

IICA



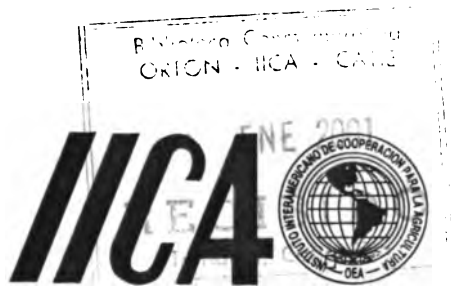
REFORMAS
INSTITUCIONALES
DE LA AGRICULTURA



Rafael Trejos S.



CONSORCIO TECNICO DEL IICA
AREA DE POLITICAS Y COMERCIO



// Reformas Institucionales de la Agricultura

✓
Rafael Trejos S.

CONSORCIO TECNICO DEL IICA
AREA DE POLITICAS Y COMERCIO

EPC
DT-A1/SC

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
Octubre, 2000. 2000-CX

Derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de este documento sin autorización escrita del IICA.

Las ideas y los planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios de los autores y no representan necesariamente el criterio del IICA.

Trejos S., Rafael

Reformas institucionales de la agricultura = Institutional reforms
in agriculture / Rafael Trejos S. — San José, C.R. : IICA, 2000.

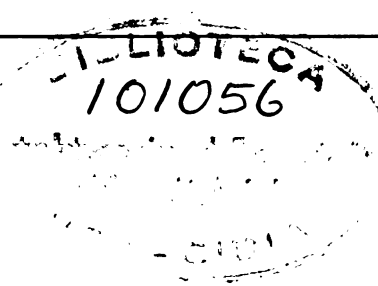
37 p. ; 23 cm. — (Serie de Políticas y Comercio. Documentos
Técnicos / ISSN 1607-1792 ; no. A1/SC-2000-08)

ISBN 92-9039-483 8

1. Reforma institucional. I. IICA. II. Título. III. Serie.

AGRIS
E14

DEWEY
658.406



Octubre, 2000
San José, Costa Rica



TABLA DE CONTENIDO

| | |
|---|----|
| Presentación | 5 |
| Introducción | 7 |
| Tendencias en las reformas institucionales de la agricultura | 9 |
| Por qué de los cambios en la institucionalidad: las reformas económicas y del estado? | 9 |
| Modificación de la visión tradicional del sector público agropecuario y de las políticas sectoriales | 11 |
| El ajuste macroeconómico bien, pero rezagados en la reforma institucional | 12 |
| La reforma institucional en la agricultura de América Latina: principales características observadas | 13 |
| Necesidad de nuevas instituciones para la agricultura | 24 |
| Las exigencias del cambio | 27 |
| Conclusiones | 31 |
| Bibliografía | 35 |

PRESENTACION

En el Area de Políticas y Comercio, el IICA, tiene el encargo de apoyar a los países en sus esfuerzos de modernización de sus políticas agrícolas y de sus instituciones relacionadas con la agricultura. Para cumplir con dicho encargo, ha desarrollado tres líneas de acción interrelacionadas cuyas actividades y productos se alimentan mutuamente: Apoyo a las Negociaciones Comerciales Agrícolas; Apoyo a la Modernización Institucional; y, Desarrollo y Modernización de Mercados Agropecuarios.

Como resultado de los esfuerzos realizados en estas líneas de acción, la Dirección del Area de Políticas y Comercio desea poner a disposición de los interesados en el tema agrícola, la presente serie de Documentos Técnicos, escritos por un valioso grupo de profesionales vinculados al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Este documento que aquí se presenta está enmarcado dentro de la segunda línea de acción que concentra sus esfuerzos en torno a los temas de modernización de las políticas agrícolas y su conformidad con la normativa internacional, la reforma institucional para la agricultura y las estrategias para mejorar la competitividad de la agricultura.

