uruguay

A comienzos de 1996 se creó por ley la institución "Plan Agropecuario", como persona jurídica de derecho público no estatal y con una integración mixta público-privada en su Junta Directiva (aunque con amplia mayoría de los representantes de los productores). Dicha institución se encarga de realizar actividades de extensión, transferencia de tecnología y capacitación relacionadas con la actividad agropecuaria.

Fuente: IICA-Uruguay 1996.

En Colombia se reestructuró el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), encargado de la investigación, transferencia de tecnología y sanidad agropecuaria. Sus funciones se dividen en dos entidades: una estatal, encargada de las regulaciones, principalmente en semillas y sanidad agropecuaria (ICA) y otra de carácter mixto (CORPOICA), dedicada a la investigación. CORPOICA opera en forma autónoma y descentralizada a nivel regional, incorporando a representantes de agricultores en la definición de la demanda de investigación; compite, en cuanto a la consecución de los fondos públicos para investigación, con universidades, ONG, gremios y otras entidades.

Argentina, con la creación de la Fundación ARGENINTA y de la Sociedad Anónima de Innovaciones Tecnológicas Agropecuarias (INTEA S.A), busca complementar la acción del INTA en el área tecnológica con el esfuerzo del sector privado. Otros ejemplos son los de Bolivia y México, países en los que se está implementando una estrategia de descentralización de las labores del IBTA e INIFAP respectivamente, transfiriendo funciones a los gobiernos estatales y regionales (y parcialmente al sector privado), con el fin de realizar investigación adaptativa y transferencia de tecnología.

En cuanto a la asistencia técnica y la extensión, el cambio apuntó a que el Estado concentre sus servicios a los pequeños y medianos productores. En algunos países, como sucede en Perú y México, se utilizan fondos públicos para promover el desarrollo de un mercado de servicios de asistencia técnica privada, dirigido en especial a los pequeños productores organizados.

En algunos países existen organizaciones del sector privado (por ejemplo cooperativas o asociaciones gremiales), así como también empresas privadas que brindan servicios de asistencia técnica y extensión (fundamentalmente mediante contratos de producción ligados a paquetes tecnológicos y proveedores de insumos y maquinaria). También se destaca la participación de las universidades en las labores de investigación, asistencia técnica y extensión.

En varios países se utilizan formas de desconcentración y descentralización de los servicios de extensión, con el fin de colocar el servicio más cerca de los pequeños agricultores. En Colombia se crearon las Unidades Municipales de Tecnología Agropecuaria (UMATA), con la responsabilidad de cubrir el servicio de transferencia de tecnología a los pequeños agricultores de los municipios. Este caso es una modalidad muy particular de descentralización, en la cual el gobierno central, por intermedio del ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, trasladó esa función al nivel local, donde existe mayor permeabilidad para la participación de la sociedad civil en las decisiones.

También se observa en varios países la transferencia al sector privado de campos experimentales. Sin embargo, la simple transferencia no es garantía de éxito si no va acompañada de los recursos suficientes, como es el caso del Centro de Investigaciones del Café en El Salvador, que fue transferido al sector privado y cuenta con financiamiento externo.

En los servicios de capacitación y educación

Los servicios de capacitación para la agricultura continúan generalmente asociados a los servicios de asistencia técnica y extensión, con el propósito de facilitar el acceso a nuevas tecnologías, fomentar la capitalización y promover la calidad de los recursos humanos. Se destacan las experiencias de México y Bolivia al respecto.

En México se integró el Sistema Nacional de Capacitación y Extensión Rural Integral (SINCERI), con la finalidad de promover directamente en el campo el uso de tecnologías modernas, rentables y adecuadas a las unidades de producción, según los diferentes estratos agrotecnológicos y los niveles de desarrollo productivo de la población objetivo. Para ello, el SINCERI apoya la asistencia técnica con ingenieros agrónomos, médicos veterinarios y despachos especializados, todo ello apoyado por una estructura de financiamiento dependiente del sector y de la región a la que se dirige.

En el caso boliviano, el servicio de extensión que brindaba el Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria fue eliminado a comienzos de los noventa y sustituido por un programa de capacitación denominado pre-extensión. Este cambio fue apoyado con recursos del Banco Mundial, pero no tuvo el éxito deseado. Se ha elaborado una propuesta para que presten el servicio fundaciones regionales dejando la actividad de extensión directa a productores a cargo de las ONG.

El debate acerca del papel de la educación en las estrategias nacionales, revela que los países de la Región están revisando sus sistemas educativos en función de las nuevas exigencias. Ello implica el reconocimiento de la existencia de un desfase entre el quehacer y los productos del aparato educacional con los requerimientos del presente. En muchas de las instituciones de educación agrícola superior y media, han iniciado procesos de modernización institucional y específicamente de reconversión curricular. El cambio más significativo en la institucionalidad de la educación agrícola, principalmente en los países de economías relativamente pequeñas, ha sido la privatización de los centros o su eliminación por razones fiscales.

En los servicios de protección y sanidad agropecuaria

Esta es un área que está tomando particular importancia, no sólo por las implicaciones relacionadas con la salud pública y la conservación de los activos de los productores sino, además, porque pasa a desempeñar un papel protagónico en los nuevos esquema de integración y en la normatividad internacional del comercio exterior. De ahí los esfuerzos por concretar los cambios en el marco institucional, con el fin de armonizar las normas nacionales con las internacionales y también las de nivel subregional.

Si bien estos servicios, en varios países se han asignado a entes especializados y descentralizados, se mantienen muy próximos a las decisiones de los titulares de las carteras de Agricultura. Tal es el caso del Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal (IASCAV) y del Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA) de Argentina, que son organismos autárquicos y descentralizados, con la presidencia de un funcionario del ministerio, pero con consejos directivos público-privados.

Se observan cambios dirigidos a revertir la situación previa, que mantenía separados a los servicios de salud animal y vegetal, para integrarlos en uno solo, con creciente participación de la actividad privada. En ese sentido, se han creado los Servicios Nacionales de Sanidad Agraria (SENASA) en Perú, el Sistema Descentralizado de Sanidad Agropecuaria (SIDESA) en Bolivia, el Servicio Agrícola Ganadero (SAG) en Chile, el Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agrícola (SESA) y Direcciones Generales de Sanidad Agropecuaria en los ministerios de Agricultura de Costa Rica, Nicaragua, Honduras y El Salvador.

En los procesos actuales de reforma institucional, los servicios de sanidad agropecuaria tienen la tarea de hacer comprender a sus clientelas institucionales y a sus beneficiarios tradicionales que el modelo paternalista ha sido desplazado y se impone la participación gradual del sector privado, no sólo en la gestión, sino también en el financiamiento de los programas de sanidad animal y vegetal.

En cuanto a los servicios destinados a la ganadería, se observa un gran avance en la transferencia de funciones del Estado hacia las organizaciones y empresas del sector privado. Actividades tales como registros genealógicos y certificación son desarrolladas, habitualmente, por las asociaciones gremiales de ganaderos, en tanto las actividades de vacunación, inseminación y producción de embriones son servicios asumidos por empresas privadas.

En cambio, los servicios de control de enfermedades, campañas de erradicación, inspección zoonosanitaria, la evaluación y análisis de los riesgos que conllevan las importaciones de animales, se mantienen generalmente como actividad estatal, aunque cada vez más se destacan nuevas alianzas con el sector privado en esos campos.

En los servicios de riego y drenaje

Las principales reformas observadas en estos servicios se refieren a la descentralización y/o traslado de la administración y operación de los sistemas de riego (a organizaciones de productores) y las reformas introducidas en las legislaciones pertinentes a los derechos de agua (normativa referente a los recursos hídricos).

En cuanto a las primeras, se destaca la transferencia de los Distritos de Riego a productores en El Salvador, Colombia y México. En éste último país, además, los subsidios estatales para gastos de operación y mantenimiento han sido eliminados, al tiempo que se descentralizan las funciones de la Comisión Nacional de Aguas (CNA) hacia gerencias estatales y regionales. En otros países tales como Chile, República Dominicana y el Perú, las juntas de usuarios o comités de regantes participan en la administración y operación, aunque la supervisión técnica se mantiene bajo la responsabilidad del ministerio o institución pública responsable.

El cobro de tarifas que reflejen los costos reales continúa siendo un problema sin resolver en la mayoría de los países, lo que revela la existencia de subsidios implícitos y promueven el desperdicio en el uso de ese recurso. Asimismo, las grandes obras en distritos de riego siguen dependiendo de la inversión pública, ya que la iniciativa privada sólo realiza inversiones en proyectos de riego de dimensión reducida (minidistritos de riego), generalmente asociados a cultivos de alta rentabilidad.

En cuanto a la legislación, en algunos países se ha avanzado en la promulgación de códigos que regulan el uso adecuado del recurso hídrico. En México, por ejemplo, se estableció un Registro Público de Derechos de Agua, que garantiza los derechos de utilización de determinados volúmenes de agua para riego concedidos a los productores, estableciéndose una ventanilla única destinada a la tramitación y validación de permisos y concesiones para el uso del recurso.

En el servicio de semillas

La producción, el desarrollo de nuevas variedades y la comercialización de semillas constituye una actividad que se ha privatizado crecientemente en la mayoría de los países; el Estado se reserva las funciones de generación de semilla genética y básica, en centros de investigación, y de certificación y fiscalización de semillas. No obstante, en algunos países como México, la nueva Ley de Producción, Certificación y Comercio de Semillas faculta la certificación por parte de organismos privados. En Perú, la certificación está a cargo de Comités Departamentales de Semilla (CODESE), de carácter privado, pero que operan bajo la normativa emitida por el MAG (ver Recuadro 10).

En algunos países, y por consideraciones de importancia económica, social y política, el Estado produce semillas básicas para ciertos productos, como en el caso de México (maíz), El Salvador, Bolivia y República Dominicana. En varios países, la función de multiplicación de semilla básica ha sido gradualmente transferida al sector privado.

Para contrarrestar las fallas del mercado en cuanto a problemas de calidad, en algunos países se han creado sistemas de inspección, tales como el Sistema Nacional de Inspección y Certificación de Semillas (SNICS), de México.

En Brasil se han desarrollado enfoques innovativos para las alianzas público-privadas en la industria de semillas; en ese contexto, EMBRAPA y una asociación privada integrada por 27 compañías (UNIMILHO), que es el tercer mayor productor de semillas del Brasil, han suscrito contratos, según los cuales UNIMILHO produce para la empresa pública a partir de semilla

básica de EMBRAPA y paga *royalties* por las ventas de semilla. El resultado de la alianza ha sido brindar mayores opciones para los productores de maíz, mejor calidad y menores precios por semillas híbridas, desarrollo de proyectos especiales para lograr nuevos híbridos y mayores ingresos para la institución pública. A partir de esta experiencia, EMBRAPA ha establecido un sistema de franquicias para la producción y comercialización de semillas mejoradas.

Recuadro 10. Funciones públicas desarrolladas por organizaciones privadas: El caso de la certificación de semillas en Perú

En el Perú, el sector privado adquiere un papel más protagónico dentro del marco normativo vigente, en el cual el Estado se limita a sus roles promotor y normativo. La actividad de certificación de semillas está a cargo de los Comités Departamentales de Semilla (CODESE), que pertenecen al sector privado. Estos Comités controlan las distintas operaciones de producción, de acuerdo con los reglamentos técnicos vigentes que elaboró el Ministerio de Agricultura.

Los CODESE, previa comprobación mediante las correspondientes inspecciones y análisis, realizan los etiquetados, precintados y clasificados en categorías definidas en el Reglamento de Certificación.

Fuente: IICA-Perú 1996.

En Argentina la actividad de semillas ha experimentado un cambio institucional que jerarquizó y potenció esta actividad, debido al reemplazo de la dependencia específica de la Secretaría de Agricultura por el Instituto Nacional de Semillas (INASE), ente autárquico y descentralizado con directorio público-privado, y a la creación de la Asociación Argentina de Protección de las Obtenciones Vegetales (ARPOV), que colabora con el INASE en lograr un mercado de semillas transparente, donde se respeten los derechos de propiedad de los cultivares inscritos.

En los servicios de información

Cada vez existe más conciencia sobre la importancia de la información, así como también una preocupación creciente por el acceso a la misma para la toma de decisiones, tanto en el ámbito público como en el privado. Sin embargo, los avances en la conformación de sistemas de información han sido modestos; la producción y difusión de la información sigue siendo dispersa, limitada, desfasada en el tiempo y, en buena medida, no toma en consideración las necesidades básicas de los clientes.

En algunos países se observa un deterioro de los sistemas de información productiva, derivado de las reducciones de personal calificado y de recursos financieros que han sufrido instituciones públicas por razones fundamentalmente fiscales. Al respecto, es importante señalar los retrasos en el levantamiento de nuevos censos agropecuarios en muchos de los países. En otros casos, los Ministerios de Agricultura mantienen bajo su dependencia los

servicios de información, aunque modernizados, como sucede en Chile con el sistema de información productiva que opera la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), el cual cuenta con un avanzado Sistema de Información Geográfica (SIG) y está conectado a INTERNET.

En Argentina se ha creado el Sistema Integrado de Información Agropecuaria y Pesquera (SIIAP), que ofrece amplia información nacional e internacional sobre producción, mercados, precios e información cualitativa. Es accesible por vía módem y también por INTERNET. Un ejemplo interesante del grado de actualización del SIIP fue la difusión al mundo vía INTERNET de los registros técnicos y científicos que demostraron que Argentina está libre de la encefalopatía espongiforme bovina (BSE). En Perú se constituyó el Sistema Nacional de Información Agraria (SINIA), manejado por la Oficina de Información Agraria del Ministerio de Agricultura (ver Recuadro 11).

Recuadro 11. Perú. Avances en servicios de Información

La Oficina de Información Agraria (OIA), del Ministerio de Agricultura, desarrolla y conduce el Sistema Nacional de Información Agraria (SINIA), de apoyo a la toma de decisiones de los agentes económicos sobre aspectos productivos y comerciales.

El SINIA contiene estadísticas agrícolas, pecuarias y agroindustriales sobre abastecimiento y precios, agroclimáticas, de comercio exterior e insumos.

El SINIA está conectado a INTERNET mediante la Red Científica Peruana, donde ha colocado un *gopher* público con información sobre precios y un *home page*, donde se puede consultar información agropecuaria variada.

Fuente: IICA-Perú 1996.

En México, la SAGAR ha desarrollado un sistema de información mensual de indicadores sobre área, rendimiento, producción y exportación, precios medios rurales, precios de exportación, valor de la producción y precios y volúmenes de producción de agroquímicos. Dicha información se difunde mediante el Boletín de Información Oportuna para el Sector Agropecuario, y también en forma de Discos de Información Oportuna, en formato de hoja de cálculo).

La acción de la SAGAR se complementa con los Cuadernos de Información Estadística Mensual y los anuarios que produce el Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática; la información sobre aspectos comerciales, precios (incluidos futuros) y mercados que publica BANCOMEXT y el Servicio de Información de Mercados, así como también la información sobre aspectos tecnológicos que publica el CONACYT.

En Colombia, la responsabilidad de los datos sobre área, producción y rendimientos dejó de ser una responsabilidad del Ministerio de Agricultura y pasó a depender del Departamento Nacional de Estadística. Asimismo, la Corporación Colombia Internacional (CCI), entidad mixta, maneja un sistema de información de precios y mercados, del cual son usuarios las entidades

públicas agropecuarias. En Chile reviste especial importancia la experiencia del Centro de Información de Recursos Naturales (CIREN), una institución de la Corporación de Fomento (CORFO); tiene como misión recopilar información de los recursos naturales chilenos, con el fin de procesarla mediante análisis, estudios y procesos que permitan disponer de un sistema organizado de datos y traspassarla fluidamente al sector productivo y a otras instituciones del Estado, a fin de apoyar mejores decisiones (ver Recuadro 12).

Recuadro 12. Una experiencia exitosa: El Centro de Información de Recursos Naturales (CIREN) de Chile

En más de treinta años de trayectoria, CIREN ha reunido y almacenado una gran cantidad de aspectos técnicos, estudios e investigaciones de las áreas temáticas que le competen, que son: recursos básicos de suelos, clima, recursos hídricos y aquellos vinculados con los sectores agrícola, forestal y minero. Tal información se encuentra tanto en antecedentes cuantitativos y descriptivos, como en su representación geográfica, en mapas temáticos y también sobre imagen fotográfica, ya que se encuentra cubierta la casi totalidad del territorio nacional de uso agrícola por fotografía aérea corregida en la perspectiva (llamada hortofotos) en escalas 1:10.000 y 1:20.000 sobre papel, y en medio magnético para uso en computadores personales.

CIREN dispone de información sobre aguas superficiales a nivel de bocatomas, identificando zonas hidrogeológicas homogéneas. Permite disminuir riesgos por sequía y hacer proyectos de inversión ubicando los canales y características de los pozos en la cartografía o directorios.

Asimismo, se elabora la hortofoto como respuesta al requerimiento de usuarios que necesitan ubicar puntos o zonas de interés para inversiones (Agrícolas, Forestales, Mineras) o adoptar decisiones en el área de planificación urbana y rural.

Dispone de bases de datos con información cartográfica y estadística para todas las regiones del país. Por otra parte, entrega antecedentes agronómicos referenciales para cualquier predio rural del país ubicado entre las regiones III a X; este informe predial sirve como instrumento de tasación. También se encuesta cada 4 años las propiedades con huertos frutales.

Fuente: IICA-Chile 1996.

También es relevante el planteamiento realizado en el contexto de la nueva concepción del MAARA, en Brasil, donde se plantea una estructura de información que integra los diferentes servicios en Redes (de Informaciones Agrícola, de Asistencia al Productor Rural y de Apoyo Institucional), tomando como base las necesidades de información del mercado agrícola y su clientela.

Es importante destacar, asimismo, los esfuerzos que se realizan en la Región conducentes a mejorar la calidad y confiabilidad de la información. En varios países se observa la introducción de nuevas tecnologías (inclusive el uso de imágenes vía satélite) para determinar marcos muestrales, recolección y procesamiento de los datos primarios.

En los servicios para la agroindustria

En el caso de los servicios para la agroindustria, resulta frecuente encontrar situaciones donde la competencia institucional se comparte entre dos o más ministerios. En algunos países, como sucede en Uruguay, el Ministerio de Agricultura y Pesca (MAGP) ha reclamado mediante memorando a la Comisión Sectorial para la Reforma del Estado, la competencia en este campo, "pues los complejos agroindustriales deben ser tratados como un proceso integrado (...)" (IICA-Uruguay 1996).

En diversos países de la Región, la competencia de la agroindustria descansa en las secretarías o ministerios de Industria. En el caso de Costa Rica, la competencia corresponde al Consejo Nacional de Producción (instituto descentralizado del sector agropecuario) y en el caso de Bolivia, a una Dirección de Agroindustrias de la Secretaría de Agricultura. En la Argentina, la adopción de la visión de "cadena alimentaria" se ha institucionalizado por medio de la transformación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca en Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación (SAPYA), asignándole la función de establecer políticas para toda la cadena, incluyendo la industria alimentaria.

Por la necesidad de establecer políticas relacionadas con la competitividad, los ministerios de Agricultura están enfatizando la realización de trabajos de análisis mediante el enfoque de cadenas o sistemas productivos. En Brasil, El Salvador y Costa Rica se trabaja en torno a cadenas agroalimentarias o agroproductivas, y en el último país mencionado el MAG estableció los "gerentes por rubro" y se constituyeron las Comisiones Consultivas por rubro. En México se trabaja con el enfoque sistema-producto y en Argentina en torno a complejos agroindustriales, como se señaló en el punto anterior.

¿Qué Elementos Comunes se Observan en los Cambios Institucionales que han Tenido Lugar en la Agricultura y el Medio Rural?

En las secciones anteriores se ha presentado una relación de los cambios más significativos en la institucionalidad de la agricultura y el medio rural que han tenido lugar en los países de la Región durante los últimos años. Es preciso señalar que esos cambios muestran diferencia de cobertura, profundidad, velocidad y énfasis de país a país, debido a las características propias de la institucionalidad de cada nación y sus sistemas agroalimentarios.

Entre esos cambios, se destacan la desregulación de los mercados internos; la transferencia de funciones del Estado al dominio de la sociedad civil; la reducción, cierre o privatización de instituciones públicas; la realización de reformas administrativas para reducir trámites y procedimientos burocráticos y los procesos de descentralización que implican traslado de poder de decisión a instancias regionales y gobiernos locales.

En general, se aprecia en esos cambios la ausencia de un enfoque integral de la agricultura y sus organizaciones que oriente la transformación institucional hacia el objetivo de desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural. Aunque casi todos los países declaran ese objetivo en sus planes y marcos orientadores, muy pocos han desarrollado una estrategia de transformación institucional que vaya más allá de los cambios marginales (*window dressing*)

que se están dando, los cuales responden principalmente a cambios en la política macroeconómica y a compromisos externos de orden financiero y comercial.

Guardando las diferencias que hay entre los países sobre la importancia económico-social y magnitud y complejidad de la agricultura, se pueden precisar algunos elementos de esos cambios que se tornan comunes para la Región:

- ▶ El énfasis que manifiestan las reformas institucionales de los ministerios de Agricultura y la participación de las organizaciones gremiales en los aspectos referentes a las negociaciones comerciales, asociados al cumplimiento de los compromisos internacionales derivados de la integración y la nueva normativa internacional sobre comercio.
- ▶ La fuerte incidencia de las condicionalidades por compromisos financieros externos, en las reformas institucionales públicas y en el fortalecimiento de las organizaciones gremiales, relacionados con la prestación de servicios a la agricultura.
- ▶ La privatización, eliminación o reducción de empresas y programas estatales dedicados a actividades productivas y comerciales (agroindustrias, producción de semillas, almacenes de depósito) o a la prestación de servicios de apoyo al sector de agricultura comercial (crédito, comercialización, asistencia técnica).
- ▶ La focalización de los servicios gratuitos del Estado en los pequeños y medianos productores y grupos pobres y marginados de la sociedad rural, mientras que con el sector de la agricultura comercial se plantea la prestación de servicios autofinanciables, principalmente en el área de la sanidad agropecuaria.
- ▶ La reducción significativa del empleo público sectorial, aunque en algunos casos los ministerios de Agricultura puedan haber visto incrementada su nómina, como resultado de la fusión de instituciones o servicios. En la mayoría de los casos, el resultado neto es una pérdida de las capacidades técnicas de las instituciones públicas vinculadas a la agricultura.
- ▶ La búsqueda de una mayor descentralización geográfica de los servicios, al tiempo que se reduce el personal en las sedes de los ministerios y se refuerza el personal en las regiones y en el campo. Se destacan, al respecto, los esfuerzos por la descentralización de servicios de apoyo a la pequeña producción y grupos vulnerables.
- ▶ La separación del tema de los recursos naturales, en especial los forestales, del ámbito de acción de los ministerios de Agricultura. Ello ha llevado a la creación de instituciones especializadas, en algunos casos con rango ministerial, para atender la creciente preocupación por la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales.
- ▶ La pérdida de capacidad de los ministerios de Agricultura para formular y ejecutar políticas sectoriales (no se han desarrollado nuevos instrumentos de política económica que sustituyan a los que perdieron validez), así como también para influir

sobre otras políticas, en especial las de nivel macroeconómico, que inciden en la agricultura y en el medio rural.

- ▶ Los procesos de descentralización, desconcentración y reducción de los servicios estatales, no han estado acompañados de una mayor capacidad del sector privado para prestar los servicios a los sectores que con mayor o menor efectividad atendía el Estado.

CAPITULO II

Tendencias de la Institucionalidad en la Agricultura y el Medio Rural

Los cambios en el entorno mundial y regional seguirán dando lugar a una acelerada transformación de la institucionalidad internacional, en la cual la agricultura ya no constituye una excepción como era en el pasado. Es urgente entender ese nuevo entorno internacional político, económico y social, que no solo establece normas para las transacciones internacionales de bienes, servicios y flujos financieros, sino que cada vez más tiene una influencia determinante en las políticas de los países de la Región, por ahora con mayor énfasis en las políticas económicas. Indicadores tradicionales recientes sobre la evolución en el desempeño de la agricultura señalan una situación de deterioro derivada de las múltiples desarticulaciones entre la agricultura y su entorno. Sin una concepción articulada de la actividad productiva primaria con su ambiente nacional e internacional, esos cambios se seguirán viendo como amenazas para muchos; en efecto, sólo unos cuantos los verán como oportunidades, consolidándose así una tendencia indeseable hacia una agricultura polarizada, constituida por "islas modernas en mares de pobreza".

Tendencias del Entorno Mundial que Incidirán Sobre la Institucionalidad

De lo ideológico a lo económico: nuevo énfasis en la multilateralidad

Favorecidas por el salto tecnológico en las telecomunicaciones y la informática, emergen en el plano económico dos megatendencias que dominan el entorno actual y que, según todo lo hace suponer, se mantendrán durante el futuro próximo. La primera se refiere a la globalización creciente de los fenómenos y flujos económicos, así como también a los progresos en la liberalización de mercados; la segunda se vincula con la consolidación de bloques económicos y los avances en la multilateralidad (GATT-94/OMC).

Así como de las "ciudades-estado" medievales surgieron las "naciones-estado", en las próximas décadas seremos testigos de la consolidación de "regiones económicas

supranacionales", cuyos mercados "domésticos" serán de gran importancia para la competencia internacional. Este fenómeno ha sido evidente en el caso de la Unión Europea y se empieza a perfilar en la integración comercial de Canadá, Estados Unidos y México, mediante el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN), así como también en el caso de MERCOSUR.

Con el fin de la Guerra Fría, el mundo se desplaza de la polarización ideológica a la polarización del desarrollo. Ha cambiado la estructura de poder y se han sentado las bases de un nuevo orden mundial, donde el ingreso de un conjunto de países a los mercados internacionales (por ejemplo, la antigua Unión Soviética, sus países satélites de Europa del Este y la República Popular China) impacta sobre el mercado de bienes de origen agropecuario, en una magnitud que aún es difícil de precisar.¹ La dificultad de su evaluación se debe, en parte, a los ajustes que dichos países realizan en el período de transición hacia economías de mercado² y a las inestabilidades mostradas por algunos de ellos, que han afectado sus capacidades de producción y consumo. La situación de esos países también ha modificado alternadamente la dirección de los flujos de capital y de los fondos de cooperación para el desarrollo.

Con las tendencias económicas actuales, la brecha de desarrollo entre los países más desarrollados y aquellos en vías de desarrollo seguirá ampliándose y será aún mayor con respecto a los países de menor desarrollo relativo (PMD). De acuerdo con un estudio reciente de la UNCTAD, las condiciones de disponibilidad adecuada de infraestructura básica, de servicios y de personal calificado, elementos determinantes en la competitividad de las naciones, pone en desventaja creciente a los PMD, ya que las cuantiosas inversiones que deberían realizar para disminuir esa brecha se encuentran fuera del alcance de dichos países.

Con la firma del GATT 94 y la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la formulación de las políticas nacionales queda limitada a los compromisos adquiridos por los países en forma multilateral, cuyo cumplimiento será vigilado y supervisado por dicho organismo mediante el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales. Su influencia no se restringirá a las políticas comerciales, sino que se referirá a la gran mayoría de las políticas públicas nacionales de los países que lo integran. Dentro de su mandato, la OMC cooperará con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y otras instituciones multilaterales para lograr una mayor coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial.

Se multiplican en el ámbito mundial los acuerdos y tratados internacionales, multilaterales y bilaterales, que no sólo establecen normas para las transacciones internacionales de bienes, servicios y flujos financieros, sino también y cada vez más, disciplinas y políticas económicas de alcance nacional. Con este fenómeno, se está conformando un nuevo marco normativo, concertado entre los Estados, que define una nueva institucionalidad en el ámbito global, regional y nacional y que cubre un amplio espectro del quehacer económico de los países.

¹ Para más información sobre el tema ver, Brown 1995; FAO 1993 y 1995; Sharples 1995.

² Para una crítica al planteamiento de L. Brown y presentando visiones más optimistas, ver en *The Economist*, mayo 4, 1996 "Chinese Grist to the Malthusian Mills", donde se identifican varios factores susceptibles de ser modificados y que pueden cambiar de manera significativa la situación futura de la alimentación en China, especialmente en cuanto a mejoras en la productividad y el mejor aprovechamiento de los recursos de la tierra y el agua.

El fin de la excepción de la agricultura en la institucionalidad internacional

Instituciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Banco Mundial y el BID, y acuerdos comerciales y de integración o complementación económica internacionales y regionales, tales como el GATT 94, el TLCN y acuerdos comerciales y de integración, establecen actualmente, por negociación y consenso de sus miembros, el campo de acción de gran parte de las políticas públicas nacionales de los países que los integran. Las decisiones de ámbito nacional adoptadas en el marco de esta nueva institucionalidad internacional ya no se limitan sólo a los niveles de los aranceles de importación o a algunas disciplinas comerciales, sino que abarcan desde la política monetaria y fiscal, hasta las políticas internas de apoyo a la producción y al desarrollo sectorial, los servicios, las normas a la inversión, las medidas laborales y las políticas ambientales, por mencionar algunas.

La agricultura, por otra parte, ya no constituye una excepción a la institucionalidad pública internacional, como en el pasado. Desde las negociaciones de Ronda Uruguay, la agricultura, en su concepción ampliada de cadenas agroalimentarias, ha sido incorporada con plenos derechos y obligaciones al contexto de esta institucionalidad internacional.

Tanto el GATT 94, como prácticamente todos los acuerdos comerciales y de integración posteriores definen normas y disciplinas económicas, así como diversos mecanismos institucionales que abarcan prácticamente la totalidad de las políticas públicas relacionadas con la agricultura, desde los aranceles, hasta las políticas de subsidio y apoyo a la producción y la exportación, las medidas fito y zoonosanitarias, las normas técnicas de comercialización, las restricciones cuantitativas a las importaciones y exportaciones, las políticas de apoyo a la investigación, capacitación, seguros por desastres, promoción comercial, programas medioambientales y otros.

El nuevo marco normativo establecido por la OMC y los demás acuerdos comerciales es diferente, y a menudo menos restrictivo, que las condiciones derivadas de los programas de ajuste estructural y de las negociaciones y acuerdos de fideicomiso financiero. De hecho, los acuerdos comerciales actuales, si bien no fomentan el subsidio *per se* —y más bien tienden a eliminar la excesiva intervención pública y las restricciones al comercio—, tampoco eliminan la posibilidad de aplicar una amplia gama de políticas de apoyo gubernamental a la agricultura y no modifican significativamente, por el momento, el nivel de subsidios permitidos a la producción y el comercio agropecuarios vigentes.

Lo que sí modifican el GATT 94 y los acuerdos comerciales de nueva generación son algunas de las reglas del juego y de la institucionalidad prevalecientes en el pasado y la forma de aplicarlas. Plantean, básicamente, una reorientación de los mecanismos de apoyo al sector agropecuario, limitando (no eliminando) las medidas de restricción a las importaciones y de intervención sobre los precios, restringiendo la aplicación de subsidios a aquellos más directos al productor y más ligados al desarrollo tecnológico, los recursos humanos y el medio ambiente. Al mismo tiempo, establecen mecanismos para una mayor transparencia internacional de las medidas comerciales y sectoriales, como los requisitos fito y zoonosanitarios y las normas técnicas, limitando la discrecionalidad nacional en su aplicación y generando nuevos requerimientos para los sistemas institucionales de los países.

En consecuencia, la nueva institucionalidad internacional no sólo representa compromisos para la institucionalidad nacional del sector agropecuario. También ofrece un conjunto de

oportunidades de mercado y de instrumentos de apoyo a los sectores productivos, además de mecanismos claros y cada vez más válidos para cautelar los intereses de la agricultura en el contexto del mercado global.

De los centros de decisión nacionales a los mundiales: la integración financiera global y las empresas multinacionales

A medida que avanzan la apertura económica y la integración de bloques y se consolidan los compromisos comerciales de carácter mundial, se reducen "los grados de libertad" de los países para establecer su política económica. El peso creciente del mercado global de capitales permite que los comportamientos de los agentes financieros que comercian internacionalmente divisas y valores, reaccionando a situaciones particulares o determinadas expectativas, puedan movilizar masivamente flujos de capital; se afectan así, de alguna manera, las posibilidades de los gobiernos y de sus bancos centrales para defender los intereses económicos de sus países.³ La crisis financiera en el mercado accionario de los países industriales, en 1994, y el "efecto tequila" derivado de la crisis mexicana de finales de ese mismo año, son claras evidencias de dicho fenómeno (ver Recuadro 13).

Recuadro 13. La integración financiera global

Desde 1980 el total de activos financieros creció dos veces y media más rápidamente que el Producto Interno Bruto de las economías industrializadas (países de la OECD), incrementándose de US\$ 5 billones en 1980 a US\$ 35 billones en 1992. Sin embargo, el volumen total de transacciones de divisas, creció aún a tasas superiores.

La combinación de las medidas de liberalización financiera, las nuevas tecnologías y la innovación, han incidido en que las transacciones diarias de divisas, que sólo crecieron entre US\$10 y 20 miles de millones en 1973, y llegaron a cerca de US\$60 mil millones en 1983, mientras que para 1992 se estimaron en US\$900 miles de millones y para 1995 se calcularon en US\$1.3 billones diarios. Por otra parte, la relación de movimientos de capital con los movimientos de mercancías, que fue de 10 a 1 en 1983, pasó a ser de 60 a 1 en 1992.

Fuente: *The Economist* 7 octubre, 1995).

Las empresas multinacionales alimentarias son otros actores importantes que constituyen una amplia red que maneja una parte significativa del comercio mundial. De poner énfasis en la producción primaria, han pasado a productoras y distribuidoras de productos procesados, manejando canales internacionales de comercialización y convirtiéndose en emporios financieros (ver Recuadro 14).

³ Esta limitación, aunque afecta tanto el abanico de opciones de política como la disponibilidad de instrumentos para hacer política económica, no es necesariamente mala si con ello se evita el poder discrecional de los gobiernos que puede llevar a abusos o a la implementación de políticas erradas. Asimismo, hay otros puntos de vista que argumentan que la reducción del poder del Estado para influir sobre la economía es un mito (*The Economist*, octubre 7, 1995).

Las ventas totales de las cinco más importantes multinacionales de productos procesados ascendieron en 1993 a US\$127.1 mil millones, casi 2.5 veces más que el volumen total del comercio agropecuario (importaciones + exportaciones) de ALC, que en ese año fue de US\$52.3 mil millones. Sólo las dos más importantes (Nestlé y Phillip Morris), tuvieron ventas por US\$70.1 mil millones, 1.34 veces el comercio exterior agropecuario de ALC (Henderson *et al.* 1996).

De la revolución verde a la revolución genética: la nueva realidad científico-tecnológica

En las nuevas tecnologías se advierte un peso creciente del conocimiento incorporado, lo que permite su apropiación (privatización del conocimiento tecnológico). A diferencia de lo observado con la Revolución Verde, esta nueva tecnología es generada básicamente en laboratorios privados de países desarrollados, lo cual limita las posibilidades de transferencia hacia los países menos desarrollados. En coincidencia con el desarrollo creciente de nuevas tecnologías en laboratorios privados, los temas de patentes y de derechos de obtentor ocuparán, sin duda, un lugar de importancia en las próximas décadas. Hay que recordar que el GATT-94 incluye los llamados *TRIPS*.⁴

Recuadro 14. Empresas multinacionales en el sistema global del siglo XXI

En el sistema global, que se va conformando cambian desde sus componentes básicos hasta el modo en que ellos se interrelacionan. Entre los actores importantes figuran las grandes empresas multinacionales, "(...) que cobran fuerza y alcance cada vez mayores (...) empresas como Unilever cuyas 500 filiales operan en 75 países, o como Exxon, cuyos ingresos proceden en un 75% de fuera de Estados Unidos (...) La ONU considera multinacionales a unas 35 000 sociedades. Estas compañías cuentan con 150 000 empresas afiliadas (...) se considera que una cuarta parte del comercio mundial corresponde a ventas entre filiales de la misma empresa".

Fuente: *Toffler. A. y H. 1995.*

La biodiversidad y los recursos genéticos emergen como temas de importancia global que representan grandes oportunidades, pero también tienen profundas implicaciones para el desarrollo sostenible de los países de la Región. Tanto la Convención de la Diversidad Biológica en la Conferencia de Río como la firma del GATT 94 han motivado el surgimiento de nuevas reglas y protocolos para el uso seguro de los recursos biológicos, en especial los genéticos. Por otra parte, el aprovechamiento de la biodiversidad y la amplia gama de genes que ella alberga, se ve ampliamente favorecido mediante el uso de las nuevas tecnologías, en particular las biotecnologías. Ellas ofrecen la posibilidad de aprovechar más productivamente las especies en uso y otras aún no utilizadas para la obtención de materias primas de productos farmacéuticos, de alimentos y, en general, de la agroindustria (IICA 1995).

⁴ Derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (*Trade Related Intellectual Property Rights*).

De los movimientos "verdes" a un uso racional de la naturaleza

El tema ambiental seguirá creciendo en importancia y dominará la escena, aunque se estabilice la población mundial, hecho que, según algunos modelos, no ocurrirá sino hacia el año 2050. Los impactos de esa carga poblacional sobre el ambiente serán profundos y la influencia de ese fenómeno sobre la agricultura aumentará en los próximos años, presionando por sistemas de producción de menor impacto ambiental, creando normas y restricciones en las zonas de mayor sensibilidad ecológica y frenando vigorosamente la expansión de la frontera agrícola.

Los avances en la implementación de los acuerdos de la Agenda 21 (Cumbre de Río 1992), conducentes a lograr una cooperación global para el desarrollo sostenible, probablemente seguirán experimentando tropiezos originados en las diferentes perspectivas entre los países desarrollados y los países en desarrollo, respecto a las formas en que dicho desarrollo debe alcanzarse y las responsabilidades derivadas de dichos compromisos.

De los "commodities" a la diferenciación de productos: evolución de los patrones de consumo alimentario

Se prevé una evolución de los mercados alimentarios, en los cuales cada vez se transarán menos productos básicos sin procesar (*commodities*), en favor de productos con mayor nivel de procesamiento e incorporación de valor, proceso que significará la diferenciación de calidad, de presentación y un creciente uso de productos con marca.

Los productos que demanda el mercado están cambiando. En los países industrializados los consumidores cada vez tienen menos tiempo y voluntad para procesar productos, y cada vez más tienden a comprarlos ya preparados (enlatados y congelados). Con la globalización y disminución de barreras arancelarias, estos productos procesados, que son generalmente importados, irrumpen en los mercados de la Región, afectando los hábitos de consumo y la industria alimentaria local. Por otra parte, en grandes poblaciones urbanas de la Región, consumidores presionados por el poco tiempo disponible aumentan sus preferencias por los servicios de comida rápida ("*fast food*"). Con la concentración de la demanda por parte de grandes corporaciones (supermercados e hipermercados), se están redefiniendo las reglas de juego en materia de comercialización y presentación de los productos frescos y procesados. En la nueva situación, las procesadoras de bebidas y alimentos comienzan a producir en envases y con etiquetas del importador. Por otra parte, el grado de procesamiento de los alimentos es cada vez mayor, razón por la cual la participación de la materia prima agrícola va perdiendo importancia relativa en el precio final (ver Recuadro 15).

Las normas técnicas en el comercio internacional y las crecientes preocupaciones por la salud pública y la salud personal, determinarán un énfasis creciente por controlar los contenidos en los alimentos, con la finalidad de reducir los crecientes riesgos de intoxicación con residuos de pesticidas, preservativos, preservantes y otras sustancias xenobióticas.

De las estadísticas y los censos a la era de los satélites para la información y las "super-autopistas" de la comunicación

En pocos campos del saber humano se han producido tantos y tan dinámicos avances como en el de la información y las comunicaciones. Las tecnologías electrónicas disponibles son

cada vez más eficientes, de mayor capacidad de procesamiento y tienden a popularizarse por medio del mercado. Este desarrollo tecnológico ha permitido ir conformando mercados globales, de los cuales el financiero es el más conocido; paulatinamente se irán desarrollando los mercados globales de bienes agropecuarios, cuya primera expresión son las subastas electrónicas a larga distancia, en las cuales el *contenido de la transacción* ya no será el bien en sí mismo, sino la información sobre los bienes; el contexto *de la transacción* ya no se realiza "cara a cara", sino por medio de una pantalla y la *infraestructura de la transacción* ya no es el mercado físico, sino una computadora con un módem y una línea telefónica.

Recuadro 15. La desmaterialización de la producción agrícola

En Argentina, según cifras de la SAPyA, entre 1950 y 1990 la participación del sector primario en el valor final se redujo; en trigo dicha reducción fue del 46% al 17%; en frutas, del 67% al 47%; en carnes sin procesar, del 69% al 42%, y en huevos del 81% al 67%.

En Estados Unidos se estima que, en forma global, el valor de la materia prima en el precio final del bien bajó del 30.9% en 1980 a sólo el 22.2% en 1993, en tanto que la participación total de los pagos relacionados con el mercadeo ascendió del 69.1% al 77.8%, durante el mismo período. Asimismo, se determina que la participación del valor del producto en finca dentro del precio al consumidor final es aún menor en los productos conforme se incrementa el nivel de procesamiento de los alimentos; por ejemplo, mientras en huevos es de un 58%, en cortes de carnes de un 56% y en frutas frescas del 23%, en tomates enteros en lata y en pan es del 9% y en los *corn flakes* 6%.

Fuente: IICA-Argentina 1996; USDA 1994.

Durante la década perdida de los ochenta, una de las pocas industrias que creció en América Latina, la única donde se realizaron grandes inversiones, fue la de la comunicación. En efecto, el número de estaciones de televisión pasó de 400 a cerca de 1500; Brasil y México adquirieron satélite propio, las empresas de información radial y televisiva abrieron enlaces mundiales vía satélite hasta en los países más pobres de la Región (Barbero 1995). El desarrollo de las computadoras, de las redes de tipo INTERNET, los sistemas *on-line* y las "super-autopistas para la información", han introducido cambios importantes en el acceso a la información, hacen más expedita la comunicación, y permitirán acercar el conocimiento y la información a los usuarios (especialistas y no especialistas), con independencia de su ubicación geográfica. (ver Recuadro 16).

El desarrollo de las redes de tipo INTERNET y las "super-autopistas para la información" permitirá acercar el conocimiento y la información a los usuarios, con independencia de su ubicación geográfica. Esto tendrá un efecto de gran relevancia sobre las decisiones públicas y privadas de asignación de recursos para la agricultura y acelerará la necesidad de cambios en la estructura y funcionamiento de las organizaciones, ya que la revolución informática y telemática está cambiando la forma en que trabajamos, nos vinculamos y pensamos.

Recuadro 16. Lo paradójico de la comunicación plural para la "aldea global"

Ayabaca es una de las provincias más pobres del norte peruano, adonde llegan las ondas de Radio Cutivalú, una emisora popular y católica. En una investigación realizada sobre el papel que dicha emisora desempeñaba como medio de expresión y educación regional, en comunidades campesinas de difícil acceso y economías de subsistencia, los pobladores se reconocieron fieles oyentes de Radio Cutivalú. Ella los tenía en cuenta en su programación, les permitía interconectarse con otras personas y comunidades mediante su servicio de mensajes, difundía música que reconocen como propia, hablaba de su situación y problemas, les ayudaba a superar algunos por medio de programas dedicados a la salud y la agricultura. Sin embargo, pese a esa fidelidad, manifestaron que preferían escuchar los informativos de la más importante emisora nacional: *En esa radio podemos enterarnos todos los días del precio del dólar. ¿Y para qué les sirve eso?*, se les preguntó ante el interés por un acontecimiento tan poco vinculado al quehacer económico y las necesidades más inmediatas de la comunidad. Los campesinos replicaron: *No nos sirve para nada... pero estamos informados*" (Mata 1995).

Tendencias en el Entorno Regional que Incidirán en la Institucionalidad

Hacia la integración de las Américas: la nueva dinámica político-ideológica

Se ha establecido en la Región una nueva dinámica político-ideológica, favorecida por la generalización de la democracia como forma de gobierno y motivada por la necesidad de hacer frente común a los crecientes desafíos internos y del entorno. Aunque en diversos grados, en todos los países de la Región, el Estado y la sociedad civil se preparan para convivir en un mundo más globalizado y signado por la competencia en el comercio, mientras deben afrontar las amenazas a la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente, y la lucha contra flagelos tales como la pobreza, la corrupción y el narcotráfico.