La reforma institucional para la agricultura es actualmente una prioridad para los países de América Latina y el Caribe, que emprendieron desde que se vieron precipitados en la crisis de la deuda de principios de los años ochenta, un amplio proceso de reformas económicas tendientes a variar su estrategia de desarrollo, depositando mayor énfasis en el protagonismo de los mercados, en el accionar de los agentes económicos privados y en la apertura de las economías nacionales hacia el comercio internacional.

Las nuevas condiciones políticas, económicas, sociales y tecnológicas en que se desenvuelven la agricultura en los países de la región, requiere que introduzcan cambios sustantivos en la Institucionalidad para la agricultura, debido a que las que se construyeron durante las décadas pasadas obedecían a una estrategia de desarrollo cuya lógica pasaba por un protagonismo determinante del Estado en el desempeño de las economías, por mercados nacionales altamente protegidos y que privilegiaban a la producción para atender la demanda interna y que encubó una cultura de dependencia con respecto al paternalismo oficial. Esas instituciones construidas para sustentar un modelo sustitutivo de importaciones no se ajustan a las condiciones actuales y a la necesidad de mercados que operan más abiertos y competitivos.

Esa preocupación del IICA por acompañar a los países en los procesos de modernización de su agricultura y de su Institucionalidad, lo ha llevado a realizar una serie de estudios sobre la forma en cómo han evolucionado las reformas en los países, a los efectos de identificar las principales tendencias, documentar experiencias y difundir sus resultados para apoyar la redefinición de estrategias y programas de modernización institucional entre sus Países Miembros.

Este estudio incorpora una visión resumida de las principales tendencias observadas en países de las América en la reforma institucional para la agricultura y formula planteamientos que se derivan de esas tendencias, para proponer ajustes en el rumbo de dichos procesos.

Esperamos que este documento sea útil a los investigadores, técnicos y otros usuarios comprometidos con el desarrollo de la agricultura.

Dr. Rodolfo Quirós Guardia
Director Area de Políticas y Comercio

INTRODUCCIÓN

Se ha avanzado mucho, por más de una década y media, en las reformas en las políticas económicas en América Latina y el Caribe, tendientes a buscar un mayor protagonismo de los mercados y una mejor inserción de las economías nacionales en el comercio mundial, reformas que han tenido efectos significativos sobre el sector agropecuario, considerado otrora como uno cuyos mercados eran de los más intervenidos por la acción estatal. Sin embargo, persiste la preocupación de que la reforma del Estado, la otra cara de la moneda de las reformas económicas, no ha avanzado con la misma rapidez, amplitud e integralidad.

Las reformas en las políticas económicas han planteado un necesario ajuste en los papeles que les corresponde desempeñar a los actores públicos y privados y a la forma de interacción entre ambos, como parte de la institucionalidad que sustenta el proceso de desarrollo de los países. El IICA se ha preocupado por analizar en particular las tendencias de los cambios en la institucionalidad pública y privada relacionada con la agricultura de los países de América Latina y el Caribe.

En el presente documento se presentan algunas consideraciones derivadas de esas experiencias, donde se concluye que ha faltado realizar en la región una seria discusión sobre cuáles deben ser los nuevos papeles que deben jugar el Estado y la sociedad civil en el marco de las nuevas condiciones que conforman los resultados de las reformas económicas. Asimismo, que los ejemplos de privatizaciones de servicios públicos y el traslado de funciones del ámbito público al área privada se presentan más bien como elementos casuísticos, fundamentalmente obedeciendo a objetivos últimos de reducción de déficits fiscales, que producto de una estrategia bien definida y mucho menos concertada.

En este documento se presenta no sólo una apretada síntesis de análisis realizados en países de la región y que pretenden resumir las principales tendencias observadas en los cambios institucionales, sino además esboza los elementos principales que deben contener, a juicio del autor, los esfuerzos por construir una nueva institucionalidad para la agricultura y el medio rural. El planteamiento propone que dicho esfuerzo debe contemplar la internalización de los desafíos que impone para el desarrollo de la agricultura un entorno de cambios acelerados en el contexto mundial y regional, entre ellos se destacan las consecuencias del proceso de globalización y la construcción de una nueva normativa supranacional construyéndose en torno a la Organización Mundial de Comercio (OMC) y otros foros internacionales, así como las condiciones que se derivan de la instrumentación el plano nacional de una estrategia de desarrollo que se destaca por la apertura comercial y la reducción drástica de la intervención estatal en los mercados.