Esa nueva dinámica se ha forjado en torno a las Cumbres de Presidentes como foros del más alto nivel de decisión política, que se han institucionalizado, tanto a nivel hemisférico como a nivel de las subregiones. Consecuentemente, se produce un gran desafío en torno a la institucionalidad para propiciar y sostener la implementación de los acuerdos, pues en algunos casos la dinámica de los acuerdos presidenciales ha superado al propio proceso de ejecución, con lo cual se han generado desfases e incongruencias.

En las etapas iniciales de esta nueva dinámica, los foros se concentraron en las relaciones comercio-desarrollo, pero paulatinamente han abordado otros temas como la pobreza, el medio ambiente y la participación ciudadana, esenciales para la sostenibilidad del proceso de desarrollo. La Cumbre Presidencial de las Américas (1994) estableció cuatro objetivos básicos de desarrollo económico y social: la preservación y el fortalecimiento de la democracia; la integración económica y el libre comercio; la erradicación de la pobreza y la discriminación; el desarrollo sostenible y la conservación del ambiente.

Los avances más notables se han dado en cuanto al segundo objetivo, para el cual se señalaron áreas concretas de trabajo, con el fin de avanzar en el cumplimiento de las tareas y concluir las negociaciones conducentes a crear un área de libre comercio en el ámbito

hemisférico, a más tardar para el año 2005. Esta fue denominada Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Los ministros de Comercio tuvieron la iniciativa para la implementación de ese segundo objetivo del Plan de Acción de la Cumbre de las Américas. Esta fue seguida por reuniones ministeriales en Denver (1995) y Cartagena (1996), y se han establecido grupos de trabajo por temas, con el propósito de organizar la participación de todos los países y agencias internacionales de cooperación y financiamiento y avanzar en la construcción del ALCA (ver Recuadro 17).

Recuadro 17. Grupos de trabajo para la construcción del ALCA 2005

Como seguimiento a los acuerdos de la Reunión Ministerial de Comercio, en Denver, Colorado (junio 1996) se establecieron 7 Grupos de Trabajo por áreas, que se ampliaron a 11 en la posterior Reunión de Cartagena, Colombia (marzo, 1996). Los grupos de trabajo y los respectivos países coordinadores son:

Reunión Ministerial sobre Comercio de Denver

1. Acceso a mercados (El Salvador)
2. Procedimientos aduaneros y reglas de origen (Bolivia)
3. Inversión (Costa Rica)
4. Normas y barreras técnicas al comercio (Canadá)
5. Medidas sanitarias y fitosanitarias (México)
6. Subsidios, "antidumping" y derechos compensatorios (Argentina)
7. Economías más pequeñas (Jamaica)

Reunión Ministerial sobre Comercio de Cartagena

8. Derechos de propiedad intelectual (Honduras)
9. Servicios (Chile)
10. Compras del sector público (EE.UU.)
11. Políticas sobre competencia (Perú)

Fuente: Declaraciones Conjuntas de las Reuniones Ministeriales sobre Comercio (Denver, Colorado, 30 de junio, 1995 y Cartagena, Colombia, 21 de marzo, 1996).

De la integración cerrada a la integración abierta: hacia un nuevo tipo de integración subregional

Asociados a los procesos conducentes a la concreción de ALCA, se aprecian otros procesos más o menos generalizados de liberalización del comercio, aunque con algunos retrocesos temporales en algunos países que afrontan presiones generales sobre sus balanzas comerciales o sobre actividades productivas específicas, tales como los observados en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y México en épocas recientes.

Se abandona el viejo modelo de integración cerrada, diseñado como elemento catalizador del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones y construido sobre una maraña de compromisos, restricciones y obligaciones, para abordar un nuevo tipo de integración abierta, en la cual la dimensión subregional opera como una base de complementación y plataforma

para una mejor inserción en el mercado internacional, y los socios concurren hacia el mercado libre sin erigir barreras proteccionistas frente a terceros países o grupos de países.

Con este nuevo modelo, se flexibilizan o derogan disposiciones restrictivas con respecto a temas básicos, así como también en cuanto a las formas de participación y asociación a diferentes esquemas (por ejemplo, la asociación de Chile y Bolivia al MERCOSUR, o la suscripción de acuerdos de libre comercio entre países del Mercado Común Centroamericano y México). El nuevo tipo de integración se ha visto favorecido por los procesos unilaterales de reformas económicas que promueven la liberalización de los mercados, y también por la dinámica de los procesos de liberalización multilateral, coordinados, que buscan la convergencia con los acuerdos subregionales y bilaterales.

Situaciones que Prevalecen en los Países e Incidirán Sobre la Institucionalidad

El nuevo orden mundial que se conforma de cara al siglo XXI tiene su expresión concreta a nivel de los países. Dos elementos, en especial, configuran una tendencia que incidirá fuertemente en la nueva institucionalidad de la agricultura y el medio rural: los procesos de ajuste estructural en curso y la implementación de estrategias de apertura económica que procuran construir un nuevo modelo de desarrollo. En los siguientes apartados se indican las principales características o tendencias que está tomando la estrategia de apertura económica en el ámbito de la agricultura y el medio rural.

El énfasis en el comercio y el riesgo de nuevos desequilibrios

La premisa "tanto mercado como sea posible" está vinculada estrechamente al énfasis que actualmente se pone en la inserción en el comercio internacional y, por ende, a la importancia que se otorga, por sí solo, al concepto de competitividad. Existe la tendencia a concebir los procesos de apertura económica como reducciones de barreras arancelarias, sin tomar con la debida consideración las medidas conducentes a preparar a los países y sus actores económicos para participar en esos procesos bajo las reglas de la nueva normatividad internacional que no se restringe al comercio.

Algunos autores, evaluando las experiencias de ALC, sostienen que preconizar una liberalización del comercio exterior sin elaborar una estrategia de apertura económica integral, puede llevar a una destrucción indiscriminada de la capacidad instalada existente e impedir una reconversión productiva efectiva (Agosin y French-Davis 1994). Según Alejandro Foxley, ex ministro de Economía de Chile, la experiencia de su país muestra que "una apertura comercial y financiera demasiado brusca generó dificultades a nuestro sector productivo. Se quebraron muchísimas empresas, no por ineficientes, sino porque no tuvieron el tiempo suficiente para adaptarse a las nuevas condiciones de competencia en los mercados mundiales" (A. Foxley 1989).

El hecho de dar, en las estrategias, un peso exagerado al comercio, determina una direccionalidad en las políticas y en las reformas institucionales hacia la búsqueda de posiciones competitivas, basadas en ventajas comparativas que no serán sostenibles en el mediano plazo. Con este énfasis, se corre el riesgo de continuar descuidando el balance o equilibrio de los aspectos económicos con respecto a los sociales y ecológico-ambientales, lo cual se aproxima al riesgo de no construir competitividades auténticas basadas en la productividad y en la

innovación, para caer en formas de competitividad espurias (exportar trabajo subvaluado o con extracción depredadora de los recursos naturales), que afectarían la propia gobernabilidad de los sistemas y harían el desarrollo de la agricultura y del medio rural poco sostenible en el tiempo (ver Recuadro 18).

La reducida inversión en tecnología agropecuaria

Dadas las grandes imperfecciones de los mercados en la Región, el desarrollo de nuevas tecnologías será básicamente accesible a grupos sociales privilegiados y estará limitado a campos de rentabilidad inmediata, generando mayores barreras de acceso a la innovación, en especial a los pequeños y medianos productores. Esta situación se torna preocupante si se toma en cuenta que los Estados latinoamericanos han reducido en términos reales sus inversiones en desarrollo tecnológico, debilitando la institucionalidad pública, que representa todavía alrededor de un 85% del esfuerzo total en investigación.

De acuerdo con un inventario realizado por el IICA (1994), en la Región los presupuestos de investigación para 77 instituciones de investigación públicas y privadas se ha reducido en los últimos cinco años en 70 millones de dólares (casi 9% del total), y los presupuestos por investigador se han reducido en el mismo período en un 20%, disminuyendo en forma muy significativa la capacidad de generación de resultados (Ardila 1996). Por otra parte, aunque la Región cuenta con un capital humano de gran capacidad y experiencia, no es alimentado suficientemente con generaciones de reemplazo, debido a la disminución de los programas de capacitación en postgrado para investigadores en ciencias agrarias y biológicas.

Recuadro 18. El desarrollo sostenible requiere grandes balances

El Presidente de Costa Rica planteó que la visión del desarrollo sostenible tiene que ver con los grandes equilibrios sobre los que se sustenta el verdadero desarrollo nacional. Señaló que buscarle su verdadero lugar a la cuestión ambiental no puede llevar a descuidar sus interrelaciones con otras dimensiones básicas de la dinámica social y que el equilibrio ambiental sostenible sólo es posible donde haya niveles crecientes de estabilidad macroeconómica, equidad social y participación ciudadana. Al respecto, mencionó cuatro grandes balances que le dan sustento al desarrollo para que pueda ser sostenible en el mediano y largo plazo:

"Los grandes balances macroeconómicos, sin los cuales nuestros países no podrían experimentar largos períodos de progreso material sostenido; los equilibrios en la estructura social, que nos conduzcan a ser sociedades más integradas y más equitativas; los equilibrios en nuestros sistemas político-institucionales, que permitan que las decisiones políticas tengan bases cada vez más democráticas; finalmente, los equilibrios ambientales, que hagan posible que las relaciones entre la base natural y la vida social permitan la reproducción armoniosa de ambas en el largo plazo".

Fuente: Figueres 1995.

El desarrollo de la biotecnología está modificando, y en forma sustancial, los patrones de producción. Si la Región no tiene acceso a la biotecnología agronómica, su futuro agrícola y

alimentario se tornará difícil y la opción que puede prevalecer "será ofrecer sus suelos y sus climas para que, con inversión y biotecnología extranjera, se reproduzcan cultivos y crianzas destinadas al mercado internacional" (Rementería 1995).

Dificultad para actuar sobre la pobreza rural

Los mecanismos del mercado no se presentan como una solución global plausible a los problemas de pobreza rural y de marginación de grupos sociales particulares (campesinos, mujeres y jóvenes rurales, grupos indígenas), los cuales presionarán por procesos acelerados de urbanización y traslados de pobreza desde las zonas rurales hacia los cinturones de marginalidad en las ciudades grandes e intermedias (Ver Recuadro 19).

Recuadro 19. La integración es más que apertura comercial

En su discurso de apertura de la XXVI Asamblea General de la OEA en Panamá (junio 3, 1996), el Secretario General César Gaviria destacó que es necesario entender la integración como un proyecto político que compete a todos y requiere avanzar más allá de las discusiones de naturaleza comercial, lo cual exige que se asuma un compromiso en torno a un reto, cuya naturaleza no solo es económica, sino también política y social. Señaló que la viabilidad de la integración dependerá de cómo el Estado va a asegurar las reformas económicas y políticas, los nuevos derechos, la democracia, la participación y el control ciudadano, para lo cual "(...) hay que ahondar en los temas de la pobreza y de la política social y su relación con todo el proceso de reforma económica y liberalización comercial (...)".

Destacó que "(...) los ciudadanos ya empiezan a cansarse de oír sobre privatizaciones, déficits fiscales y de políticas comerciales, como si se tratara de los únicos temas del debate público, cuando hay tantos otros problemas acuciantes. Su cansancio no es rechazo. Es más bien expresión de un clamor por la solución de sus problemas más cercanos."

"(...) La reforma y la apertura comercial siguen siendo un cambio bienvenido y apreciado. Nuestros pueblos no están pidiendo un retorno a un modelo económico que se agotó y que no ofreció perspectivas de bienestar. Están pidiendo que las reformas vayan más allá y lleguen a las políticas públicas y a aquellas áreas del Estado que tienen que ver directamente con las preocupaciones cotidianas.

"(...) los gobiernos de la Región están comprometidos con la apertura de mercados, la integración y con una mayor competencia, pero de la misma manera todos están comprometidos con la reforma del Estado, con la eliminación de la pobreza y con el aumento en la inversión social".

Al respecto, señaló que las causas de la pobreza en América Latina y el Caribe no hay que buscarlas en la reforma económica y en la modernización, sino "(...) en las consecuencias de la crisis de la deuda, en las bajas tasas de ahorro, en la década perdida y en la incapacidad estructural de las instituciones dedicadas a la política social (...) Esto es así porque, con muy pocas excepciones, se continúan aplicando esquemas de inversión y de gestión social ya agotados y heredados del pasado (...)".

Fuente: OEA 1996.

Aunque la cooperación técnica y las donaciones seguirán siendo importantes en los países de menores ingresos, la tendencia actual a su reducción se mantendrá. Por otra parte, la polarización en la distribución de los ingresos al interior de los países, sumada a una liberalización comercial que sólo fomenta las exportaciones, puede enviar señales de mercado orientadoras de la asignación de recursos, que pueden tornarse perversas en cuanto a la producción y consumo de alimentos básicos tradicionales, normalmente asociados a la producción campesina, afectando la posición del país en materia de seguridad alimentaria.

En un entorno de globalización y de liberalización, el factor "escala" en la producción agropecuaria pasa a desempeñar un papel mucho más importante que en el pasado, razón por la cual las empresas de menor tamaño relativo, en particular los pequeños productores y campesinos, sólo podrán sobrevivir bajo formas de asociación que les permitan unir sus esfuerzos en torno a objetivos comunes. De lo contrario, quedarán más al margen de lo que hoy se encuentran de los beneficios del mercado y seguirán persistiendo en su condición de pobreza.

La situación de la creciente cantidad de pequeños productores que en las actuales características del mercado no tienen condiciones para competir, se vuelve cada día más dramática. Esta falta de condiciones no está dada solamente por el tamaño de sus explotaciones, sino por su condición humana, caracterizada por un bajo nivel de educación y bajas expectativas de calidad de vida.

Los desafíos por la preservación del medio ambiente

El tema del agotamiento y deterioro de los recursos naturales no puede desligarse del tema de la pobreza. Ambos están íntimamente relacionados, ya que la lucha por la sobrevivencia ha convertido a los pobres rurales en una amenaza para el medio ambiente, adicional a la que representan las sociedades urbanas de alto consumo. Para contrarrestar esta situación, los programas de financiamiento internacional para el combate a la pobreza, integran como uno de sus componentes, la conservación de los recursos naturales.

También se vislumbra una tendencia a establecer un valor económico al acceso a los recursos genéticos silvestres y a reconocer los derechos de los agricultores, remunerando su tarea de conservación. Otra preocupación importante y motivo de opiniones encontradas en los países de la región es el impacto de la producción agropecuaria y de la ampliación de la frontera agrícola en el medio ambiente. Temas de gran relevancia son el uso de plaguicidas y la ganadería extensiva.

Existe una notable discrepancia entre las visiones de los responsables de las políticas ambientales y las políticas agrícolas, y asimetría entre las instituciones respecto de la disponibilidad de instrumentos para la preservación y defensa del medio ambiente y el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural. "Así, mientras la preservación del medio ambiente es un objetivo general que va cada día configurando un marco institucional más sólido, la agricultura sostenible no pasa de ser un propósito retórico en los documentos gubernamentales de políticas agrícolas" (Bejarano 1996).

Sin embargo, aún existe un gran desafío para la construcción de una institucionalidad, en términos de capacidad gubernamental, de habilidad política, de talento administrativo y de desarrollo de instrumentos para que el Estado pueda diseñar y ejecutar políticas. El desafío incluye también la construcción de una institucionalidad de la sociedad civil, que permita

internalizar costos y externalidades de efectos ambientales y trabajar de manera concertada en torno a este tema.

Nuevos actores y nuevas demandas

Las ONG son importantes actores en el escenario de la agricultura que, en muchos casos, han sustituido y complementado funciones usuales del ámbito público y en otros han desarrollado nuevos servicios para el desarrollo de la agricultura y de las comunidades rurales. Las redes de ONG, sean ambientalistas, de derechos humanos, de ayuda al desarrollo, de apoyo a reivindicaciones de grupos específicos u otras, se han multiplicado (ver Recuadro 20).

En algunos países, con los acuerdos de paz suscritos entre los gobiernos y movimientos armados, ha surgido la necesidad de inserción de ex combatientes en actividades productivas en el medio rural, con la consecuente presión sobre las organizaciones públicas en cuanto a la prestación de servicios. Otra situación particular de nuevas demandas de servicios se deriva de los programas de erradicación de cultivos ilícitos. En ambas situaciones, la atención a estos grupos y a sus situaciones particulares plantea la necesidad de reformas al marco institucional de la propiedad y las organizaciones rurales.

Recuadro 20. Actores en el sistema global del siglo XXI

Miles de asociaciones y organizaciones multinacionales surgen hoy día como hongos tras la lluvia(...), intereses que superan el ámbito nacional y sus propias organizaciones y proyectos globales. Estas organizaciones no gubernamentales desempeñan un papel cada vez más activo en la gestión del sistema mundial y asimismo incluyen, como clase especial, una multitud de movimientos políticos multinacionales(...).disponen de ordenadores y aparatos de fax y pueden acceder a las redes de superordenadores, transpondedores de satélites y todos los medios de comunicación más avanzados.

Fuente: Toffler. A. y H. 1995.

El estancamiento en la educación agropecuaria

Desde el punto de vista de la oferta, la educación formal ha ido perdiendo crecientemente el apoyo financiero estatal en la mayoría de los países. Este hecho ha tenido, entre otras consecuencias, un deterioro de los centros de enseñanza agropecuaria, algunos de los cuales no alcanzan niveles académicos satisfactorios. El impacto de esta situación será decisivo en el proceso de desarrollo, ya que "en la medida que nuevas tecnologías y procesos de producción transforman la economía internacional, el futuro del desarrollo de cada nación depende ahora, mucho más que hace una generación, de la capacidad de adquirir, transmitir y aplicar el conocimiento" (CEPAL 1990).

En el plano de la calidad de la enseñanza, parece haber un desajuste cualitativo de significación entre la demanda de productores y empresas agrícolas y la oferta de profesionales de formación universitaria y técnica que generan los centros educacionales de los países de

ALC. Esta oferta no corresponde al contexto del nuevo marco normativo nacional e internacional que se está definiendo. Según el "Directorio de las instituciones de capacitación y educación agrícola superior y media en ALC", producido por IICA/FAO, existen en ALC un promedio de 16 centros de enseñanza agropecuaria por país, algo más de quinientos en total. Estos centros funcionan como sistemas cerrados, cuyas capacidades innovadoras se allan y dependen de la introspección más que del diálogo y la interpretación de las necesidades de sus fuentes de demanda.

¿Cómo se Perfilan los Papeles y Funciones del Estado y la Sociedad Civil?

La tendencia en el papel que desempeña el Estado (ministerios de Agricultura e instituciones del gobierno en su conjunto), es continuar reduciendo su intervención en el funcionamiento de los mercados y en la formación de los precios, así como también en la provisión directa de servicios de apoyo a la agricultura. Sin embargo, seguiría cumpliendo funciones normativas y ejerciendo su calidad de juez dentro de las relaciones que se originan entre los agentes privados; en estas funciones tendrán especial énfasis las relacionadas con la normativa internacional para el comercio. No hay una tendencia clara de que los MAG amplíen su ámbito de acción más allá de la actividad productiva primaria.

La continua reducción de recursos fiscales y la fuertemente disminuida capacidad en recursos humanos no alientan una perspectiva de fortalecimiento de las acciones del aparato público para apoyar al sector privado comercial en mejorar sus niveles de competitividad, ni para combatir los niveles crecientes de pobreza rural. Esta tendencia a una reducción creciente en la disponibilidad de recursos de contraparte en las organizaciones públicas condicionaría el flujo de recursos de las instituciones financieras internacionales hacia inversiones en el medio rural.

Paradójicamente, en el sector de las organizaciones de la sociedad civil, aumentará la presión para que el Estado tenga una agenda concentrada en temas tales como: (i) la reconversión productiva, apoyada, entre otras cosas, con sistemas eficientes de generación y transferencia de tecnología (necesidad de competitividad, frente a la integración y liberalización comercial); (ii) la gestión de los recursos naturales (necesidad de la sustentabilidad ambiental); (iii) el fortalecimiento de las organizaciones de pequeños productores; (iv) el combate a la pobreza (necesidad de equidad para asegurar gobernabilidad, estabilidad social y conservación de culturas tradicionales); (v) la descentralización de decisiones a los niveles locales (regionales y municipales).

En el sector privado agroempresarial se anticipa que se irá construyendo un clima de menor confrontación con el Estado, en busca de apoyo para mejorar las posiciones competitivas de sus productos en el mercado internacional. Los productores agropecuarios insertos en los circuitos comerciales probablemente estén en mejores posibilidades de incrementar de forma sustancial su habilidad para generar, canalizar y satisfacer demandas específicas referidas al mejoramiento de su capacidad productiva y comercial; de esa manera, estarán mejor preparados para competir entre sí y con el exterior.

Por su parte, las organizaciones de pequeños y medianos productores demandarán mayor apoyo del Estado en servicios directos y concesiones para paliar sus pérdidas de ingresos debidas a su situación desventajosa en el comercio. Este grupo de productores estará sometido cada vez más a presiones del mercado por lograr ventajas competitivas, en lo cual el "factor escala" desempeñará un papel determinante. Ante ello, enfrentarán la disyuntiva de

continuar operando individualmente o asociarse para consolidar unidades viables para poder competir.

La sociedad civil presionará por enfoques más participativos en la toma de decisiones, procurando vincular a las instituciones del sector público con las organizaciones sociales en el medio rural y devolviendo a los agentes económicos privados un papel protagónico en el desarrollo rural. En esta línea, también habrá presiones por la descentralización, con el propósito de fortalecer la autonomía administrativa y financiera de los municipios o gobiernos locales, de tal forma que sirvan como espacios territoriales para canalizar esfuerzos estatales y de la sociedad civil dirigidos a mejorar el nivel de vida, y como organizaciones que permitan asegurar la participación ciudadana y el fortalecimiento del sistema democrático.