El documento analiza en primer término las razones detrás de los cambios en la institucionalidad para la agricultura. Esas nuevas condiciones obligan a una necesaria modificación de la visión tradicional que se ha tenido de la agricultura y de la forma de hacer políticas sectoriales. Sin embargo, se concluye que ha habido un avance rezagado de los ajustes en la institucionalidad para la agricultura con respecto a los cambios en las políticas económicas.

Posteriormente se analizan con mayor detalle las principales tendencias observadas en la región en cuanto a la formulación y ejecución de las políticas relacionadas directamente con la agricultura (sectoriales, de precios, de subsidios, comerciales, financieras, programas de apoyo a la producción, de promoción de la competitividad y de modernización de servicios), concluyéndose que se requiere de nuevas instituciones para hacer frente a las exigencias del cambio y se esbozan algunos ajustes de rumbo que se proponen para encauzar los procesos de reforma institucional para la agricultura de América Latina y el Caribe.

TENDENCIAS EN LAS REFORMAS INSTITUCIONALES DE LA AGRICULTURA

Rafael A. Trejos S.¹

Por qué de los cambios en la institucionalidad: las reformas económicas y del Estado?

Durante la historia republicana de nuestros países y hasta el inicio de la década de los ochenta, en nuestros países se fue construyendo una institucionalidad caracterizada por una creciente participación de Estado en el funcionamiento de las economías, en la definición, orientación y ejecución de las estrategias de desarrollo económico y la forma en cómo la economía nacional se vinculaba al resto del mundo.

En efecto, durante décadas se fue construyendo un Estado omnipotente que regulaba, promovía actividades, construía obras, brindaba servicios y hasta competía con el sector privado en la actividad de la producción. Era un Estado regulador de lo que se producía (a través de financiamiento, inversiones, de influir en la determinación de precios relativos, interviniendo en el comercio exterior, etc.), de cómo se producía (a través de la investigación, la asistencia técnica, la extensión e influyendo en los precios relativos de los factores de producción) y hasta en la forma en para quién se producía (políticas de distribución de ingreso, salariales, de fijación de precios, de reparto de tierras, etc.). Era constructor de obras de infraestructura, brindaba una amplia gama de servicios públicos e

1 Especialista en Políticas Agrarias y Reforma Institucional del IICA

incursionó en la producción de ciertos bienes (generalmente asociados a la explotación de recursos naturales, algunas veces considerados estratégicos).

La crisis de la deuda externa que se precipitó a partir de 1982, dejó en clara evidencia el agotamiento de una estrategia de desarrollo sustentada en el mercado interno, en un momento donde se estaban produciendo cambios acelerados en el entorno internacional y donde el avance en la tecnología de las comunicaciones y del procesamiento de información acentúan el proceso de globalización de los fenómenos económicos. Ello obligó a los países de América Latina y el Caribe a revisar su estrategia de desarrollo y a realizar reformas en sus políticas económicas.

Es así que, con mayor intensidad a partir de la mitad de la década de los ochenta, el grueso de los países de América Latina y el Caribe se abocaron a modificar la dirección e intencionalidad de sus políticas económicas, abandonando paulatinamente el denominado modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI), que se fundamentaba en el crecimiento de los mercados domésticos. Se ha buscado reemplazar dicha estrategia de desarrollo, que prevaleció durante más de tres décadas, para abocarse a la construcción de una nueva que requiere de economías más abiertas y desreguladas, que permitan una mayor inserción en el mercado mundial (desarrollo "hacia fuera").

Los gobiernos latinoamericanos han emprendido importantes reformas económicas, primero para restablecer los equilibrios macroeconómicos y en segundo término, para liberar los mercados internos del pesado fardo de una excesiva regulación estatal, al tiempo que se abren las economías al exterior. La otra cara de la moneda de las reformas económicas es la del Estado, que se ha visto caracterizada por el traslado al mercado sus funciones (desregulación), por simplificar su intervención y reducir su empleo (desburocratización) y trasladar al sector privado de la economía activos (privatizaciones) e inclusive funciones públicas.

Modificación de la visión tradicional del Sector Público Agropecuario y de las políticas sectoriales

La estrategia seguida busca una revalorización del accionar del mercado y un mayor protagonismo de los actores de la sociedad civil, lo cual significa una menor presencia del Estado con políticas activas y a una modificación de las visiones tradicionales de las instituciones del sector público y de las políticas sectoriales.

La lógica contrapartida de las reformas económicas es la reforma del estado, donde se redefine el papel del sector público en la economía, se reduce su papel intervencionista y regulador, se promueve su achicamiento y se le pide que sea más eficiente en lo que hace y como lo hace (donde el nuevo paradigma puede inclusive hacer emerger nuevas funciones para el estado)². En el sector agropecuario, el Estado tiene que ajustar sus instituciones para atender las nuevas demandas de los agentes privados en la búsqueda de la competitividad; de la sociedad civil para atender las demandas sociales por una mayor equidad, conservación de los recursos naturales y de avance en los frentes políticos hacia la consolidación de sistemas democráticos. Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil tienen que asumir nuevas funciones compatibles con el mercado, en reemplazo de las políticas, mecanismos e instituciones públicas.

La redefinición de roles públicos y privados demanda también de una modificación en la forma de relacionamiento entre las esferas pública y la sociedad civil. De una actitud confrontacional que caracterizó el pasado de las relaciones entre Estado y organizaciones del sector privado, se debe evolucionar hacia una actitud de concertación para complementar esfuerzos. Los servidores públicos deben modificar su visión de la empresa privada como anatema. Por su parte las organizaciones privadas no pueden seguir justificando su razón de ser en la acción colectiva para modificar o in-

2 Para una mayor ampliación sobre la naturaleza de las reformas económicas e institucionales en la agricultura, ver Trejos, R. (1995,1994), Villasuso, J. (1994) y Hernández, J. (1994).

fluenciar las acciones y políticas públicas, en defensa de sus intereses o en la búsqueda de afanes rentistas. Ello no sólo significa el modificar o crear mecanismos e instancias de concertación, diálogo y negociación, sino además, el introducir un cambio de actitudes y mentalidades.

La visión tradicional de las organizaciones del sector público agropecuario, encasilladas en una concepción sectorial, unifuncional y compartimentalizada, impone límites que requieren superarse, a la realidad de los fenómenos de la agricultura en una visión ampliada, multifuncional y con múltiples interrelaciones con el resto de la economía, el medio rural, la salud, la nutrición, la educación, la cultura, etc.

En términos de las políticas, el nuevo paradigma requiere de que las políticas sectoriales estén alineadas y ser coherentes con las políticas macroeconómicas, donde se privilegia por un lado el mantenimiento de un equilibrio en el balance de las macrocuentas de la economía y por el otro, se limitan las posibilidades de utilizar los instrumentos tradicionales para hacer política sectorial que se utilizaron en el pasado (subsidios a precios y tasas de interés, fijación de precios, comercialización estatal, inversiones públicas estratégicas en infraestructura y servicios, etc.).

El ajuste macroeconómico bien, pero rezagados en la reforma institucional

En general los países han avanzado en sus reformas en las políticas económicas, pero se aprecia un avance más lento y desfase en las reformas de las instituciones. Dos razones fundamentales justifican el hecho: en primer lugar, resulta más sencillo y rápido reformar una política que una institución. Aunque puede existir cierta reacción en contra de modificar una política, especialmente porque en el pasado se caracterizaban por ser generadoras de rentas públicas y privilegios para determinados grupos que se apropian de esas rentas, los cuales son reticentes al cambio que los afecta

(por ejemplo el cambiar una política de precios de sustentación a determinada producción, afecta a los productores que ven alterada la rentabilidad de sus cultivos, o liberar un precio antes regulado, normalmente beneficia a los productores que pueden ajustar sus precios, pero encuentra oposición en los consumidores quienes tienen que pagar más por el producto).