La disponibilidad de recursos externos para el combate a la pobreza y la conservación de los recursos naturales harán crecer el protagonismo de las ONG y las organizaciones de base en la solución de necesidades y demandas en las zonas rurales. A excepción de casos aislados, no se visualiza una tendencia a la aplicación generalizada en programas de desarrollo rural de una modalidad de trabajo que use los espacios territoriales (microrregión o municipios) como unidad de trabajo para canalizar los esfuerzos políticos, institucionales y financieros conducentes a lograr objetivos de producción, conservación de recursos naturales y superación de la pobreza rural.

Se anticipa que los pequeños productores marginados, ubicados en zonas deprimidas o en proceso de rápida degradación, y también los trabajadores rurales sin tierra, tendrán por parte del Estado un tratamiento preferencial, con el concurso y/o por medio de sus organizaciones. El énfasis de la ayuda se pondrá en apoyo directo al aumento del ingreso familiar, a la inversión social en la comunidad, a la reconversión productiva, a elevar sus capacidades de gestión y a la inserción en los circuitos comerciales. A continuación se presentan apreciaciones sobre la tendencia en los papeles del Estado y la sociedad civil en funciones específicas

En la tarea de conducción y formulación de políticas

La tendencia a que se agudicen las situaciones de polarización en las condiciones de vida y las desarticulaciones en la acción del sector público, harán que las organizaciones de la sociedad civil presionen cada vez más al Estado para que, en su tarea de promotor del proceso de desarrollo, atienda las necesidades particulares de cada estamento social que representa. Sin embargo, no se percibe suficiente capacidad en las organizaciones públicas para articular esfuerzos con las organizaciones de la sociedad civil en la tarea de conducción del desarrollo de la agricultura y el medio rural. Se visualiza una tendencia del sector público a continuar con el enfoque de clientelismo y reacción ante las crisis con soluciones de corto plazo, con el agravamiento de los desbalances entre crecimiento económico, equidad y sustentabilidad de los recursos naturales.

En el caso particular de los MAG, no hay una tendencia clara hacia el fortalecimiento de sus capacidades para lograr un liderazgo técnico en la tarea de conducción, tanto por medio de su influencia en las decisiones de política macroeconómica y sectorial, como en la concertación con organizaciones gremiales, asociaciones de productores y organizaciones locales. La tendencia a que las actividades *no agrícolas* crezcan en importancia en el medio rural, hace prever la exigencia a los MAG de fortalecer sus vínculos con otros ministerios y con un número cada vez mayor de organizaciones rurales.

Los cambios institucionales en varios países de la Región indican que la planificación, como herramienta para apoyar el proceso de conducción ha sido desvalorizada y las unidades encargadas de esa tarea en los MAG habitualmente han sido disminuidas en sus capacidades e importancia. Por el contrario, para acompañar los procesos de negociación comercial, en algunos países se han creado unidades especializadas en política comercial, en muchos casos paralelas a las de planificación. Como resultado de esta tendencia, en el sector público, el proceso de diálogo y concertación público-privado continuará estando escasamente alimentado por tareas integrales de análisis de políticas, limitando la posibilidad de una tarea de conducción orientada a lograr los balances entre crecimiento, equidad y sustentabilidad de los recursos naturales.

Las diversas experiencias en la Región parecen apuntar hacia la persistencia de un vacío institucional en el planeamiento estratégico, y ponen en evidencia la necesidad de revisar la forma en que se desenvuelve la planificación y administración de las políticas para la agricultura. Hay muy pocas experiencias que fundamenten la posibilidad de que el Estado llegue a desempeñar un papel importante en ese campo, aunque diferente al pasado: con formas novedosas de relacionarse con las diversas fuerzas sociales, privilegiando el diálogo y la concertación, con recursos menores, pero mejor utilizados (ver Recuadro 21).

Recuadro 21. Bolivia: la nueva institucionalidad sectorial

En el actual contexto de cambios que vive el país, se puede vislumbrar un proceso de transformación sectorial, en cuya base reside un factor crítico que guarda íntima relación con la creación de una nueva institucionalidad, capaz de revalorizar el conjunto de los recursos humanos, técnicos y materiales disponibles o potencialmente aprovechables. Asimismo, debe estar en condiciones de reencauzar la gestión sectorial, mediante la adopción y aplicación de nuevos valores, conocimientos e información, junto a la necesidad de tomar en consideración los nuevos paradigmas del desarrollo.

Existe la necesidad de conferir a este nuevo ordenamiento institucional un claro sentido de responsabilidad pública —Estado y Sociedad Civil, apartándose de la noción restringida de lo estatal—, es decir, que debe ser compartido por el conjunto de los agentes y actores sectoriales.

Desde la esfera institucional, debe precautelarse a todos aquellos aspectos que afectan la posición del sector y su sentido de dirección, de tal modo que, en función de los macroprocesos de la transformación sectorial, puedan conjugarse los principios de competitividad, equidad y sostenibilidad. La misión fundamental de la gestión sectorial es encaminar sus esfuerzos hacia esos objetivos, basada en el aprovechamiento de oportunidades abiertas y la superación de las restricciones, en un marco propicio de cambio.

Fuente: Ponce Blanco *et al.* 1996.

No se aprecia una tendencia del Estado y de los sectores productivos por construir en conjunto una estrategia integral que articule los componentes productivo, comercial y de inversión, que permita lograr mejores niveles de productividad para competir con un enfoque integral, de cadenas agroindustriales o complejos agroalimentarios. Todo hace suponer que las estrategias de reconversión continuarán en acciones aisladas e insuficientes en programas de modernización productiva dirigidos a rubros productivos (tanto de la industria como de la agricultura), sin que se procure una articulación integral y selectiva de las actividades con

mayor potencial dinamizador. Asimismo, se visualiza que los esfuerzos públicos y privados por mejorar la calidad de los recursos humanos (la inversión en capital humano) e impulsar políticas orientadas a la incorporación del progreso técnico, seguirán siendo muy limitados y puntuales.

Sin embargo, en el sector privado agroempresarial se observa una tendencia al fortalecimiento de sus organizaciones gremiales y, con ello, a que se incremente su capacidad para obtener ventajas comparativas y competitivas internas y externas. Las organizaciones económicamente más fuertes mejorarán su capacidad de elaborar propuestas sobre políticas públicas y de conformar empresas o "brazos económicos" paralelos a la acción gremial, para fortalecer su posición negociadora en las cadenas productivo-comerciales y para ofrecer a sus asociados los servicios que requieren para mejorar su competitividad.

En la concertación público-privada

La multiplicación de los actores sociales y sus demandas diferenciadas será una de las características que prevalecerán durante los próximos años. Este fenómeno continuará a medida que el Estado se retire de desempeñar ciertas funciones y las traslade a la sociedad civil, conforme aumente la integración de los procesos desde la producción hasta el consumo final. La descentralización de funciones estatales y de los servicios hacia instancias regionales, municipales y locales demandará la aparición de nuevos actores, con nuevas capacidades para desempeñar las responsabilidades que se descentralizan.

En las relaciones entre el Estado y las organizaciones de la población rural surgirán demandas crecientes en torno a los temas de pobreza y marginación. Es muy probable que las ONG tengan cada vez más importancia en la resolución de situaciones de pobreza y desempleo focalizado en grupos sociales y áreas bien definidas. A juicio de donantes y cooperantes externos, el problema para enfrentar esas situaciones radica más en la mala administración de los recursos que en la falta de fondos. En un estudio realizado recientemente (Desarrollo de Base 1995) se determinó que la mayoría de esos organismos (incluyendo las Naciones Unidas) "proponían abandonar el método tradicional de ayuda de gobierno a gobierno y adoptar programas de pueblo a pueblo" (ver Recuadro 22).

La situación que se perfila en la agricultura y el medio rural demandará la participación de otros actores en la esfera pública y la sociedad civil en las decisiones y en la ejecución de las políticas, así como también en la prestación de servicios para la agricultura. Sin embargo, la tendencia a construir espacios de concertación y diálogo es aún limitada. Mientras el sector público muestra una tendencia a fortalecerse como conductor de los procesos de negociación comercial, en las negociaciones a nivel de producto se advierte una tendencia al fortalecimiento de las organizaciones, para que éstas asuman la defensa de la inserción de las cadenas productivas en los mercados interno y externo.

En pocos países se aprecian avances significativos en el diálogo y la concertación entre los agentes económicos que participan en las cadenas agroalimentarias, buscando alianzas estratégicas y formas asociativas y solidarias (concertación privada-privada).

En los servicios para la agricultura

Los resultados de las reformas fiscales hacen que los ministerios de Agricultura o sus similares se perfilen como organizaciones cada vez más normativas y menos operativas. Se

reducen en unidades y personal, transfiriendo competencias (de acuerdo con la realidad de cada país) hacia estados (provincias), municipios y organizaciones del sector privado. Los servicios estatales de apoyo directo a la agricultura tienden a desaparecer, y surgirán más vacíos institucionales en aquellos que, o bien no sean suficientemente rentables para que los asuma la empresa privada, o no puedan asumirlos otras organizaciones de la sociedad civil por falta de capacidad organizativa y económica. El Estado continuará reservándose la responsabilidad de regulación y en algunos casos la supervisión de esos servicios.

Ante esta perspectiva, y salvo excepciones, no se anticipa que los MAG adopten políticas para estimular e impulsar a organizaciones de la sociedad civil para que asuman la prestación de los servicios que requieren la producción, procesamiento y comercialización, principalmente de la pequeña producción comercial y campesina. La tendencia es a que las organizaciones agroempresariales sí puedan manejar sus propios servicios, con lo cual se acentúa la polarización de los sectores.

Por la misma situación fiscal, otros organismos del sector público tampoco dirigirán esfuerzos significativos para la modernización de actividades y de servicios que se requiere que avancen armónicamente como elementos complementarios para mejorar la competitividad de la agricultura, tales como infraestructura física, puertos y transporte, seguridad y otros.

Recuadro 22. Hacia una sociedad tridimensional: la convergencia de las ONG, la filantropía y la sociedad civil

Según un estudio realizado, se observa una tendencia a brindar un apoyo creciente a los programas de desarrollo sostenible ejecutados por las ONG, a reforzar la sociedad civil y promover la amplia participación. Ante la reducción de los presupuestos de ayuda al exterior, se destaca la importancia de la iniciativa de promoción de recursos nacionales y de ayudar a las ONG a aprovechar las fuentes locales de fondos.

Se supera la óptica bidimensional de la sociedad en los años ochenta, que reconocía al mercado o al sector privado, junto con el Estado, como los agentes de cambio y reforma más importantes; surge el planteamiento de la creación de una auténtica sociedad civil, una sociedad tridimensional, en la cual los particulares puedan asociarse y organizarse en defensa de sus propios intereses.

Un caso que puede mencionarse en esta línea es la Fundación Social (FS) de Colombia, que tiene su propio grupo de 14 empresas con fines de lucro (que operan competitivamente en sectores de las finanzas, construcción, salud, recreación y comunicaciones), con un activo de US\$ 1 800 millones y 10 programas sociales que se financian con US\$ 4 millones que son parte de sus ganancias anuales y que atienden alrededor de dos millones y medio de personas.

Fuente: Desarrollo de Base 1995.

No existen indicios de que cambiará la tendencia de retirar de los MAG y de las instituciones descentralizadas las actividades de mayor significación económica relacionadas con la producción y el comercio. No obstante, se perfila un desplazamiento de las tradicionales actividades de los MAG hacia el fortalecimiento y promoción de los servicios prioritarios contenidos en la llamada "caja verde" del GATT-94, tales como la investigación y difusión

tecnológicas pero, sobre todo, la información internacional agropecuaria suministrada en redes de amplio acceso.

En la educación agrícola media y superior, que es un factor determinante para dinamizar y consolidar el proceso de desarrollo sostenible de la agricultura, no se aprecian acciones decisivas del Estado que alienten una perspectiva de mejoras cualitativas en el mediano plazo. Más bien la tendencia en algunos países apunta a la privatización, por la incapacidad del Estado de mantener estos servicios que representan un alto nivel de subsidio.

Paradojas de la Agricultura Regional

La agricultura tiene un gran peso en la mayoría de las economías y sociedades de los países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, en la agenda política internacional y también en las prioridades de los organismos multilaterales de financiamiento, el tema agrícola como tal a perdido relevancia, sustituyéndose por nuevos *issues*, tales como la pobreza, las migraciones, la ecología y las drogas. No obstante, estos últimos temas tienen una obvia vinculación con los problemas no resueltos de la agricultura regional.

Durante la época de sustitución de importaciones, la agricultura fue penalizada con políticas que generaban un sesgo antiagrícola. Con el nuevo modelo aperturista, al eliminarse algunas medidas de que afectaban negativamente a la agricultura, se supuso que el desempeño de la agricultura mejoraría. Sin embargo, las estadísticas disponibles para los países de la Región indican que el crecimiento de la agricultura fue mayor en el pasado que con el modelo actual. Aun en el período de tránsito entre los dos modelos, caracterizado por la crisis de la deuda, el desempeño de la agricultura fue mejor que el del resto de los sectores de las economías regionales.

De acuerdo con los datos disponibles (ver Recuadro 23), el desempeño de la agricultura en comparación con el resto de la economía fue superior en la época previa al período de ajuste y apertura económica. Por ejemplo, el PIB agrícola regional creció a tasas medias anuales del 3.5% y 3.6% durante los períodos 1950-1973 y 1973-1980, mientras que en la década de los ochenta creció sólo 2.1% y entre 1990 y 1994 sólo 2.4% (CEPAL 1996). En los quince años que van desde 1979-81 a 1992-94, el crecimiento del producto agrícola de ALC fue menor que las tasas de crecimiento observadas por otros países en desarrollo en África (2.64) y Asia (3.85) y sólo cuatro países de América Latina tuvieron en su producción agrícola tasas de crecimiento comparables con la alcanzada por el promedio de los países asiáticos en vías de desarrollo (IICA 1996b).

Una parte significativa de la brecha en el crecimiento de la producción agrícola entre los países de ALC, África y Asia, se explica por las diferencias en el crecimiento de la fuerza agrícola en las tres regiones. Entre 1980 la fuerza de trabajo en la agricultura creció anualmente en 1.63% en África, un 1.16% en Asia y sólo en un 0.37% en ALC. Sin embargo, el crecimiento del producto agrícola por trabajador en ALC (1.65) superó la situación observada en África (1.00), pero mostró un rezago con respecto a Asia (2.66) en casi un 1% al año (IICA 1996b). Las variaciones en la productividad del trabajo agropecuario en países como Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela muestran tasas inferiores, entre 1990 y 1993, que las observadas entre 1970 y 1980. La excepción es Chile, donde dichas tasas se han incrementado (CEPAL 1996).

Recuadro 23. Algunos indicadores de la evolución de la agricultura de ALC

	<i>Tasas medias de variación anual</i>			
	1950-1973	1973-1980	1980-1990	1990-1994
PIB agrícola	3.5	3.6	2.1	2.4
PIB total	5.4	4.7	1.6	3.1
	<i>Exportaciones (quantum)</i>			
Agricultura	4.1	2.3	3.1	2.3
Todos los sectores	4.6	0.4	3.4	5.8
	<i>Importaciones (quantum)</i>			
Agricultura	5.9	12.2	-0.7	12.0
Todos los sectores	4.4	5.1	-1.9	16.8
	<i>Participación en mercados internacionales (% participación en mercado de la OECD)</i>			
	1980	1985	1990	1993
América Latina y el Caribe	14.5	15.1	11.7	11.2
	<i>Productividad del trabajo Agropecuario (% de variación anual)</i>			
	1970-1980	1980-1990	1990-1993	
Argentina	3.2	0.6	1.3	
Brasil	5.0	2.0	2.0	
Chile	3.9	2.4	5.3	
Colombia	4.2	1.0	1.1	
Venezuela	3.2	1.3	2.7	

Fuente: CEPAL 1996.

El comercio agrícola es aún más importante para América Latina que para los países en desarrollo de otras regiones; si se contabilizan las exportaciones agrícolas regionales, casi una cuarta parte del total de las exportaciones de ALC, la Región se mantiene como un exportador neto, a diferencia de Asia y África que son importadores netos (IICA 1996b). Sin embargo, las exportaciones agrícolas regionales crecen a tasas menores durante el período de apertura (2.3% entre 1990 y 1994), en tanto que las importaciones agrícolas crecieron a tasas del 12% durante ese mismo lapso. La participación de América Latina y el Caribe en los mercados internacionales de productos agropecuarios, que en 1985 era del 15.1%, para 1993 había caído a niveles del 11.2%, y el índice de precios relativos de los principales productos de exportación regional sigue cayendo.

Por otro lado, en un análisis que realiza el IICA y en informes recientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID 1996), se demuestra que el mayor dinamismo experimentado por las exportaciones latinoamericanas en los últimos años se observa en el marco de los bloques de integración subregionales y no con respecto a terceros mercados. Además, el comercio intrarregional está sirviendo de base para desarrollar nuevas exportaciones de mayor valor agregado de las que se colocan típicamente en el resto del mundo. Esto contradice la

vieja hipótesis de la inviabilidad del comercio intrarregional de origen agropecuario, en virtud de la similitud de ofertas exportables, y pareciera coincidir con razones similares a las que explican el peso determinante del comercio intraindustrial entre los países desarrollados del Norte.

Al analizar las estadísticas de producción en la Región, se puede afirmar que con el nuevo modelo se han dinamizado y modernizado las actividades de la agricultura vinculadas a la exportación, en especial las no tradicionales, al tiempo que se ha desalentado la producción destinada al mercado nacional, que perdió los apoyos gubernamentales y se expone ahora a la competencia de las importaciones. Ello explica, en buena medida, que algunos países de la Región se estén convirtiendo en relevantes importadores de alimentos (las importaciones crecieron en un 12% entre 1990 y 1994); también que los niveles de pobreza en las zonas rurales estén creciendo y profundizándose, ya que los pequeños productores y campesinos están asociados a la producción destinada al mercado interno y están marginados de la posibilidad de participar —dadas las exigencias de recursos financieros, tecnológicos y humanos— en actividades no tradicionales de exportación.

Si no se implementan programas específicos para facilitar la transformación/innovación productiva y comercial de los pequeños y medianos productores, la tendencia es hacia procesos de modernización excluyente, en los cuales sólo participan aquellos con mayores posibilidades. Como dijera un ministro de Agricultura de la Región, durante la VIII Reunión Ordinaria de la Junta Interamericana de Agricultura (setiembre 1995): "hemos creado islas de modernidad en un mar de pobreza". Esto es lo que caracteriza a una *agricultura polarizada*, como resultante de las tendencias que se vislumbran.

Con el cambio en las políticas se derivan importantes implicaciones para el concepto de seguridad alimentaria. En el modelo previo, el concepto de seguridad alimentaria requería que los países se preocuparan por producir los alimentos que consumían; ello significó que surgieran programas de fomento a la producción nacional de productos básicos. En el nuevo modelo de apertura económica, el concepto ha evolucionado y considera a la seguridad alimentaria como el proceso de garantizar el acceso a los alimentos que se consumen nacionalmente, sin tener en cuenta que se produzcan internamente o se importen. Ello implica también que, en lugar de las políticas de fomento a la producción, se enfatizarán las políticas relacionadas con el ingreso.

La eliminación de las políticas de fomento y soporte interno a la producción de alimentos básicos y la exposición de los productores nacionales a la competencia externa (muchas veces subsidiada), han llevado al desaliento y reducción de la oferta interna, mientras que en el plano internacional las inestabilidades climáticas crecientes, los desastres naturales, la liberalización de los mercados, las reducciones de excedentes y las demandas esporádicas que no consideran respuesta de oferta (caso de China, países del sudeste asiático y países que se han vuelto importadores), han presionado sobre las escasas disponibilidades y han elevado los precios. En efecto, las reservas de cereales muestran un proceso de franco descenso y el precio (FOB) del trigo ha superado la barrera de los US\$ 220 (creció en un 40% durante el último año).

La elevación del precio del trigo bien podría ser un fenómeno más coyuntural que estructural, más influido por problemas con las cosechas (de oferta) que por evolución de la demanda, como señalan algunos autores (*The Economist 1996*). Sin embargo, para muchos países de ALC que se han vuelto importadores de alimentos, ello significa que ahora afrontan problemas de acceso a ofertas y tienen que pagar más caro por alimentos que antes producían.

Algunas proyecciones para el año 2030 del desbalance entre la evolución de la población y la expansión urbana, con el crecimiento de la oferta de alimentos (dado que la disponibilidad de tierra cultivable por habitante se reduce), concluyen que se provocará una mayor presión

sobre los recursos naturales y sobre las escasas disponibilidades de alimentos, con efectos muy preocupantes para los países de menor poder adquisitivo que se han vuelto dependientes de las provisiones externas.

Sin embargo, no se pueden elaborar para la Región conclusiones determinantes surgidas de la simple extrapolación de tendencias, sin considerar los efectos que tendrían sobre la evolución de la ofertas políticas de cambio estructural que lleven a reducir ineficiencias en los procesos productivos y la sustitución de recursos como resultado del progreso técnico.

¿Qué Lecciones de la Experiencia se Recogen en Esta Etapa de Transición?

Los datos y tendencias detectados con relación a la agricultura y las paradojas referidas en relación a ella, indican que su desempeño ha sido poco satisfactorio. Asimismo, las reformas económicas y las transformaciones institucionales emprendidas no han contribuido a dinamizar la producción agrícola, ni a convertir los resultados de su evolución en mejoras en la equidad, la competitividad y la sustentabilidad.

Por todo ello, resulta importante analizar y evaluar a tiempo las lecciones de esta etapa de transición, con la finalidad de introducir los cambios de dirección que permitan moldear la nueva institucionalidad. Con tal propósito, se presentan algunas reflexiones sobre la experiencia recogida:

- ▶ La apertura de las economías es mucho más que una reducción de niveles arancelarios; deben abordarse enfoques estratégicos más integrales y prepararse para participar en las nuevas reglas del juego. De lo contrario, se permanece en una liberalización comercial que sólo permite a los más aptos (en términos económicos, financieros, tecnológicos y gerenciales) participar con éxito en dicho juego.
- ▶ Lo expuesto conduce a una mayor polarización entre unos pocos actores privados que se modernizan y compiten en mercados locales e internacionales, y la mayoría restante, que queda rezagada, sin posibilidad de modernizarse y en peligro de sucumbir ante la competencia, con los consecuentes costos sociales y políticos.
- ▶ La racionalización y redefinición de papeles de los sectores público y privado debe ser seguida por un fortalecimiento de sus organizaciones que se derive de ese proceso. Si eso no sucede, las deficiencias en las instituciones se convierten en elementos retardatarios y obstaculizadores. Las instituciones, por el contrario, deben utilizar elementos facilitadores que generen altas sinergias en torno a actividades, procesos y grupos de individuos, cuyos beneficios son difícilmente apropiables por agentes económicos privados que actúan en forma individual.
- ▶ Si se trasladan funciones del ámbito público a la sociedad civil, sin desarrollar en forma adecuada las capacidades para asumir dichas funciones, se producen vacíos institucionales que obstaculizan el desarrollo de las actividades socioeconómicas en la agricultura y el medio rural.
- ▶ La "mano invisible" en mercados imperfectos o poco desarrollados no es suficiente para alcanzar una eficiente y equitativa asignación de recursos. Por lo tanto, se requieren

instituciones adecuadas (públicas y privadas) para obtener respuestas que no surjan espontáneamente de los mecanismos típicos del mercado.

- ▶ Ante las restricciones de recursos públicos para la inversión en tecnología e innovación, y el limitado esfuerzo de los actores privados en este campo esencial para la competitividad, se requiere construir soluciones institucionales imaginativas que permitan revertir esta situación y promover el cambio tecnológico que demandan los actores de la agricultura para competir con éxito en los mercados.
- ▶ Resulta esencial diseñar un nuevo perfil de recursos humanos para activar el desarrollo de la agricultura y del medio rural, de acuerdo con las líneas determinadas por las tendencias del entorno mundial, regional y nacional. En mercados más abiertos y competitivos se requieren, por ejemplo, recursos humanos con capacidad para negociar, manejar información y dirigir procesos productivos y comerciales.
- ▶ Debe lograrse una articulación entre las políticas macroeconómicas y las sectoriales agrícolas, con el fin de que se refuercen mutuamente y no se anulen por conflictos entre objetivos. Así, por ejemplo, en una estrategia que procura vincular más la agricultura nacional con los mercados internacionales, ciertas políticas que se centren en el control de la inflación pueden generar distorsiones en los macroprecios clave (tipo de cambio y tasas de interés) que atentan contra los sectores de productores orientados al mercado exterior.
- ▶ Persisten los problemas sociales de la equidad y la utilización racional de los recursos naturales, sin que se haya desarrollado un enfoque integral para su tratamiento, ni marcos institucionales adecuados para definir y ejecutar políticas que contribuyan a un desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural.
- ▶ Los cambios ocurridos durante los últimos quince años, en los cuales la agricultura pareciera haber evolucionado pobremente, obligan a revalorizar su real contribución económica y social, redefinir su papel, objetivos, formas de medir su desempeño y reorientar el funcionamiento de sus instituciones.

CAPITULO III

Hacia una Nueva Institucionalidad de la Agricultura y el Medio Rural

En un esfuerzo por adaptarse a un nuevo modelo de desarrollo, que está en construcción, el Estado y la sociedad civil impulsan transformaciones en la institucionalidad de la agricultura y el medio rural. Sin embargo, la limitante más seria que enfrenta la modernización de la institucionalidad se encuentra en la visión tradicional de la agricultura que todavía mantienen los agentes vinculados a ella; es una visión unidisciplinaria, sectorialista, parcial y estática, que empaña la apreciación de sus vínculos con la sociedad rural y con el resto del sistema económico nacional e internacional. Esto se refleja en una actitud reactiva, e incluso pasiva, que se observa en las organizaciones públicas y privadas vinculadas a la agricultura, frente a los cambios del entorno. La nueva institucionalidad debe responder a una visión renovada de la agricultura y el medio rural, y sustentarse en un paradigma de cooperación y convergencia en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, en el marco de una economía de mercado. Este nuevo paradigma es fundamental para fortalecer la gobernabilidad, como condición que lleva a sociedades más democráticas que garanticen el desarrollo sostenible.

La Necesidad de Cambiar la Visión Tradicional de la Agricultura

Es necesaria una visión renovada, en primer lugar, porque se acepta que existen dificultades para comprender la multidimensionalidad e interdependencia de los fenómenos que afectan y son afectados por el comportamiento de la agricultura, muchos de los cuales (p.ej., la salud, la nutrición, la educación, el medio ambiente o la paz, e incluso la democracia) a primera vista parecerían no tener relación con ella.

Esa dificultad se explica en parte por tres razones:

- a. Entre los agentes vinculados a la agricultura predomina una visión unidisciplinaria, sectorialista, autárquica, parcial y estática, que limita la visualización de sus vínculos con el resto de la economía, el medio urbano, la sociedad y el entorno mundial.

- b. Los cambios en los tiempos actuales y, en especial, en la economía nacional e internacional, son tan dinámicos que con la concepción tradicional de la agricultura no se logra comprender y anticipar oportunamente sus efectos.
- c. Se padece de un severo retraso en el conocimiento de los fenómenos que conciernen a la evolución de la agricultura y actividades vinculadas a ella (p.ej., el estado de la nutrición y la salud en el ámbito rural, los efectos de los programas de estabilización y ajuste estructural, la magnitud real del deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente, las implicaciones de la nueva institucionalidad internacional, entre otros).¹

En segundo término, es necesario contar con esa visión renovada porque, en los últimos años, los procesos de transformación agroindustrial se han hecho cada vez más complejos y sofisticados, lo cual ha redundado en una oferta amplia y variada, cuantitativa y cualitativamente, de nuevos productos que llegan al consumidor. Con frecuencia, esas transformaciones encubren el origen agropecuario de los nuevos productos y, por ende, el aporte real de la agricultura; ello dificulta la estimación de la contribución de la agricultura al crecimiento y desarrollo de los países. A esa situación contribuye el uso de indicadores tradicionales para esas mediciones, como sucede, por ejemplo, con el "producto interno bruto" (PIB) que, al ser utilizado a nivel sectorial, genera una distorsión conceptual y metodológica que contribuye a subvalorar el verdadero aporte de la agricultura, desconociendo que ésta contribuye cada vez más con insumos y como mercado, para un mejor desempeño y crecimiento del resto de las actividades productivas.

En tercer lugar, desde hace más de una década se ha venido desarmando el andamiaje estructural del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, cuya piedra angular era su visión de los orígenes endógenos del desarrollo. Ese modelo está siendo reemplazado por otro que reconoce la cercana articulación entre las dimensiones técnico-productiva, socio-política, cultural y ecológica, que trasciende los límites "sectoriales" que en el pasado restringieron la visión operativa de la agricultura a la estrecha concepción de un "sector primario". Esta visión restringida también permeó el desarrollo conceptual y metodológico de las últimas cuatro décadas y, por ende, la formulación de políticas económicas. También dificultó la apreciación de sus reales funciones en el proceso de desarrollo. La superación de estas limitaciones conceptuales y operativas, es uno de los mayores desafíos a enfrentar.

Se requiere una visión renovada de la agricultura y del medio rural, acorde con las características de ese nuevo modelo en gestación, que permita a los agentes públicos y privados ir moldeando y modernizando la institucionalidad, para que ella cumpla su papel facilitador, orientador y generador de sinergias en torno a las actividades y procesos productivos y de interés social.

Finalmente, es preciso contar con una visión renovada de la agricultura porque, desde hace algunos años, en foros nacionales e internacionales en los cuales participan líderes políticos y funcionarios públicos de alto rango, así como representantes de organismos internacionales,

¹ Estas conclusiones fueron reconfirmadas en el taller "Visión 2020 para la Alimentación, la Agricultura y el Medio Ambiente", realizado del 20 al 22 de marzo de 1995, en la ciudad de Cali, Colombia, convocado conjuntamente por el IFPRI, el CIAT y el IICA.

financieros y de cooperación técnica, equivocadamente se otorga menor importancia a la agricultura, situación que se ratifica con la real marginación a que es sometida en la asignación de recursos y con la débil implementación de políticas y programas que procura impulsar su transformación integral.

Las desarticulaciones que afectan a la agricultura

El momento actual de transición global hacia un nuevo modelo de desarrollo, define un ambiente de trabajo para la agricultura y el medio rural caracterizado por: (a) los cambios estratégicos acelerados en el entorno que se traducen en incertidumbres o amenazas para diferentes agentes económico-sociales; (b) las desarticulaciones en la forma de concebir y manejar la agricultura, que impiden apreciar y valorar su real contribución al desarrollo nacional. Estas desarticulaciones, también son un impedimento para construir la nueva institucionalidad que demandan los nuevos tiempos y condiciones.

Como se vio en el Capítulo anterior, los cambios estratégicos en el entorno que inciden sobre la agricultura y el medio rural no se limitan al tema del comercio. Ellos tienen que ver también con aspectos políticos, económicos, comerciales, de información y comunicación, tecnológico-productivos, ambientales, institucionales y financieros. Además, se dan a nivel mundial, regional y nacional.

Es fundamental reconocer que existe una cercana relación entre esos cambios y las desarticulaciones. La limitación en la forma de visualizar a la agricultura alejada de su realidad objetiva, induce con frecuencia a diferentes agentes económico-sociales a ver los cambios acelerados en el entorno como generadores de incertidumbre y como amenazas, en lugar de percibirlos como oportunidades. Si se visualiza la agricultura en una perspectiva diferente, se podrían aprovechar esas oportunidades para impulsar su desarrollo sostenible.

Esto exige contar con un enfoque holístico que reconozca el valor y las implicaciones de las interrelaciones de las partes. Un primer paso para la superación de las articulaciones es el hecho de reconocerlas.

En la Región se aprecian desarticulaciones en varios planos relacionados con la agricultura y el medio rural. Algunas de ellas, de importancia capital, se observan entre la agricultura, la sociedad rural y el resto del sistema económico; entre los niveles de las políticas que los afectan; entre las perspectivas de corto y largo plazo; entre los objetivos de competitividad y equidad; entre los procesos de privatización y la gobernabilidad del sistema socio-político.

La desarticulación entre la agricultura, la sociedad rural y el resto del sistema económico no permite entender la contribución de la primera al crecimiento y desarrollo del país; limita la comprensión de las implicaciones de los cambios en su ambiente nacional e internacional; impide entender el nuevo papel que está desempeñando; definir procesos de seguimiento a esos cambios y abordar las reformas institucionales de una manera integral.

La desarticulación entre las políticas macro, meso y microsocioeconómicas conduce a la concepción tradicional de las políticas sectoriales como un conjunto de medidas proteccionistas y de incentivos distorsionantes que se traducen en ineficiencias y desequilibrios en el accionar

de las economías. No se desarrolla capacidad para analizar los impactos cuantitativos de las políticas macroeconómicas en la agricultura a nivel de cadenas productivo-comerciales ni a nivel de finca; no se desarrolla capacidad para efectuar análisis de inteligencia económica, ni inteligencia de mercado y comercial, y menos aún para articular una estrategia de innovación productiva.

La *desarticulación entre las políticas agropecuaria y comercial*, generada por una apertura ortodoxa que descansa en medidas de liberalización comercial, sin que exista un marco de políticas coherente que las comprenda, impide aprovechar las sinergias de la ampliación de mercados y la exposición a la competencia, para promover una transformación productiva, institucional y humana, al tiempo de que se potencia el crecimiento de las economías.

La liberalización de las importaciones se está dando sin un marco coherente de políticas que la complemente y sin una estrategia de promoción de exportaciones que arrastre al resto de la economía, lo cual genera crecientes presiones en los mercados de capitales, bienes y servicios. Esto pone en evidencia las deficiencias en los mecanismos de comercialización y en los servicios de apoyo para la agricultura, convirtiéndose en "cuellos de botella", que neutralizan los incentivos contenidos en la política comercial.

Complica el panorama la falta de inserción de la liberación financiera dentro de un marco de políticas para el desarrollo sostenible, porque privilegia el flujo de capitales de corto plazo y de carácter especulativo, sin preocuparse por apoyar programas de inversión que sustenten una estrategia de innovación productiva vinculada a elevar los niveles de competitividad.

Existe *desarticulación entre las visiones de corto y largo plazo*. En primer término, la urgencia de la crisis de la deuda, las políticas de estabilización y, posteriormente, la dinámica del cambio en el entorno y las presiones de la coyuntura, han determinado que se privilegie una visión de corto plazo; asimismo, se han descuidado las acciones de más largo aliento, cuando muchas de las acciones e inversiones en la agricultura requieren amplios plazos de maduración y ser tratadas con visión de largo plazo. Por ejemplo, los procesos de innovación productiva para elevar los niveles de competitividad de la agricultura, requieren acciones con visión de largo plazo y no se construyen con medidas habitualmente utilizadas para resolver las urgencias del corto plazo.

Existe también *desarticulación entre los objetivos de competitividad y equidad*, campos en los cuales las políticas y acciones emprendidas para lograr transformaciones y canalizar inversiones son muchas veces inconsistentes y generan conflictos. Así, políticas salariales restrictivas para asegurar competitividad por la vía de costos menores, se tornan contrarias al logro de la equidad. Las limitaciones conceptuales y metodológicas actuales impiden entender los vínculos entre competitividad y equidad, para que las transformaciones que se emprendan, conducentes a desarrollar una agricultura moderna, aseguren su sostenibilidad en el largo plazo.

Se presenta también una *desarticulación en el plano institucional* entre los procesos de privatización y gobernabilidad. No se están reconvirtiendo las organizaciones públicas para que se adapten al nuevo estilo de desarrollo y tampoco se crean las capacidades necesarias en organizaciones privadas para gerenciar los procesos de cambio. Con los procesos de privatización no se está mejorando la gobernabilidad de los sistemas, al no definirse nuevas formas de relacionamiento público-privadas, ni desarrollarse nuevas organizaciones en la sociedad civil para asumir las funciones trasladadas del ámbito público al privado.

Nuevos énfasis en la concepción de la agricultura

Para que los cambios en el entorno económico, social y político se perciban como oportunidades, se requiere reconocer y superar las limitaciones que impone la forma de visualizar (concebir y manejar los asuntos) de la agricultura.

Con el modelo que está en vías de gestación, "orientado hacia afuera", se hace cada vez más evidente la urgencia de abandonar la visión tradicional de agricultura primaria, pues surgen elementos aislados que es urgente articular en una visión renovada de la agricultura y el medio rural. Los "nuevos énfasis" que van apareciendo presentan características muy diferentes a las que primaron durante el modelo de sustitución de importaciones. En el Recuadro 24 se resumen algunos de esos elementos que van surgiendo y se contraponen con los de la "concepción tradicional". Como ahí se indica, se van perfilando cambios no sólo en la concepción de la agricultura, sino además de quiénes son los actores relevantes y cómo deben ser visualizados, cuál es la apreciación respecto a la importancia y características de los mercados, las actitudes de los consumidores, las formas de propiedad y la percepción de los límites de los derechos de la "propiedad privada" frente al interés colectivo, en materias tales como la conservación de los recursos naturales.

Recuadro 24. Viejos y nuevos énfasis en relación con las políticas para la agricultura

<i>Viejo énfasis</i>	<i>Nuevo énfasis</i>
La agricultura: un conjunto de fincas	Agricultura: cadenas que articulan la producción primaria, su transformación y sistemas de distribución
Agricultura familiar y pequeñas empresas	Agricultura industrializada, corporaciones y nexos transnacionales
Oferta inestable de alimentos y materias primas (básicamente producción nacional)	Oferta de alimentos y materias primas más estable (producción mundial)
Demanda interna	Demanda global (internacional e interna)
Dependencia de pocos proveedores internacionales	Muchos proveedores a nivel mundial
Los mercados domésticos	El mercado internacional y la demanda industrial interna
Productos primarios	Hacia la producción de alimentos manufacturados
Reducción de los costos y escasez (desabastecimiento) de alimentos para los consumidores nacionales	Reducción de los costos de alimentos dentro del presupuesto familiar y mayor acceso a fuentes mundiales para reducir las posibilidades de desabastecimientos

<i>Viejo énfasis</i>	<i>Nuevo énfasis</i>
El ingreso de la fincas como medida de bienestar económico	El ingreso de los hogares rurales como medida de bienestar económico
Ayudas a la agricultura como un derecho	Ayudas a la agricultura en función de la prueba de su necesidad
Ayudas a la agricultura vía subsidios directos a los precios	Ayudas a la agricultura condicionadas a lo permitido por GATT-94 (La caja verde)
Eficiencia en el uso de recursos naturales. Conservación de los recursos sólo para mantener e incrementar la productividad	Buen uso de los recursos para reducir contaminación ambiental y asegurar sustentabilidad
Los derechos de propiedad privada son sagrados	La sociedad se reserva mayores derechos de propiedad para la colectividad y se reduce el alcance de los derechos privados de propiedad
El bienestar económico de las comunidades rurales depende de la agricultura	La importancia creciente de actividades no agrícolas en el bienestar económico de las comunidades rurales.

Fuente: Adaptado de Boehje 1995

También se afecta la forma en cómo se concibe el manejo o administración de las empresas de la agricultura (fincas y agronegocios), así como sus concepciones estratégicas. En efecto, se abandona un enfoque de oferta (qué producir), para centrarse en la demanda y quiénes son los clientes, dónde están, qué tipo de productos demandan y con qué características; cuáles son los insumos/factores relevantes para operar con éxito en el nuevo entorno; cuál es el papel de los servicios, etc. Algunas de esas características se resumen en el Recuadro 25.

Visión Renovada de la Agricultura y el Medio Rural

La expresión *visión renovada de la agricultura y el medio rural* es un recurso para referirse a una interpretación de la agricultura que busca revalorizarla y recurre al enfoque de sistemas para captar la esencia de sus nuevas funciones, en el contexto del modelo de desarrollo que están construyendo los países de la Región.

En esta visión, la *modernización* y la *democracia* se vinculan estrechamente y se convierten en dos fuerzas que se retroalimentan para que la modernización amplíe la base de sustentación de los agentes económico-sociales, beneficiarios del proceso de transformación integral de la agricultura y el medio rural.

Recuadro 25. Viejos y nuevos énfasis en la administración de las fincas y agronegocios

Característica	Viejo énfasis	Nuevo énfasis
¿Qué producir?	Productos primarios básicos "Commodities"	Productos con atributos específicos, materias primas diferenciadas, productos para nichos de mercado
Planteamiento estratégico	¿Cuánto producir?	¿A quién vender?
Comercialización	Colocación de excedentes	Diferenciación de la oferta y diseño de estrategias de venta a partir de las demandas de la clientela
Perfil del administrador	Básicamente productor de bienes primarios	Empresario generador de bienes intermedios para la industria agroalimentaria (cadenas)
Activos de la empresa	Capital financiero como principal fuente de poder y control	Información como principal fuente de poder y control
Recursos humanos	Fuerza laboral es un costo y equipamiento es una inversión	La fuerza laboral es una inversión y el equipamiento un costo
Inserción en la cadena	Suplidores y compradores son adversarios	Suplidores y compradores son aliados (alianzas estratégicas)
Base de la modernización productiva	Cambio tecnológico	Cambio institucional (formas de hacer las cosas) e innovación productiva
Fuente principal de ventajas competitivas	Activos "duros" (maquinaria y edificios)	Activos "blandos" (recursos humanos, organización, tecnología, planes)
Concentración de la producción	Localización de la producción concentrada geográficamente	Producción geográficamente dispersa
Características del ambiente empresarial	Estabilidad	Cambio/incertidumbre/flexibilidad
Relaciones con el medio ambiente	Productores explotan recursos naturales	Productores protegen recursos naturales
Información y conocimiento	Información e investigación pública y abierta	Información e investigación privada (apropiable) y cerrada

Fuente: Adaptado de Boehje, 1995

En esencia, esta visión renovada se define en términos de tres elementos. El primero es el *enfoque sistémico*, que permite interpretar la multidimensionalidad de la agricultura y sus organizaciones. El segundo es la *finalidad*, el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural, que da sentido de dirección y de pertenencia a todo el esfuerzo de transformación. El tercero es la *estrategia*, que sirve como guía para la transformación integral de la agricultura y el medio rural, de tal forma que se garantice el logro de aquella finalidad.

El enfoque sistémico

El *enfoque sistémico de la agricultura* busca superar la concepción tradicional. Con ese propósito, define tres componentes operativos básicos que le permiten analizar y actuar sobre la agricultura y el medio rural: *los espacios territoriales, las cadenas productivo-comerciales y las interacciones entre ambos y con los sistemas que constituyen su entorno.*

- ▶ Los *espacios territoriales* se definen como el escenario socio-político en el cual se articulan relaciones sociales y económicas. Al mismo tiempo, presentan cierta homogeneidad desde el punto de vista de su potencial y limitaciones ecológicas, productivas, sociales e institucionales. Por ello, representan un espacio idóneo para focalizar eficientemente la asignación de recursos e identificar las relaciones de los agentes socioeconómicos y de la actividad productiva agropecuaria con el resto de la sociedad rural.²
- ▶ Las *cadenas productivo-comerciales* se insertan en esas unidades territoriales y articulan la actividad agropecuaria primaria con el resto del sistema económico: *hacia atrás* (con el sector que provee insumos), *hacia adelante* (con el procesamiento, comercio interno y externo) y *hacia los lados* (con los servicios de apoyo a la producción y el comercio).³
- ▶ Las *interacciones de las cadenas con los espacios territoriales* y los sistemas económico, social, político-institucional y ambiental que constituyen su entorno, deben ser instrumentales para inducir sus equilibrios y asegurar su estabilidad. La sostenibilidad del proceso de desarrollo depende de la construcción y manejo de esos equilibrios, en el marco de la estrategia global que en tal sentido adopte el país.