En cambio, modificar una institución (por ejemplo privatizar un servicio), enfrenta a presiones políticas, no sólo de los actores antes indicados (productores y consumidores), sino también a grupos de interés político (que utilizan la institución con fines electorales o para ejercer su poder político) y grupos de trabajadores que ven amenazado sus puestos de trabajo y sus conquistas laborales. Adicionalmente, modificar una institución (por ejemplo quitar una función a un Ministerio, cerrar una organización, o cambiarla del dominio público al privado), requiere de una modificación a la Ley que le dio vida y ello entraña largos y tediosos procesos en los órganos legislativos de los países y por ende, exposición a los intereses y juego de los partidos políticos.

En segundo lugar, porque en la mayoría de los países de América Latina, las reformas a las instituciones no han obedecido a una estrategia concertada sobre el papel que deben jugar las organizaciones y los agentes públicos y privados en el nuevo esquema de desarrollo, sino que los cambios han obedecido a razones fundamentalmente de carácter fiscal: reducción del déficit fiscal. Esto último ha llevado a que las reformas institucionales han sido casuísticas y parciales. Por ejemplo, se venden (privatizan) los activos públicos más rentables (eje. las telefónicas), se cierran las instituciones con menor prestigio dentro de la comunidad o los departamentos de menor relevancia crítica dentro de los Ministerios.

La reforma institucional en la agricultura de América Latina: principales características observadas

En general, en América Latina se observa una misma dirección en las reformas emprendidas por los países, aunque con diferen-

cias de alcance, profundidad y velocidad. Lo observado en la región, nos permite plantear algunas conclusiones generales:

En primer lugar, aunque se observan diferencias en cuanto al énfasis de los instrumentos utilizados, los que se presentan con mayor frecuencia en los paquetes de políticas ensayadas en los países de la región son la desgravación arancelaria, las medidas tendientes a liberar de restricciones a los mercados internos y la reducción de las políticas de apoyo a la producción, con la finalidad de exponer la producción nacional a la competencia externa y lograr una mayor productividad y eficiencia en la producción de la agricultura.

En cuanto a las reformas institucionales, se aprecia un cambio importante en el papel del Estado en la agricultura, donde se busca reducir el rol paternalista que lo caracterizó en el pasado modelo, para dar paso a un mayor protagonismo del accionar de los mercados y a una mayor participación de la sociedad civil. Esta última, ha visto incrementada su participación mediante la representación en las directivas de las instituciones de derecho público, mediante la conformación de comisiones intersectoriales, comisiones para el mejoramiento de la competitividad y a nivel de programas específicos.

Específicamente en el sector público agropecuario, los principales cambios generales que se observan son: una disminución del rol de los Ministerios de Agricultura (MAGs); una segregación del tema de los recursos naturales y medio ambiente del ámbito de sus funciones; una tendencia creciente por privatizar los servicios para la agricultura que suministraban los MAGs y otras instituciones especializadas del sector; un mayor énfasis en ocuparse de los temas de sanidad agropecuaria y de información, así como una focalización de sus esfuerzos en los pequeños productores y campesinos, dejando al resto de los actores del sector, para que se provean de servicios a través del mercado.

En cuanto a las políticas sectoriales, una primer conclusión es que las mismas se han supeditado al dictado de las políticas ma-

croeconómicas. En general, estas últimas han tendido a privilegiar el mantenimiento de la estabilidad en los macroprecios (tipo de cambio, tasas de interés, nivel de inflación, etc.), dando poco margen para la formulación y ejecución de políticas sectoriales.

Tres razones básicas apuntalan este hecho. La primera se deriva del resultado de que los instrumentos tradicionales para realizar política sectorial y que en gran medida estaban indisolublemente vinculados a las prácticas de intervención y regulación estatal, han perdido validez dentro del nuevo modelo, sin que se hayan desarrollado sustitutos. En efecto, los instrumentos de política sectorial como subsidios, precios de garantía, créditos baratos, inversiones públicas, etc., están limitados en su uso, o bien porque no son compatibles con el nuevo paradigma, porque están restringidos por la nueva normativa internacional (por ej. Acuerdo Agrícola de la OMC), o bien porque la restricción financiera que experimentan los gobiernos, aunada a la necesidad de mantener disciplina en las finanzas públicas, limitan la posibilidad de mantener programas de inversiones sectoriales, o políticas de soporte (ayudas) a la producción como en el pasado. Por otro lado, los apoyos permitidos por la nueva normativa internacional (por ej. Instrumentos de caja verde), no han sido suficientemente explotados en su potencial por los países.

La segunda razón está muy ligada a la anterior y se deriva de que, ante limitaciones para establecer políticas sectoriales compensatorias en lo interno y por la creciente exposición al mercado externo (entre otras cosas por aranceles bajos), los instrumentos de las políticas macroeconómicas (por ej. el tipo de cambio), tienen generalmente un mayor impacto sobre el desempeño de la agricultura. A título de ejemplo, de nada vale a una actividad productiva agrícola ser eficiente, en términos de productividad a nivel mundial, si una política de sobrevalorización cambiaria puede tornarla en poco competitiva frente a otros países menos eficientes, pero con políticas cambiarias que estimulan la exportación.

La tercera razón se deriva de que se perciben cambios en la formulación y enfoque de la política sectorial. Algunos indicadores

de esta tendencia se ilustran por los siguientes hechos: se ha cambiado la forma de hacer planes sectoriales, el horizonte de planeación se ha acortado, la forma como se formulan las políticas tiende a cambiar y el peso de las inversiones públicas estratégicas en el campo se ha reducido sustancialmente.

En cuanto al primer hecho, se aprecia un abandono de la forma tradicional de hacer planeación económica, para incursionar cada vez más en técnicas de planeación estratégica. Por lo anterior, de los planes normativos y rígidos del pasado, se ha dado paso al diseño de un marco global de objetivos y a un conjunto de políticas coherentes con esos objetivos y con el paradigma económico vigente. Se brinda mayor importancia al análisis y seguimiento de los indicadores económicos.

No obstante lo anterior, se observa una limitada visión prospectiva para anticipar cambios e introducir ajustes en las estrategias productiva y comercial, probablemente atribuibles a la reducción en las capacidades técnicas en las Unidades Sectoriales de Planificación Agropecuaria; a lo cambiante del entorno externo que incide sobre el desempeño de las producciones nacionales, así como a la urgencia de atender las demandas de la coyuntura (por ejemplo, problemas con cosechas actuales o problemas de competencia frente a productos importados).

Sin embargo, se aprecia un avance en los procesos de concertación en torno a la formulación de políticas para la agricultura con los diferentes actores involucrados en los procesos. En efecto, se observan el desarrollo de mecanismos de consulta y diálogo en diversos niveles: al interior del sector público entre las autoridades agrícolas y sus homólogos en otros sectores, especialmente del área económica en los gobiernos; entre el sector público y el sector privado, donde poco a poco se abandona el paradigma clásico de confrontación de intereses, para sustituirlo por uno de convergencia y colaboración; por último, la concertación entre los diferentes actores sociales involucrados en torno a cadenas productivas, donde en muchos países por vez primera concurren a sentarse una

misma mesa de negociación proveedores de insumos, productores primarios, transformadores, comercializadores y proveedores de servicios, para tejer alianzas que les permitan reforzarse mutuamente y así poder competir en mercados más abiertos y desregulados.

En cuanto a las **políticas de precios**, en la mayoría de los países de la región se observa una tendencia a la reducción de las intervenciones estatales en la fijación de precios, en función de la nueva institucionalidad internacional (GATT 94/OMC, Acuerdos de Libre Comercio y Acuerdos de Integración Subregional). En algunos países y por episodios generalmente temporales, se han sucedido contramarchas en esta tendencia, cuando se han retomado las fijaciones y controles de precios de productos básicos (especialmente alimentos), en períodos de crisis en su sector externo, de severo impacto negativo de la apertura a la competencia sobre rubros de producción nacional, o en procesos de aceleración de la inflación interna.