El *enfoque sistémico de las organizaciones* vinculadas a la agricultura y el medio rural se orienta a la superación de la concepción restringida de su naturaleza y funcionamiento. Con este enfoque, los ministerios, las asociaciones de productores, empresas, etc., se conciben como organizaciones abiertas en proceso permanente de aprendizaje social⁴. Esto conduce

² Ver los planteamientos sobre el particular en: "Desarrollo microrregional: una estrategia hacia la equidad" (Plaza y Sepúlveda 1995) y "Desarrollo sostenible: metodología para el diagnóstico microrregional (Plaza y Sepúlveda 1996)

³ El IICA ha venido trabajando el tema con apoyo de la Cooperación Francesa/CIRAD. Como resultado de la experiencia acumulada en más de 25 casos en Centroamérica, ha desarrollado una metodología práctica denominada "Enfoque participativo de análisis de cadena y diálogo para la transformación de los sistemas agroalimentarios". Para mayor detalle, ver Bourgeois y Herrera 1996.

⁴ Concepto desarrollado por la escuela de "learning organizations". Para mayor información, ver Senge 1994, y Senge et al. 1994.

a la incorporación, en forma armónica, de los conceptos de visión compartida, sistemas institucionales, vinculación entre los sectores público y privado, trabajo en equipos interdisciplinarios y capitalización del recurso humano.

Bajo este enfoque, se considera que las organizaciones aprenden sólo por medio de individuos que aprenden, a través del diálogo permanente, para llegar a una visión compartida de los objetivos y estrategia de su organización. Por medio de este diálogo logran establecer un compromiso con el cambio organizacional y personal en función de su aprendizaje sobre la evolución de su entorno. Este enfoque o manera de visualizar e interpretar las organizaciones de la agricultura, tiene, a su vez tres implicaciones operativas:

- ▶ La incorporación, en forma explícita de tres sujetos cuyas interacciones sustentan la efectividad de dichas organizaciones: la clientela (usuarios), los competidores y los aliados.
- ▶ La redefinición de mecanismos e instrumentos de gestión institucional y empresarial, en la cual "clientela", "competidores" y "aliados" se incorporan explícitamente en la configuración de una nueva institucionalidad que, entre otras cosas, exige redefinir los criterios que permiten valorar el desempeño de una organización en términos de su efectividad.
- ▶ La necesidad de diseñar y promover transformaciones institucionales que, además de considerar los nuevos escenarios internacionales, induzcan a: la descentralización de los procesos de toma de decisiones; la articulación interinstitucional en unidades territoriales específicas (por ejemplo municipios, regiones o microrregiones); la implantación de mecanismos transparentes de vinculación de instancias públicas y privadas.

Las dos expresiones del enfoque sistémico (en el ámbito de la agricultura y en el de sus organizaciones) son instrumentales para entender y enfrentar en forma coherente y comprensiva los grandes retos presentes en casi todos los países de la Región: el mejoramiento de los niveles de competitividad y la superación de los desequilibrios regionales, socioeconómicos (pobreza rural) y ecológicos.

La finalidad

Esos dos desafíos dan contenido a la *finalidad* de la visión renovada, ya que definen la necesidad de concebir el desarrollo sostenible de un país y, por ende, de su agricultura y su medio rural, como un proceso multidimensional e intertemporal en el cual se articulan competitividad, equidad y sustentabilidad (ver Recuadro 28), trilogía cuyos componentes se definen en los siguientes términos:

- ▶ *Competitividad*, entendida como el logro de ventajas competitivas dinámicas, que permitan capturar y mantener un espacio en los mercados nacionales e internacionales que beneficien a amplios sectores de la sociedad. Esa competitividad debe sustentarse en procesos comerciales y productivos que no generen cambios indeseables en el medio ambiente y que utilicen racionalmente los recursos naturales, que coadyuven a la creación de una clase agroempresarial y que vigoricen los eslabonamientos de los

diversos niveles de la economía (actividad productiva rural, cadenas agroalimentarias, aspectos macroeconómicos e internacionales), agregando valor en cada uno de ellos, de tal forma que beneficien a la mayoría de los agentes involucrados en el proceso de desarrollo.

- ▶ *Equidad*, entendida como un estilo de organizar la sociedad, que incorpora los resultados de la acción simultánea del logro de la competitividad y la capitalización humana ⁵. En esencia, la equidad no se limita a la superación de las desigualdades económicas, sino que va mucho más allá para referirse a la ampliación de las capacidades individuales y sociales y al respeto de los derechos de todos. ⁶
- ▶ *Sustentabilidad*, definida como el uso racional de los recursos naturales y el medio ambiente, que valore en su debida importancia la dimensión ambiental en el bienestar humano y evite la depredación masiva y sistemática de la base natural para el desarrollo. Para ello es importante el ordenamiento del uso del territorio por los agentes económicos, pero también la conservación y aprovechamiento de la biodiversidad; los esfuerzos educativos no sólo para conservar, sino para introducir prácticas productivas en la agricultura que no afecten adversamente el medio ambiente y la base de los recursos naturales para su utilización y disfrute por futuras generaciones.

Para poder alcanzar y mantener en el mediano y largo plazo los equilibrios y la estabilidad de los sistemas económico, social, político-institucional y ambiental, esta visión renovada de la agricultura y el medio rural postula la solidaridad entre diversos grupos sociales como principio cohesionador, en el cual la dimensión ética en un sentido amplio, ocupa un lugar central en la articulación de la *modernización* con la *democracia*.

La estrategia

El tercer elemento de la visión, la *estrategia*, que cumple la función de guía para la acción, incorpora cuatro tipos de transformaciones de la agricultura y el medio rural: productiva, comercial, institucional y humana.

- ▶ Se requiere una *transformación productiva* que propicie la diversificación y procesamiento (valorización) de la producción, con base en una innovación productiva que contemple la eficiencia de los procesos de producción, la capacidad gerencial y la protección humana y ambiental.
- ▶ Asimismo, es preciso lograr una *transformación comercial* que redefina y eslabone los sistemas de comercio interno con el comercio internacional, para complementar la transformación productiva y elevar así los niveles de competitividad nacional y regional

⁵ Entendida como el resultado de la combinación de empleo productivo, educación, nutrición, salud y seguridad social, entre otros.

⁶ Para una mayor precisión sobre el contenido y uso de las categorías "capacidades" y "derechos", originalmente desarrolladas por A. Sen, ver "Desarrollo Microrregional: Una estrategia hacia la equidad". Plaza O.; Sepúlveda S., IICA 1993:20.

de los sistemas agroalimentarios, agrotexiles y agro-ornamentales, entre otros, en el marco de un nuevo tipo de integración subregional abierta.

Recuadro 26. Una nueva orientación en Bolivia: el desarrollo sostenible

"El desarrollo sostenible busca mejorar las condiciones de vida de todos los bolivianos a través de una transformación productiva que utilice racionalmente los capitales humano, natural, físico, financiero y los patrimonios institucional y cultural, sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones y la capacidad de asimilación de la naturaleza, en un marco de equidad y gobernabilidad.

"Se concibe al desarrollo sostenible como un proceso que interrelaciona todas las actividades de la sociedad, desde las productivas hasta las culturales. El desarrollo humano es fundamental para el crecimiento económico, que encuentra su sentido en la posibilidad de mejorar el nivel de vida de la población; esta relación garantiza la estabilidad del sistema democrático. La conservación de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente constituyen la base material del desarrollo sostenible.

"Por estas razones, el desarrollo sostenible se sustenta en cuatro pilares que se condicionan mutuamente:

- ▶ El crecimiento económico, entendido como la transformación productiva que habilite el país para hacer frente a las nuevas exigencias de competitividad derivadas del cambio tecnológico.
- ▶ La equidad social, entendida como la reducción de las desigualdades, la creación de oportunidades para la plena participación de los individuos en la sociedad y en la toma de decisiones, el reconocimiento de la diversidad cultural y la superación de todo tipo de discriminaciones.
- ▶ El uso racional de los recursos naturales, entendido como la conservación de los recursos renovables, sin afectar su capacidad de regeneración y la utilización integral de los recursos no renovables, así como la preservación del medio ambiente.
- ▶ La gobernabilidad, entendida como el mejoramiento de la eficacia decisional, y la legitimidad del Estado y del sistema político frente a la sociedad para perfeccionar la democracia."

Fuente: República de Bolivia. 1994. Plan General de Desarrollo Económico y Social: 10-11

- ▶ La *transformación institucional* sirve como sustento y viabiliza las transformaciones productiva, comercial y humana, y les permite que se tornen sostenibles en el tiempo, ya que impulsa la construcción de sistemas institucionales que les dan continuidad y permiten decisiones cada vez más democráticas. Para ello se tiene que redefinir la "función pública" de los sectores público y privado, propiciar una nueva actitud de diálogo y cooperación al interior de cada uno de estos sectores y entre ambos, y promover su convergencia y articulación en organizaciones y sistemas institucionales más efectivos (con eficiencia técnico-económica y eficacia socio-política).

- El activador de los procesos de transformación productiva y comercial es la *transformación humana*; ella se constituye en el medio principal para que dichos procesos se cumplan. Al mismo tiempo, las transformaciones productivas y comerciales refuerzan la capitalización del recurso humano, enriqueciendo la transformación humana por medio de la apropiación acumulativa del conocimiento (ver Recuadro 27).

Recuadro 27. El conocimiento como fuente de poder

"... a pesar de la mala distribución de la riqueza en el mundo penosamente dividido entre ricos y pobres, resulta que, comparada con las otras dos fuentes de poder, la riqueza ha sido, y es, la menos mal distribuida. Sea cual fuere el abismo que separa a los ricos de los pobres, una sima todavía mayor separa a los que tienen las armas de lo que no las poseen, y a los ignorantes de los instruidos (...) Hoy día, en las naciones ricas que tan de prisa están cambiando, y a pesar de las desigualdades en ingresos y riquezas, la futura lucha por el poder irá evolucionando cada vez más hacia una lucha sobre la distribución del conocimiento y el acceso a él. (...) Esta es la razón de que, a menos que comprendamos cómo fluye el conocimiento y hacia quién lo hace, no podamos protegernos a nosotros mismos contra los abusos del poder ni crear esa sociedad, mejor y más democrática, que las tecnologías del mañana prometen. (...) El control del conocimiento es el punto capital de la lucha mundial por el poder que se entablará en todas y cada una de las instituciones humanas(...)" (A. Toffler 1990).

La relación armónica entre las transformaciones productiva, comercial, humana e institucional conduce a la transformación integral de la agricultura y el medio rural.

Recapitulando, la visión renovada de la agricultura y el medio rural postula que la finalidad de desarrollo sostenible, basada en la articulación entre competitividad, equidad y sustentabilidad, conducirá hacia sociedades más democráticas, siempre que se sustente en el principio de solidaridad. Esta acotación es fundamental, ya que por medio de ese principio se consigue la cohesión social requerida para alcanzar y mantener la gobernabilidad del sistema socio-político, entendida como la capacidad endógena de ese sistema para resolver sus conflictos pacíficamente y, asimismo, definir y aceptar reglas de convivencia a largo plazo.

Las Organizaciones Públicas y Privadas en la Nueva Institucionalidad

En el enfoque sistémico de las organizaciones se parte de reconocer dos situaciones: (a) que en la tarea de transformar la agricultura, están involucrados múltiples actores y organizaciones ubicadas en otros sectores económicos y en diversos espacios nacionales, regionales y mundiales; (b) que existen situaciones de conflicto y poder compartido entre los actores del sector público, entre éstos y los del sector privado y al interior de los privados. Con base en esas situaciones, en la visión renovada de la agricultura se postula que si se debe actuar en condiciones de incertidumbre y la constante es el cambio, resulta imprescindible que las organizaciones se definan como unidades en proceso de aprendizaje permanente.

Para construir una nueva institucionalidad a partir de la visión renovada de la agricultura, los individuos en las organizaciones públicas y privadas deben abandonar el paradigma de confrontación y sustituirlo por un paradigma de convergencia y cooperación entre ambas.

Otra exigencia para la nueva institucionalidad apunta a la concepción misma de las organizaciones (ministerios, gremios, empresas, etc.); se requiere que dejen de ser cuerpos cerrados, rígidos, con direcciones verticalistas que limitan la creatividad y el desarrollo humano, para convertirse en organizaciones flexibles, con capacidad de adaptación proactiva a los cambios del entorno.

En este contexto, se reitera que las organizaciones aprenden sólo por medio de individuos que, a su vez, están en proceso de aprendizaje. La fuerza activa de las organizaciones son los individuos, pero en situación de diálogo, lo cual implica que el liderazgo no se impone "desde arriba", sino que se establece en función de las tareas a desarrollar.

La nueva institucionalidad de la agricultura y el medio rural debería incorporar otros actores que no son sólo los ministerios de Agricultura y los productores primarios. Hay que considerar al menos cinco tipos de organizaciones, que desempeñan papeles diferentes y requieren mecanismos diferenciados en función de dichos papeles.

En el ámbito público se distinguen por una parte, las organizaciones agrícolas (ministerios de Agricultura e instituciones especializadas) y, por la otra, el resto de organizaciones cuyas acciones influyen sobre la agricultura y el medio rural (bancos centrales, ministerios de Comercio Exterior, Educación, etc.).

En el ámbito privado se ubican como organizaciones principales a las empresas privadas relacionadas con la agricultura (de las cuales las de producción primaria son sólo una parte; incluye comercializadoras, transformadoras, proveedoras de insumos y de servicios, etc.), a las organizaciones gremiales de la empresa privada (por rubros, cámaras, asociaciones de productores, etc.) y al resto de las organizaciones de la sociedad civil (ONG, asociaciones comunales y campesinas, cooperativas, etc.).

Dentro del modelo de desarrollo que se está construyendo, el nuevo papel de los *ministerios de Agricultura o similares e instituciones públicas especializadas* debe evolucionar en consonancia con el papel subsidiario que se asigna al Estado. Con el propósito de definir ese nuevo papel, es menester adoptar una estrategia de cambio institucional que sea proactiva; que tome en cuenta el entorno mundial, regional y nacional en forma explícita y articulada; que sea ampliamente participativa, para darle viabilidad socio-política, y que enfatice el uso de la planificación estratégica, con el fin de posicionarse adecuadamente ante los cambios del entorno.

Cómo serán los ministerios de Agricultura a comienzos del siglo XXI dependerá, en buena medida, de las características particulares de la realidad de cada país en la Región (grado de desarrollo, importancia de la agricultura y el medio rural, diversificación de su estructura productiva, tamaño, etc.). Sin embargo, algunos rasgos relevantes derivados del modelo que se ha ido configurando con las políticas de ajuste y liberalización comercial, así como también por las condicionantes de la evolución del entorno, permiten hacer algunas apreciaciones sobre ese tema.

En tanto se adopte una visión renovada que ayude a revalorar el papel de la agricultura y el medio rural, los MAG se verán fortalecidos (y no necesariamente de mayor tamaño), en relación con su débil situación actual. Deberán extender su *ámbito de acción* en torno a las cadenas productivo-comerciales y los espacios territoriales, coordinando y concertando acciones con otras instituciones públicas (por ejemplo ministerios de Economía y Comercio, en el primer caso, y de Salud, Educación, Obras Públicas, etc., en el segundo y de Transporte, Comunicaciones, etc., en ambos casos). Asimismo, los MAG deberán incorporar al ámbito de sus acciones, sus interacciones con otras instituciones públicas, especialmente con las responsables de las políticas macroeconómicas (ver Recuadro 28).

Sin embargo, en el caso de la acción que se desenvuelve en torno a los espacios territoriales, debe tenerse en cuenta el hecho de que, aunque la agricultura pueda ser la base económica principal en un espacio territorial (por ejemplo en una región, microrregión o municipio), no es la única actividad en la que se sustenta el desarrollo sostenible del medio rural, ya que las actividades *no agrícolas* en ese medio tienden a crecer en importancia, sobre todo en la lucha para el alivio de la pobreza.

En ese contexto, especialmente, los MAG o sus similares deberán ser organizaciones más facilitadoras que ejecutoras, en las que se reforzarán las funciones normativas y promotoras. No obstante, deberán incorporar funciones relacionadas con la conducción estratégica de la agricultura, incluyendo las destinadas a ejecutar actividades de su competencia relacionadas con los acuerdos que configuran la nueva institucionalidad internacional. Para ello, deberán contar con capacidad de análisis y sistemas de información que apoyen sus acciones.

Los servicios que mantendrán los MAG y las instituciones especializadas del sector público serán estrictamente de apoyo a la iniciativa privada, buscando que la prestación directa de los mismos sea ejecutada en su mayoría por operadores privados (empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil). El Estado se reservará la función de regulación y supervisión de la prestación de los servicios y actuará en los casos en los que el mercado, operando libremente, no brinde soluciones o asignaciones de recursos socialmente deseables (fallas de mercado), por ejemplo en el caso de formas monopólicas o en la provisión de bienes públicos.

En el nuevo entorno, y de acuerdo con las características del modelo en construcción, las *organizaciones de la sociedad civil* en la agricultura y el medio rural van cambiando su papel; disminuye la importancia de la función representativa en defensa de intereses corporativos y reivindicativos, y crecen en relevancia las funciones de representación para el diálogo y la concertación en torno a políticas, acciones y proyectos (tanto con el Estado, como con otros actores privados).

Las *organizaciones gremiales de la empresa privada*, por lo tanto, deberán ajustarse para asumir funciones públicas que ya no se constriñan al exclusivo ámbito estatal. También deberán, como gestión asociativa, tecnificarse para proveer servicios de apoyo que sus agremiados necesitan para mejorar su competitividad. Estas demandas emergen de la evolución de los mercados más competitivos y debido a la privatización de ciertos servicios que antes brindaba el Estado. Algunas de las nuevas funciones son: participación en la provisión de servicios relacionados con la calidad y control sanitario, manejo de información para apoyar las decisiones estratégicas de mercadeo y producción, así como las de inversión para la

innovación productiva, las relacionadas con las negociaciones comerciales, y suministro de asistencia técnica.

Con el propósito de poder asumir eficientemente las funciones anteriores (diálogo, concertación y provisión de servicios), se vuelve urgente en esas organizaciones el desarrollo de capacidades para: realizar ejercicios de prospección; construir escenarios y desarrollar visiones estratégicas; dar seguimiento a la evolución de la situación macroeconómica y de los mercados; analizar impactos de políticas y situaciones de coyuntura; identificar oportunidades en los mercados. Ello implica la realización de importantes tareas en materia de capacitación de recursos humanos, manejo y análisis de información, comunicaciones, sistemas de evaluación y seguimiento, además de la actualización de equipos.

En el caso del *resto de las organizaciones de la sociedad civil* que agrupan a pequeños productores y campesinos, pobladores y otros grupos vulnerables en el medio rural, seguirá manteniendo una gran relevancia la función de instancia representativa para encauzar demandas reivindicativas y presionar por políticas públicas que atiendan sus intereses. Sin embargo, compete al Estado, aunque no es de su exclusividad, la misión de promover la organización en el medio rural, ya sea para buscar mediante la acción colectiva y cooperativa el logro de ciertos objetivos comunes relacionados con la superación de sus condiciones de vida en dicho medio, o para permitir a los pequeños productores/campesinos desarrollar una cultura empresarial que acelere y mejore su inserción en los mercados. En el medio rural, las organizaciones asociativas están llamadas, además, a desempeñar un papel importante en la construcción de sociedades más democráticas y en la generación de capacidades que tornen viables y eficaces los procesos de descentralización.

Las organizaciones públicas de la agricultura y el medio rural se enfrentan al desafío de ser más eficientes y eficaces en su acción, para asegurarse de promover la transformación productivo-comercial que haga competitivas las actividades de la agricultura, y más equitativas y sustentables las actividades en los espacios territoriales rurales. Para ello, resulta básico poder precisar la clientela hacia la cual se enfocarán los esfuerzos de concertación y ejecución de las políticas y acciones específicas.

Para los MAG y las instituciones especializadas, la acción promotora, normativa y ejecutiva debería contemplar una *clientela diferenciada*, que requiere un trato igualmente diferenciado en respuesta a sus necesidades. Se identifican dos tipos de clientela: la directa de los servicios del MAG y de las instituciones especializadas, que son individuos y empresas dedicados a la producción y comercialización de productos primarios de la agricultura, y la indirecta, que son individuos y organizaciones de la sociedad civil vinculados a los clientes directos por medio de las cadenas productivo-comerciales y de los espacios territoriales, donde la agricultura interactúa con otras actividades económicas y de interés social (turismo, alivio de la pobreza, protección de recursos naturales, etc.).

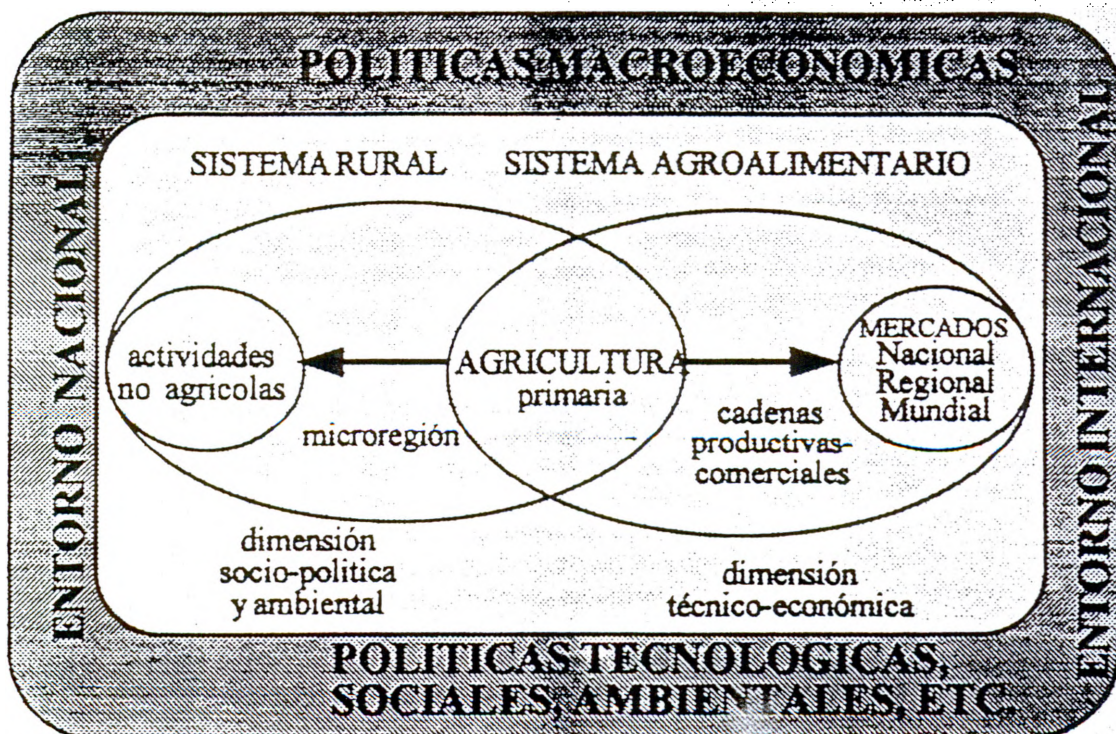
Como "*clientes directos*" del MAG y las instituciones especializadas se identifican tres tipos, por su inserción en los procesos productivos y no por el tamaño de sus explotaciones y empresas: *agricultores en economía de mercado* (que son empresarios privados dedicados a la producción primaria y para la comercialización de productos primarios, están vinculados a los mercados locales e internacionales, integrados con la industria de transformación y generalmente organizados gremialmente); *agricultores en transición* (son también empresarios privados pero poco tecnificados gerencialmente, que tienen potencial para participar en el

Recuadro 28. Articulación de los espacios, las actividades y su entorno

Es necesario reconocer que la actividad agropecuaria primaria (actividades de cultivos y crías) es elemento común de dos sistemas: los sistemas agroalimentarios y los sistemas rurales (el medio rural).