La liberalización de los precios es un proceso que ha tenido como repercusión institucional, la reducción o modificación de las funciones de los organismos estatales de estabilización de precios, e inclusive en algunos casos como en El Salvador, Perú y Bolivia, a su desaparición. En el caso de Argentina, a través de un solo decreto (Número 2284/91) se disolvieron o redujeron en sus facultades a 11 entes reguladores, entre ellos la Junta Nacional de Granos y la Junta Nacional de Carnes, de gran relevancia en la economía de ese país. En el caso de México, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) pasó a convertirse, por un lado en comprador de última instancia y por el otro, en ordenador del mercado vía licitaciones de compra para satisfacer el abasto de la industria harinera y mixtamalera, de gran importancia para el consumo popular. En el caso de Costa Rica, el CNP cambió sus funciones tradicionales y ahora promueve la agroindustria.

La reducción de la intervención estatal y la apertura, también ha presionado por introducir cambios en la forma de estableci-

miento en la fijación de precios y condiciones de transacción entre eslabones de las cadenas. Al respecto, es ilustrativo los acuerdos en comisiones intersectoriales para arbitrar precios y condiciones entre eslabones, como en el caso de la cadena del arroz en Uruguay.

Sin embargo, persisten en algunos países las políticas de estabilización de precios para algunos productos básicos que enfrentan competencia a través de las importaciones, por medio del mecanismo de "bandas de precios". Tal es el caso especialmente en países del área andina (aunque Bolivia no aplica el Sistema Andino de Franjas de Precios) y en Chile (para unos pocos productos). En algunos países centroamericanos se aplican para unos granos básicos.

En todo caso, el criterio que subyace en las nuevas políticas de precios, es que los mismos se acerquen al valor de los precios internacionales, ya que estos últimos se consideran indicadores de la eficiencia en la asignación de recursos dentro del sector agropecuario. No obstante se reconocen las distorsiones implícitas generadas por los subsidios a los productores en los países más desarrollados y con tesorerías más fuertes.

Por último, para contrarrestar fallas de mercado, en algunos países se han establecido comisiones nacionales de promoción de la competencia (como en el caso de Costa Rica), o la Fiscalía Nacional Económica, en Chile, que pretenden controlar las manifestaciones monopólicas y monopsónicas en los mercados nacionales.

En materia de políticas de subsidios, las tendencias que se aprecian en este campo son a minimizar el uso del instrumento, a limitar su uso a ciertas excepciones (por ej. para inversiones en riego, para incentivar la reforestación a través de créditos), focalizándolos en ciertos grupos de productores en situación desventajosa, y a otorgarlos con un plazo determinado. Esta situación se ejemplifica en el caso del subsidio a los productores de granos mexicanos, otorgado por el gobierno de ese país en el marco del Acuerdo de Libre comercio de América del Norte (NAFTA).

Otra tendencia en esta materia es la orientación a otorgar subsidios directos a los ingresos y no a los precios (en concordancia con la normativa de la OMC), como es el ejemplo del programa PROCAMPO en México. En este caso, se trata de un sistema de pagos mensuales directos por hectárea sembrada fijos en términos reales, independientemente de la producción, donde inclusive la tierra puede dedicarse a cualquier actividad ecológica y productiva, sin dejar de ser sujeto del programa. Este tiene 15 años de duración y puede ser utilizado como esquema colateral de financiamiento, tiene un valor presente específico que puede ser negociable en el mercado y se complementa con otros programas, especialmente de capacitación.

En algunos países (por ejemplo Uruguay y en Costa Rica), existen sistemas de incentivos consistentes en devoluciones o reintegros impositivos por exportaciones de productos no tradicionales y sirvieron como un importante incentivo para explicar la dinámica expansión de las exportaciones no tradicionales de origen agropecuario. Sin embargo, han representado un gran sacrificio fiscal y se cuestiona su coherencia con la normativa de la OMC, por lo que su desaparición está prevista en el corto plazo.