Las cadenas productivo-comerciales, como unidad operativa de los sistemas agroalimentarios, incorporan la dimensión técnico-económica en la articulación de las actividades primarias desarrolladas en espacios territoriales específicos, con los mercados nacionales e internacionales. Además, se constituyen en el vehículo que facilita el diálogo y concertación entre actores y la definición e implementación de políticas conducentes a buscar las transformaciones productivas y comerciales que sustenten la competitividad de rubros específicos en los mercados.

Los espacios territoriales (región/microregión), como unidad operativa de los sistemas rurales, permiten implementar las estrategias de desarrollo para el medio rural. Se constituyen en el campo de acción de las organizaciones públicas y privadas en dicho medio, incorporando las diversidades socioeconómicas de los espacios geográficos, donde la agricultura es una actividad importante, pero no la única, ya que adquieren cada vez mayor relevancia las actividades *no agrícolas*. Además, permiten incorporar las dimensiones social, política y ambiental, que fundamentan la *equidad* y la *sustentabilidad*.



mercado si se transforman productivamente, pero requieren el apoyo estatal para superar ciertas limitaciones); *agricultores de subsistencia* (que aunque son empresarios privados rudimentarios, sin conocimientos gerenciales y que no tienen posibilidades a corto plazo de transformarse para competir en los mercados, requieren apoyo por medio de las políticas sociales del Estado).

Los *agricultores de mercado* requieren políticas comprensivas para los agronegocios (que incluyan a todos los segmentos de la cadena) y para la promoción de la competitividad, donde la acción del Estado se debería centrar en proveer información para orientar o mejorar la capacidad decisoria frente a las oportunidades con los mercados y en las decisiones de inversión.

Los *agricultores en transición*, requieren políticas enfocadas en lograr la transformación productiva de sus explotaciones y empresas y su integración a los mercados, para tornarlos capaces de operar en mercados más competitivos. Para ello, la acción del Estado debería centrarse en facilitar el acceso a servicios de apoyo, nuevas tecnologías y promover la innovación, el mejoramiento de capacidades gerenciales y de organización grupal en torno a objetivos de transformación productiva y comercial.

En ambos casos el sector público deberá promover la concertación y cooperación entre los actores en las cadenas productivo-comerciales y facilitar a los productores organizados el acceso a servicios que puedan ser de la jurisdicción de otros ministerios (por ejemplo: comercio exterior, obras públicas, etc), de organismos internacionales y del propio sector privado.

En cuanto a los *agricultores de subsistencia*, deben ser objeto —a corto plazo— fundamentalmente de las políticas sociales del Estado focalizadas y conducentes a modificar o paliar sus limitantes estructurales, buscando en el mediano plazo su integración al mercado, donde su capacidad productiva puede estar en actividades no necesariamente agrícolas.

Como se indicó, la *clientela indirecta* del MAG y las instituciones especializadas, se define en función de su articulación con la clientela directa. Entre ellas están individuos y empresas, que se dedican a la transformación de productos primarios de la agricultura, a la comercialización de productos con algún grado de procesamiento y la provisión de insumos y servicios. También forman parte de esta clientela las organizaciones de la empresa privada y del resto de la sociedad civil que actúan en el medio rural y están vinculadas a la agricultura. Con estos clientes indirectos, la forma de relacionamiento de los MAG e instituciones especializadas de la agricultura no se realiza mediante la prestación de servicios directos, sino por el diálogo, la concertación y el accionar coordinado con otras organizaciones estatales (intersectorial) en torno a la definición y ejecución de políticas, programas, proyectos y acciones específicas.

El relacionamiento del MAG con otros organismos estatales (intersectorial) para atender las demandas de sus clientes directos e indirectos vinculados por medio de las cadenas productivo-comerciales, se da principalmente en los temas de políticas macroeconómicas y sectoriales, comercio interno y externo, facilidades de infraestructura y servicios de apoyo a las diferentes actividades productivas y comerciales. Las relaciones principales son las que se mantienen con el Banco Central, Ministerios de Economía, Comercio, Hacienda, Transportes y Comunicaciones.

En el relacionamiento intersectorial para atender las demandas de sus clientes vinculados por medio de los espacios territoriales, el MAG y las organizaciones especializadas coordinan también sus acciones con los sectores sociales, culturales y ambientales (por ejemplo, ministerios de Educación, Salud, Vivienda, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Infraestructura, Bienestar Social, Transporte y Comunicaciones, etc.), así como también con las organizaciones de gestión político-administrativa en el nivel descentralizado (municipalidades, gobiernos regionales y locales).

La Transición a la Nueva Institucionalidad

En el tránsito hacia una nueva institucionalidad, en un contexto caracterizado por los cambios acelerados en el entorno económico, social y político mundial y regional, corresponde al Estado, como representante de la sociedad, promover el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones públicas y privadas, con el propósito de activar y mantener acciones cuyo desempeño es estratégico para lograr el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural.

La identificación y orden de prioridad de esas acciones estratégicas, y la necesidad de desarrollar o fortalecer las capacidades organizacionales, dependerán de la situación en cada país. No obstante, desde una perspectiva general de los países de la Región y ante las tendencias del entorno, se han seleccionado cinco acciones estratégicas que es necesario activar para que el Estado y la sociedad civil, por medio de sus organizaciones, contribuyan a construir una nueva institucionalidad acorde con la visión renovada de la agricultura y el medio rural. Esas acciones son: reorientar la reforma institucional, incorporar la nueva institucionalidad internacional, desarrollar la capacidad de conducción efectiva, mejorar la efectividad de los servicios y capitalizar los recursos humanos.

Reorientar los procesos de reforma institucional

Una nueva orientación de la reforma institucional debería fortalecer la gobernabilidad del sistema socio-político y contribuir a cimentar la solidaridad entre los diferentes actores sociales. Para ello, las reformas deben diseñarse y ejecutarse por medio de procesos plenamente participativos, de tal forma que haya compromisos auténticos de la sociedad civil para asumir o compartir funciones públicas. También deben mediar compromisos del Estado para cumplir con las funciones que resulten de su competencia. Sólo mediante el fortalecimiento del diálogo y la internalización de compromisos se podrán establecer estrechos vínculos entre los sectores público y privado para evitar los riesgos de vacíos institucionales en las funciones públicas.

En el proceso de reformas se debe modificar el tipo de intervención tradicional del Estado (p. ej. otorgar subsidios en forma indiscriminada), evolucionando hacia una nueva forma que sea justificada, selectiva, eficiente e innovativa, y que esté en consonancia con la institucionalidad derivada de la nueva normativa internacional, de tal forma que se establezcan reglas del juego claras, estables y predecibles para el funcionamiento de los mercados.

Con el propósito de reducir los grados de confrontación y lograr que los resultados tengan permanencia, la reforma institucional debería ser construida sobre la base de una amplia

concertación entre los diferentes actores públicos y privados, con el fin de concretar acuerdos sociales básicos y compromisos con diversos sectores involucrados. Asimismo, debería enmarcarse en una estrategia basada en los criterios de gradualidad, selectividad e integralidad.

En cuanto se refiere al logro de credibilidad en los procesos de privatización, las reformas institucionales deben implantar controles políticos y fiscales, y establecer con carácter obligatorio la necesidad de que dichos procesos sean transparentes. Se considera que al ampliar la participación de organizaciones de la sociedad civil (sindicatos, empresas, cámaras, etc.) en los procesos de privatización o desestatización, se logra la credibilidad y sostenibilidad de las reformas en el tiempo.

Además de la existencia de un consenso acerca de su conveniencia, la implementación de las reformas requiere *voluntad política* que la torne "viable políticamente", ya que en el proceso se afectan muchos intereses creados, grupos de presión y relaciones de poder. La *capacidad de respuesta* por parte de los grupos organizados y de la empresa privada para asumir las funciones y competencias que les traslada el Estado resulta esencial para que no se generen vacíos institucionales. Adicionalmente, en el replanteamiento de las funciones del Estado, debería enfatizarse el fortalecimiento de los gobiernos locales como un medio de cimentar los procesos democráticos y favorecer la participación ciudadana.

Incorporar la nueva institucionalidad internacional

La normativa internacional que se está construyendo implica una readecuación de las reglas del juego en las relaciones entre países y genera una nueva forma de concertación entre Estados, pero a su vez influye sobre la conformación de una nueva institucionalidad en el orden nacional. Esa normativa internacional ofrece un conjunto de oportunidades de mercado e instrumentos de apoyo a los sectores productivos nacionales. Los desafíos para aprovechar esas oportunidades requieren un accionar coordinado y compartido entre los actores públicos y privados, ya que ni el gobierno puede asumirlos solo, ni el sector privado puede enfrentarlos sin el apoyo del gobierno.

Como se indicó en el Capítulo anterior, instituciones multilaterales (FMI, OMC, BID, BIRF) y acuerdos comerciales y de integración (GATT, TLCN, MERCOSUR, CARICOM, etc.) definen el marco de la nueva institucionalidad internacional, que condiciona la mayoría de las políticas públicas nacionales, lo cual se refleja en el nuevo relacionamiento de los agentes económicos y en una readecuación de las reglas del juego a nivel regional y nacional.

Las decisiones de ámbito nacional adoptadas en el marco de esta nueva institucionalidad internacional ya no se limitan sólo a los niveles de los aranceles de importación o a algunas disciplinas comerciales, sino que abarcan desde la política monetaria y fiscal hasta las políticas internas de apoyo a la producción y al desarrollo sectorial, los servicios, las normas para la inversión, las medidas laborales y las políticas ambientales, entre otras.

Tomando en cuenta lo anterior, para incorporar la nueva institucionalidad internacional, una labor importante del Estado en la agricultura y el medio rural es propiciar y apoyar el desarrollo de las capacidades nacionales (públicas y privadas) para cumplir con los compromisos internacionales relacionados con el comercio (GATT-94/OMC, ALCA y acuerdos de integración

subregional), con el medio ambiente (Agenda 21) y la equidad (Cumbre Social de Copenhague). Todo esto debe estar dirigido a lograr que esos compromisos se internalicen y se conviertan en oportunidades para los agentes económicos y la sociedad en general.

Resulta probable que, conforme se avance en la aplicación de los Acuerdos del GATT-94, se precipiten las demandas por iniciar nuevas rondas de negociaciones sobre temas insuficientemente tratados en la Ronda Uruguay, o que quedaron pendientes de acuerdo (por ejemplo: servicios, propiedad intelectual, relaciones entre comercio y el medio ambiente, etc.), o bien otros nuevos que surjan con posterioridad, como los de "dumping social". El reto para las organizaciones públicas y privadas de la agricultura es prepararse y lograr una mayor participación en la conformación de la nueva institucionalidad internacional.

El cumplimiento de los compromisos genera mayores demandas a los MAG y a otras instituciones del Estado y del sector privado, para lo cual deben reforzar sus cuadros de analistas, equipos de negociadores, sistemas de generación y procesamiento de información, y mecanismos institucionales, para dar seguimiento a la administración de los acuerdos. Requiere, además, cambios en las legislaciones y en los procedimientos y acciones integrales de capacitación. Aunque las responsabilidades descansen primordialmente en organizaciones no agrícolas, tales como los ministerios de Comercio Exterior, de Economía o del Medio Ambiente, sin duda están presentes en las agendas de los responsables de la agricultura.

Desarrollar la capacidad de conducción efectiva

En el contexto de la visión renovada, la gobernabilidad del sistema socio-político tiene su correspondencia, en las organizaciones, en la conducción efectiva de los procesos de transformación productiva, comercial y humana que llevan al desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural.

En tal sentido, una de las exigencias que se presenta para la nueva institucionalidad es la de incorporar el criterio de efectividad como un aspecto central para valorar el desempeño de las organizaciones. Esto implica que las organizaciones deberían preocuparse no sólo por "hacer las cosas correctamente" (eficiencia en el sentido técnico-económico), sino también por "hacer las cosas correctas" (eficacia socio-política). Esto tiene dos implicaciones a nivel operativo:

- ▶ Las organizaciones deberían incorporar explícitamente en sus procesos de decisión-acción a la clientela (usuarios) y los aliados estratégicos, e indirectamente tendrían que hacer lo propio con sus competidores.
- ▶ Esto significa que se deberían diseñar mecanismos apropiados para el diálogo, la negociación, el logro de acuerdos y el desarrollo y mantenimiento de compromisos.

Otra exigencia para la nueva institucionalidad se refiere al rescate y la redefinición de la tarea de conducción en términos de formas novedosas de definición, implementación y adecuación de políticas para la agricultura y el medio rural, coherentes con la evolución de su entorno en los niveles mundial, regional y nacional. Esto, a su vez, tiene tres implicaciones de

carácter operativo, vinculadas con la concepción de organizaciones en proceso de aprendizaje permanente:

- ▶ Las organizaciones deberían realizar en forma articulada y oportuna tareas de análisis y prospección sobre escenarios alternativos que sirvieran para las tareas de asesoramiento. Esto resulta necesario para dar contenido técnico a la concertación de decisiones.
- ▶ Lo anterior exigiría contar con información oportuna sobre la evolución del entorno en sus niveles mundial, regional y nacional.
- ▶ También demandaría redefinir las relaciones con las diferentes fuerzas sociales, con el propósito de potencializar la utilización de los limitados recursos de que se dispone y hacer efectiva su tarea de conducción.

La conducción efectiva, en los términos planteados, utiliza dos mecanismos institucionales (las redes público-privadas y las alianzas estratégicas) y dos herramientas de trabajo (la planeación estratégica y la concertación).

El desarrollo de *redes público-privadas* permitirá potencializar las acciones de los diferentes actores sociales y de los limitados recursos, y generar mayor capacidad de respuesta ante los desafíos del entorno y deficiencias en la institucionalidad.

Para imprimir mayor transparencia en los mercados, también se debería promover la participación de los usuarios, para que por medio de sus organizaciones puedan defender sus derechos, y hacer conocer y valer sus puntos de vista. Asimismo, los gremios y otras organizaciones de la sociedad civil y los partidos políticos, desempeñarían un papel decisivo en relación con el desarrollo de la capacidad de los actores del sector, para intervenir eficiente y eficazmente en los procesos decisorios que los afectan.

Las *alianzas estratégicas* constituyen otro mecanismo de articulación de las organizaciones con otros agentes clave para la acción frente a los cambios en el entorno sociopolítico, económico e institucional. Permiten incrementar la capacidad de respuesta frente a limitaciones en recursos financieros y humanos; asimismo posibilitan enfrentar y superar las debilidades y reforzar las fortalezas. Las alianzas estratégicas, así como también las fusiones, señalan un derrotero en el accionar de las grandes corporaciones en los países desarrollados, y de las empresas nacionales —y sus relaciones con transnacionales— en los países de la Región, a efectos de reforzar su posición competitiva. También pueden establecerse dichas alianzas con los organismos de cooperación técnica y universidades, centros académicos y de investigación. Además, pueden constituir una forma de garantizar mayor capacidad de respuesta e influencia ante la eventual utilización de normas técnicas o ecosanitarias como barreras de acceso a mercados.

La *planificación estratégica* se presenta como una herramienta fundamental para apoyar el proceso de conducción efectiva. Esto exigiría que los MAG o instituciones similares y las organizaciones especializadas públicas y privadas redefinieran el contenido, mecanismos e instrumentos de las tareas de planificación, las cuales deben articularse con las de análisis y asesoramiento en políticas; a su vez, éstas deben alimentar las decisiones y los procesos de

negociación comercial. Ello aconsejaría replantear la situación actual de unidades que coexisten como compartimentos estancos en algunos MAG.

La complejidad del futuro que enfrenta la agricultura requiere construir escenarios e incorporar información oportuna sobre las principales tendencias, con la finalidad de que las organizaciones pudieran anticipar y prever los cambios en el entorno, y adaptarse a dichos cambios. Por ello, la planificación y gestión estratégica se constituye en herramienta útil no sólo para los MAG, sino también para las otras organizaciones relacionadas con la agricultura y el medio rural.

Lo expuesto se sustenta en información oportuna y confiable sobre los mercados internacionales y nacionales, y sobre oportunidades productivas y de inversión que mejoren los niveles de competitividad, equidad y sustentabilidad: información de inteligencia de mercados (estructura y dinámica de mercados relevantes y desempeño en ellos de los competidores); información de inteligencia comercial (identificación de "nichos de mercado"), e información sobre el papel y posibilidades productivo-comerciales de agentes, actividades y regiones.

La *concertación*, entendida como el logro de acuerdos entre agentes públicos y privados, así como el cumplimiento y actualización de sus compromisos, es el otro instrumento fundamental para operativizar las redes público-privadas. Esto permitirá darle viabilidad social y política a los planteamientos que se definan para poder transformar en una forma integral la agricultura y el medio rural y sentar, así, las bases de la gobernabilidad del sistema socio-político.

Mejorar la efectividad de los servicios

La nueva institucionalidad requiere que los servicios para la agricultura se redefinan en función de la transformación productivo-comercial de cara a una agricultura que mejore y mantenga sus niveles de competitividad en los mercados nacionales e internacionales. Los servicios van más allá de los tradicionalmente considerados en la fase primaria de la agricultura (tecnología, semillas, sanidad, etc.), que siguen siendo importantes, y se proyectan otros (algunos novedosos) requeridos para articular los diferentes eslabones de las cadenas productivo-comerciales y, de manera particular, para atender a las exigencias de los consumidores en los mercados finales (tales como empaque, presentación, mercadeo internacional, normas de calidad, etc.).

En casi todos los países de la Región se ha debatido o se está debatiendo sobre cuáles son los servicios para la agricultura que deberán permanecer bajo la órbita del Estado y cuáles serían susceptibles de ser privatizados. Como se señaló, en muchos países se ha avanzado ampliamente en la privatización de servicios. Sin embargo, persiste la inquietud sobre qué tipo de mecanismos deberían utilizarse para privatizar, a quién se traspasarían dichos servicios y cómo el Estado garantizaría la calidad, la cobertura y el acceso no excluyente. Todo lo anterior demanda una nueva capacidad reguladora en el sector público que, hasta ahora, no se ha desarrollado.

En los países de mayor desarrollo relativo de la Región, el traspaso de servicios al ámbito privado, aunque no está exento de riesgos, posiblemente es una tarea más fácil que en los

países de menor desarrollo relativo. En éstos, los agentes privados son también pequeños y poco desarrollados en sus capacidades técnicas, financieras y administrativas, y se presentan mayores dificultades para disponer de recursos humanos con las necesarias calificaciones y especialidades; por lo tanto, las organizaciones de la sociedad civil (por ejemplo los gremios) podrán asumir con mayor facilidad este reto, pero se requieren políticas de fomento de su capacidad organizativa.

Parecería evidente que el Estado, en la agricultura y el medio rural, se mantendrá desempeñando un papel protagónico en cuanto se refiere a las áreas de políticas y servicios de sanidad (animal y vegetal), de investigación científica y tecnológica (donde el sector privado participa todavía en forma muy limitada) y en transferencia de tecnología (cuando estuviera dirigida hacia los grupos más vulnerables y sin capacidad de pago). También en lo que respecta a servicios de información, el Estado debería mantener una cuota de responsabilidad importante; sin embargo, ésta es menos evidente en otros tipos de servicios para la agricultura, tales como financiamiento, capacitación y provisión de semillas mejoradas. Algunos otros, tales como los de comercialización (interna e internacional), parecerían ser del resorte casi exclusivo de la iniciativa privada (empresas y organizaciones de la sociedad civil).

No obstante, según el desarrollo relativo de los países, en los servicios que mantuviera el sector público se produciría un avance de la acción privada por medio de las denominadas "privatizaciones periféricas", donde la función primordial del servicio quedaría en manos del Estado, pero las actividades colaterales, complementarias o específicas, serían privatizadas. En otros casos, la solución podría venir por alianzas público-privadas o mediante formas novedosas de asociación con el sector privado (por ejemplo, contratación público-privada) para desarrollar, ejecutar y operacionalizar actividades, como se está ensayando con fundaciones en materia de investigación, o con contratos de gestión para suministrar ciertos servicios públicos.

Debe producirse un cambio importante en la forma de trabajo del sector público en la agricultura y el medio rural. Es necesario contar con una nueva cultura de gestión pública orientada hacia la demanda; para ello se requeriría, entre otras cosas, actualizar los métodos de trabajo y modificar el clima y cultura organizacional de las entidades públicas. Por otro lado, es preciso determinar las fórmulas que permitieran recobrar los costos de la prestación de servicios públicos, donde se deberían introducir sistemas de cobro por servicios (users fees).

En todo caso, los "principios rectores" en materia de la prestación de servicios forman parte de una función pública; si el Estado no la desempeñara, debería promover arreglos institucionales para que fuera asumida por organizaciones de la sociedad civil.

Capitalizar los recursos humanos

La nueva institucionalidad requiere personas con nuevas capacidades y actitudes para que modernicen las organizaciones públicas y privadas en función de alcanzar una agricultura moderna, que sea sostenible en el tiempo.

El desarrollo de capacidades y actitudes exige esfuerzos de capacitación para las personas que en las organizaciones públicas y privadas desarrollan actividades vinculadas a la

agricultura. Asimismo, esto exige reorientar la *educación*, cuyos procesos deben asegurar que las futuras generaciones se formen con una visión renovada de la agricultura y el medio rural y de ese modo hayan internalizado su finalidad de desarrollo sostenible.

Se necesita una profunda transformación de los sistemas educativos de ALC. Este reclamo de una nueva institucionalidad para la educación, que demanda modificar, crear y adoptar enfoques y estructuras educacionales para que se adecúen a las nuevas formas internas e internacionales de articulación e intercambio, puede reconocerse como un problema o como una oportunidad. En cualquier caso, el desafío es aprovechar colectivamente el caudal de conocimientos y experiencias propias de todos los países que transiten paralelamente, o ya lo hayan hecho, por la innovación y el cambio en la materia.

El cambio necesario, pasa por la definición y el establecimiento de mecanismos e instrumentos de concertación y diálogo e intercambio entre los actores que participan en el ámbito de la educación, la capacitación y la innovación tecnológica agropecuaria, es decir entre actores de una misma Facultad y entre facultades de países diversos.

En un plano concreto, la nueva institucionalidad necesaria, también debe ser producto de cambios en las formas de organización y gestión de los centros de enseñanza, que tendrán que renovar estructuras limitantes y estilos tradicionales de gestión educativa que han venido contribuyendo al aislamiento de los planteles y al desarrollo de un corporativismo cerrado.⁷ Se trata de un proceso de generación de una nueva institucionalidad del conocimiento, abierta a los requerimientos de los empresarios y productores agropecuarios y agroindustriales, y a las exigencias de calidad y oportunidad de los mercados.

En dicha institucionalidad, el papel del Estado tendría varias facetas. Primero, estimularía y contribuiría a la formulación de un enfoque integrador de los componentes de educación, capacitación e investigación y desarrollo, entre sí y con los sectores productivo y de servicios; segundo, aplicaría estrategias que fomenten la aplicación de mecanismos e incentivos que faciliten una adaptación constante de la cantidad y calidad de la oferta con la demanda de técnicos y profesionales agropecuarios; tercero, cumpliría una función evaluativa, incentivadora y generadora de políticas a largo plazo; cuarto, orientaría y estimularía la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento para la empresa educativa, considerando una participación creciente de recursos privados.

En resumen, la nueva institucionalidad para la educación debería ser concebida en función de los beneficios que aporte a la economía, la sociedad y la cultura, lo que implica sustituir el "corporativismo del saber" en favor de un sistema participativo, flexible y abierto a su entorno. Dicha configuración institucional debería desarrollar rangos de autonomía que posibiliten y favorezcan su adaptación a las cambiantes necesidades de reproducción y crecimiento de la sociedad respectiva el eje central que regule sus contenidos.

Las capacidades y actitudes que requieren los dirigentes públicos y de la empresa privada, así como sus asesores, se refieren a la instrumentación de procesos de conducción efectiva, los cuales estarían fuertemente influidos por la nueva institucionalidad internacional. Dada la

⁷ Corporativismo entendido como la tendencia a defender los intereses de un cuerpo o sector profesional o institucional por encima de los intereses y necesidades generales de la sociedad.

complejidad de la realidad agrosocioeconómica y de sus entornos, se deberían buscar enfoques de trabajo interdisciplinarios que permitieran la convergencia de especialistas de variadas disciplinas que logren buenos niveles de entendimiento, comunicación y cooperación en un trabajo común.

Recuadro 29. La inversión en capital humano

"Los profesionales deben reinventarse (...) deben ser más creativos e innovadores y aprender a desarrollar su capacidad de conocimiento para adaptarse con éxito a las nuevas condiciones del mercado laboral (...), pero esto no será posible si el sistema educativo no garantiza la formación de un nuevo profesional: de mayor calidad, flexibilidad y pensamiento autónomo. La calidad y la excelencia deberán ser sus signos (...) No hay ningún país de este planeta que haya logrado dar el salto hacia el desarrollo sin invertir al menos el 6% de sus riquezas en educación y que no haya adaptado como hilo conductor de su estrategia la formación de sus recursos humanos como prioridad nacional" (Dorján 1996).

A nivel de las cadenas productivo-comerciales, se requieren agricultores y otros empresarios más capacitados para incorporar innovaciones tecnológicas, organizar y dirigir procesos productivos, manejar relaciones laborales, consultar y utilizar información de mercados y costos, desarrollar estrategias de mercadeo, productivas y de inversión.

Resulta de particular importancia para el sector empresarial desarrollar capacidades y habilidades que permitan detectar oportunidades en los mercados internos y externos, y en el entorno de las políticas públicas, en especial las de tipo económico y financiero, en el marco de las crecientes regulaciones sobre medio ambiente.

Es necesario superar las deficiencias derivadas de la limitada utilización de técnicas gerenciales modernas en las explotaciones agrícolas campesinas, con el propósito de viabilizar su acceso a los mercados por medio de su articulación en las cadenas y derivar beneficios de dicha participación.

A nivel de las organizaciones y gobiernos locales, sería necesario desarrollar capacidades de gestión para coordinar y participar en las acciones del Estado y de la sociedad civil en los ámbitos regionales y municipales, en función de la superación de los desequilibrios regionales, socioeconómicos y ecológicos.

A manera de síntesis, la visión renovada de la agricultura y el medio rural plantea que el recurso humano desempeña un papel central como activador y razón de ser de los procesos de transformación conducentes al desarrollo sostenible. En la transición hacia la nueva institucionalidad, las inversiones en la formación de recursos humanos se convierten en una condición necesaria que hace viable ese proceso.

CAPITULO IV

Hacia una Agenda Interamericana para una Nueva Institucionalidad

Es urgente posicionar a la agricultura en el proceso de construcción de la nueva institucionalidad internacional. Las situaciones prevalecientes en los países de la Región indican que la agricultura ha quedado retrasada como actor principal de ese proceso y está adoptando una posición reactiva, más que contribuyendo a la construcción de esa nueva institucionalidad. Esto es paradójico, si se considera que la agricultura es un componente fundamental de los cuatro objetivos del Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad de las Américas que acordaron los Presidentes en la Cumbre de Miami, en 1994. En el ámbito hemisférico, esta reunión marcó un hito en lo que será la convivencia de las naciones americanas en el futuro.

Ante este hecho histórico, cabe la pregunta: ¿Qué hacer para recuperar el tiempo transcurrido y situar a la agricultura en el lugar que merece en el proceso de construcción de esa nueva institucionalidad? La propuesta del IICA es aprovechar esta oportunidad que brinda el Gobierno de Chile para definir una "Agenda Interamericana para una Nueva Institucionalidad de la Agricultura y el Medio Rural". Con tal motivo, y con base en los planteamientos de este documento, en el presente Capítulo se presentan tres interrogantes, con el propósito de contribuir al diálogo que se mantendrá durante el Foro.

Una Propuesta para el Foro

La tarea de construcción de una nueva institucionalidad para la agricultura y el medio rural solo puede ser emprendida mediante el esfuerzo conjunto de sus organizaciones públicas y privadas. Tomando en cuenta la evolución del entorno internacional y nacional, esto demanda un compromiso histórico ineludible por parte de los líderes de estas organizaciones.

Esa tarea no se puede acometer con esfuerzos aislados de los países, sino que debe ser parte de un movimiento hemisférico que conduzca a una integración dinámica, solidaria y

equitativa entre naciones americanas que están convocadas históricamente a construir un destino común.

Con base en estas consideraciones se propone un procedimiento para que los participantes en el Foro inicien el diálogo conducente a la elaboración de una Agenda Interamericana. Para ordenar ese diálogo se proponen tres preguntas:

- ¿Cómo generar una corriente hemisférica para la adopción de una nueva visión de la agricultura y el medio rural?
- ¿Cómo avanzar en la transición hacia la nueva institucionalidad?
- ¿Cómo dar seguimiento a los acuerdos y renovar los compromisos?

Las respuestas a esas preguntas servirán para orientar el proceso de transición hacia la nueva institucionalidad. Una vez discutidos y validados los temas por los Ministros de Agricultura y representantes del sector privado, las recomendaciones del Foro Iberoamericano de Agricultura conformarán la Agenda Interamericana para la Nueva Institucionalidad de la Agricultura y el Medio Rural. Esta Agenda servirá para orientar y coordinar el trabajo futuro de los propios ministerios de Agricultura, de otras agencias gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación bilateral y multilateral.

¿Cómo Generar una Corriente Hemisférica para la Adopción de una Visión Renovada de la Agricultura y el Medio Rural?

La construcción de la nueva institucionalidad requiere una visión renovada de la agricultura y el medio rural. Sin esa visión renovada no será posible ubicar la real contribución de la agricultura al desarrollo sostenible de los países y se la seguirá considerando como un sector más de producción primaria que va perdiendo importancia relativa según los indicadores económicos tradicionales.

A partir de esa visión renovada, que debe ser compartida por dirigentes del sector público y líderes del sector privado (organizaciones empresariales agropecuarias, cooperativas y asociaciones de pequeños productores), se dará un redimensionamiento de las organizaciones públicas y privadas de la agricultura y se procurará su revitalización para enfrentar los retos que impone la construcción de un nuevo modelo de desarrollo. De lo contrario, las organizaciones de la agricultura continuarán disminuyendo su presencia e influencia en las decisiones estratégicas de los países.

En tal sentido, la adopción de la *visión renovada* de la agricultura debería ser el resultado de una tarea de conjunto, en la cual sea posible distinguir el nivel y especificidad de cada país, el de las cinco subregiones y el de la totalidad interamericana. La diversidad de identidades que se puede observar en la realidad hemisférica —y que debe preservarse como base fundamental de la riqueza del conjunto— es perfectamente compatible con esa integración dinámica, solidaria y equitativa antes señalada.

En los tres niveles (nacional, subregional e interamericano) con sus especificidades, se requiere la contribución de organizaciones de productores, funcionarios del ámbito público, líderes privados, académicos, investigadores y muchos otros actores sociales, así como también la incorporación de otros temas por medio de alianzas estratégicas con otras instituciones nacionales, subregionales, regionales e internacionales. Para propiciar los procesos participativos, se requerirá el apoyo imaginativo de los organismos de integración e instancias similares que existen en el concierto interamericano, para los cuales la tarea de construcción de la visión renovada de una agricultura representa una oportunidad excepcional para alcanzar mayor presencia y articulación.

¿Cómo Avanzar en la Transición Hacia la Nueva Institucionalidad?

En el Capítulo III se identificaron cinco acciones estratégicas a ser emprendidas por las organizaciones agropecuarias públicas y privadas de la Región, como parte de las tareas para la transición hacia una nueva institucionalidad. Ellas podrán servir como guía para el diálogo que fundamentara los programas de acción de la Agenda.

Reorientar la reforma institucional

Una característica genérica de la reforma institucional ha sido la poca participación de las organizaciones privadas en la definición de los objetivos y en el diseño de los mecanismos para llevarla a cabo. El resultado, en muchos países, ha sido una mayor confrontación entre las organizaciones públicas y los grupos sociales afectados, y ha significado la aparición de vacíos institucionales en la función pública, o sea, amenazas a la gobernabilidad.

La acción de reorientación de esos procesos requeriría una revisión de las experiencias de los países de la Región en las reformas recientes de la institucionalidad de la agricultura y el medio rural. A partir de ello, se deberían identificar los mecanismos de consulta y participación social y de cooperación y vinculación entre los sectores públicos y privados para reorientar dichos procesos.

Incorporar la nueva institucionalidad internacional

Para iniciar esta acción estratégica se deberían identificar, en las organizaciones públicas y privadas de la agricultura, qué acciones se han tomado con respecto a los acuerdos de la institucionalidad internacional referida al comercio (GATT-94/OMC, ALCA y Acuerdos de Integración Subregional), al medio ambiente (Agenda 21) y la equidad (Cumbre Social de Copenhague). Asimismo, se tendría que evaluar el seguimiento dado hasta el momento a los compromisos adquiridos por cada país en virtud de esos acuerdos. A partir de ese cuadro de situación, se debería definir un programa de acción para corregir los desfases y consolidar los avances.

Desarrollar la capacidad de conducción efectiva

Es preciso identificar las capacidades existentes en las organizaciones públicas y privadas, con el fin de definir, implementar y ajustar políticas concertadas para el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural, a la luz de la evolución del entorno mundial, regional y nacional. Tal como se indicó en el Capítulo III, esto debe referirse a los dos mecanismos institucionales (redes público-privadas y alianzas estratégicas) y a sus dos instrumentos (planificación estratégica y concertación).

Mejorar la efectividad de los servicios

Se partirá de la identificación de los principales servicios relacionados con las transformaciones productiva y comercial, y de las funciones que desempeñan en cada uno de ellos las organizaciones públicas y privadas. Esto permitirá caracterizar diferentes modalidades de asociación entre los sectores público y privado para la prestación de servicios de apoyo a esas transformaciones.

Capitalizar los recursos humanos

Dado que se identifica la necesidad de personas con nuevas capacidades y actitudes para la modernización de las organizaciones de la agricultura y el medio rural, se debería realizar el análisis y evaluación de los programas de formación técnica y profesional, y de capacitación a dirigentes, empresarios, campesinos y funcionarios públicos, a la luz de los perfiles que se requieren para alcanzar una agricultura moderna: competitiva, equitativa y sustentable.

¿Cómo Dar Seguimiento a los Acuerdos y Renovar los Compromisos?

Se propone un mecanismo que articule tres niveles: nacional, subregional/regional e interamericano.

A nivel nacional

Se podría analizar la conveniencia de constituir en cada país un grupo de trabajo interinstitucional (público-privado) para organizar la implementación, en el orden nacional, de la Agenda. Esos grupos de trabajo podrían ser apoyados por las agencias bilaterales y multilaterales de cooperación. Estos grupos coordinarían los diferentes trabajos en los temas a incluirse en la Agenda; además, se vincularían con las instancias subregional e interamericana.

A nivel subregional/regional

Asimismo, se podría analizar la conveniencia de constituir un grupo de trabajo interagencial a nivel de las instituciones de la integración subregional/regional, con apoyo de las agencias internacionales. La finalidad de este grupo es analizar los temas de la institucionalidad de la agricultura vinculados a los procesos de integración, así como también propiciar el intercambio de experiencias nacionales y socializar experiencias de otras subregiones, mediante la vinculación con los grupos en los países y el apoyo técnico del nivel interamericano.

A nivel interamericano

También se podría analizar la conveniencia de constituir, a corto plazo, un Comité Ejecutivo de Representantes de los Países, el cual informaría al Foro sobre el avance en la implementación de la Agenda. Este Comité contaría con el apoyo técnico de un Grupo de Cooperación Interagencial, el cual también apoyaría los esfuerzos nacionales y subregionales/regionales.

BIBLIOGRAFIA

- AGOSIN, M.; FRENCH-DAVIS, R. 1994. Liberalización comercial y desarrollo en América Latina". In Comercio, Estado y Estrategias de Desarrollo. Revista Nueva Sociedad. Caracas, Setiembre-Octubre.
- ALIDE. 1996. Boletín de febrero.
- ARDILA, J. 1996. Problemática de la transformación institucional de la investigación agropecuaria. In Conclusiones y Recomendaciones del Seminario Taller sobre Los Sistemas de Innovación Tecnológica frente al desafío de la Competitividad y la Sostenibilidad Institucional. San José, C.R., IICA.
- BARBERO, J. M. 1995. La comunicación plural: paradojas y desafíos. In Revista Nueva Sociedad, No. 140, Caracas, noviembre-diciembre.
- BEJARANO, J. A. 1996. Un marco institucional para la gestión del medio ambiente y para la sostenibilidad agrícola. Documento presentado en el Seminario Internacional "Política Agrícola hacia el año 2020: la búsqueda de la Competitividad, Sostenibilidad y Equidad". Santafé de Bogotá, 26 al 28 de marzo.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1996. Integración económica en las Américas: un resumen preliminar del año 1995. Nota periódica.
- BOEHLJE, M. 1995. The "new" agriculture. In Choices. The Magazine of Food, Farm and Resource Issues, Fourth Quarter, E.E.U.U.
- BROWN, L. 1995. Who will feed China? W.W. Norton, New York.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina). 1996. América Latina y el Caribe: 15 años de desempeño económico. Santiago de Chile.
- CEPAL. 1990. Educación y conocimiento. Eje de la transformación productiva con equidad.
- CUMBRE PRESIDENCIAL DE LAS AMERICAS. 1994. Plan de Acción. Miami.
- DE LAS CASAS, P.L. 1987. La crisis el papel del Estado y la planificación en la conducción del desarrollo agrícola y rural: Un nuevo enfoque para la definición, implementación y ajuste de políticas para la agricultura bajo condiciones de conflicto y poder compartido. Documento Proplan 50. Mimeo. IICA.
- DESARROLLO DE BASE. 1995. Revista de la Fundación Interamericana. Vol., 19, número 2. Virginia, E.E.U.U.
- DORYAN, E. 1996. La educación pública en Costa Rica. Entrevista para el Periódico La República, 22 de julio de 1996. Costa Rica.
- FAO. 1995. Alimentación, agricultura y seguridad alimentaria: la dimensión mundial.

- _____. 1995. Declaración conjunta de la Reunión Ministerial sobre Comercio. Junio 30 de 1995. Denver, Colorado. EE.UU.
- _____. 1996. Declaración conjunta de la Reunión Ministerial sobre Comercio. Marzo 24 de 1996. Cartagena, Colombia.
- DE LAS CASAS, P.L. 1987. La crisis, el papel del Estado y la planificación en la conducción del desarrollo agrícola y rural: Un nuevo enfoque para la definición, implementación y ajuste de políticas para la agricultura bajo condiciones de conflicto y poder compartido. Documento Proplan 50. Mimeo. IICA.
- DESARROLLO DE BASE. 1995. Revista de la Fundación Interamericana. Vol., 19, número 2. Virginia, E.E.U.U.
- DORYAN, E. 1996. La educación pública en Costa Rica. Entrevista para el periódico La República, 22 de julio de 1996. San José, C.R.
- FAO. 1995. Alimentación, agricultura y seguridad alimentaria: la dimensión mundial.
- FIGUERES, J. M. 1995. La agricultura: raíz y savia del destino americano. Discurso del Presidente de la República de Costa Rica en la inauguración de la Reunión de Ministros de Agricultura, Recursos Naturales, Ambiente y Planificación de Centroamérica, República Dominicana, México, Venezuela y Brasil. Guápiles, Costa Rica, 3 de agosto.
- FOXLEY, A. 1989. "La apertura económica se debe hacer gradualmente...". Entrevista publicada por El Tiempo de Bogotá, domingo 13 de agosto.
- HENDERSON, D.; SHELDON, I.; PICK, D. 1996. International commerce in processed foods: Patterns and curiosities. USDA. Washington, D.C.
- IICA; CONSEJO DE LA TIERRA. 1994. Cumbre de Río. Eco 92: Diferentes Visiones. San José, C. R.
- IICA. 1995. Resultados del inventario institucional de 1993 sobre recursos, capacidades y áreas de concentración en entidades de investigación agropecuaria en América Latina y el Caribe. Proyecto IICA/BID/ATN/SF-3410. San José, C.R.
- _____. 1996a. Competitividad y comercio: cuestiones conceptuales y rumbos para los países de América Latina y el Caribe. Documento preparado para la Reunión Sectorial de Análisis sobre Alimentación y Agricultura del G-77, celebrada en Guyana (enero). San José, C.R. IICA.
- _____. 1996b. Agriculture and food in Latin América: Situation and perspectives for the future. Documento preparado para la Reunión Sectorial de Análisis sobre Alimentación y Agricultura del G-77, celebrada en Guyana (enero). San José, C.R. IICA.
- _____. 1996c. Informes Nacionales de Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Perú, República Dominicana, Uruguay.

- IICA; FAO. Directorio de las instituciones de capacitación y educación agrícola superior y media en ALC. (En proceso de edición).
- MACHADO-ALLISON, C.E., 1996. Estrategias tecnológicas agropecuarias en América Latina y el Caribe: ¿Estado o mercado? Tegucigalpa, Hond. IICA
- MATA, M. C. 1995. Interrogaciones sobre el consumo mediático. Revista Nueva Sociedad. Noviembre-diciembre. Caracas, Ven.
- NORTH, D.C. 1986. The new institutional economics. Journal of Institutional and Theoretical Economics. Vol. 142.
- _____. 1990. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México D.F, Mex.
- OEA. 1996. Palabras del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, César Gaviria, en la Sesión de Apertura de la XXVI Asamblea General de la OEA. Ciudad de Panamá, Pan.
- PLAZA, O.; SEPULVEDA, S. 1995. Desarrollo microrregional: Una estrategia hacia la equidad. San José, C.R. IICA.
- _____; SEPULVEDA, S. 1996. Desarrollo sostenible: Metodología para el diagnóstico microrregional. San José, C.R. IICA.
- PONCE BLANCO, O. *et al.* 1996. La agricultura sostenible y el medio rural en Bolivia. Elementos para una visión prospectiva. La Paz, Bol.
- REMENTERIA, I. 1995. El comercio agrícola internacional y el Tercer Mundo. Condicionantes económicos y el impacto ambiental. Revista Nueva Sociedad. Setiembre-octubre. Caracas, Ven.
- SENGE, P. 1994. The fifth discipline. Nueva York, EE.UU. Doubleday.
- _____. *et al.* 1994. La quinta disciplina en la práctica. España. Granica.
- SHARPLES, J. 1995. Is a crisis ahead for world grain markets? Choices. The Magazine of Food, Farm, and Resource Issues. Fourth Quarter, EE.UU.
- THE ECONOMIST. 1995. The survey of the world economy. Octubre 7-13. Londres, G.B.
- _____. 1996. Chinese grist to the Malthusian mills. Mayo 4-10. Londres, G.B.
- TOFFLER, A. 1990. El cambio del poder. Plaza & Janés. Barcelona, España.
- _____; TOFFLER, H. 1995. Las guerras del futuro. Plaza & Janés, Barcelona, España.
- USDA. 1994. Food Review. Economic Research Service. Volume 17, 3.