Otra forma de apoyo estatal novedosa es la que se instauró en México con el programa ASERCA, consistente en una cobertura parcial y decreciente en los precios de los productos agrícolas, utilizando inclusive el mercado de futuros de Chicago para tal fin. También en El Salvador se utiliza este mecanismo pero sólo para el mercado cafetalero.

Los programas de apoyo a la producción que se están aplicando en la región y consistentes con la nueva normativa internacional, son muy variados. Hay programas de apoyo directos a la producción y a la reconversión de grupos vulnerables a la apertura.

Dentro de estos, se destaca los programas PRODUCE y Alianza Para el Campo en México, que buscan que los productores orienten sus decisiones por el mercado, al tiempo de que se combate la

pobreza rural. Los recursos son definidos e implementados con los productores en conjunto con los gobiernos estatales, mediante los Consejos Estatales Agropecuarios, apoyados por el Gobierno Federal a través de fundaciones estatales para la transferencia de tecnología, mismas que son operadas por los propios productores. Esos recursos van orientados a lograr incrementos en la producción y la productividad a través de financiar equipamientos y mejoras tecnológicas.

En varios países se desarrollan programas de apoyo a la **competencia**, basados en estudios de competitividad por rubros (por ej. los "Pactos de Competitividad" en y Colombia), en cadenas agroalimentarias (como es el caso de Centroamérica), o más generalizados como el Programa Cambio Rural en Argentina.. En el caso de Costa Rica, se promovió una legislación específica para apoyar la reconversión productiva de cadenas agroalimentarias y se constituyó un fondo para apoyar dichos esfuerzos, especialmente orientados a la reconversión de pequeños productores.

En algunos países se ha dado énfasis al papel del Estado como proveedor de información para la toma de decisiones. Sistemas de información de precios y mercados (en Costa Rica, El Salvador, México, Panamá y Perú) y la propuesta de un sistema integrado de Redes de Información (económica, agroecológica, de mercados, etc.) en Brasil, son ejemplos de lo anterior.

En casi todos los países de la región se ha puesto énfasis en la **modernización de los servicios de apoyo** a la producción agropecuaria, consistentes en la ejecución de campañas específicas, inversiones en laboratorios y equipamientos y fortalecimiento de las instituciones a cargo de los servicios agropecuarios, especialmente en el campo de la sanidad y en menor grado en cuanto a la inocuidad de alimentos.

En cuanto a las **políticas comerciales**, una característica de los procesos de apertura ensayándose en la región, es la negociación de acuerdos comerciales en procesos subregionales de integración,

acuerdos bilaterales y multilaterales de libre comercio, así como en el marco de la OMC. La finalidad de dichos acuerdos es ampliar mercados y obtener unas reglas del juego estables y transparentes que posibiliten el desarrollo de los flujos de comercio. Una participación creciente del sector en los procesos de negociaciones comerciales con terceros países o bloques de países, es la principal característica de este proceso en la región, normalmente dirigido por otros ministerios (Comercio Exterior y/o Relaciones Exteriores).

También se aprecia un involucramiento creciente de los actores privados, mediante procesos de consulta para establecer posiciones negociadoras. El "cuarto de al lado", como se le denominó al mecanismo de consulta al sector privado durante las negociaciones de incorporación de México al NAFTA, está siendo copiado rápidamente en las negociaciones posteriores a dicho acuerdo (por ejemplo en las negociaciones México -Costa Rica, México - Países del Triángulo Norte de Centroamérica y posiblemente se introduzca en las negociaciones en el marco del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que ya tienen su Foro Agroempresarial.

También se observa en algunos países, la creación de unidades especializadas en asuntos internacionales y de negociación comercial en los Ministerios de Agricultura, como es el caso de Panamá, El Salvador, México y Uruguay, entre otros. No obstante lo anterior, el tema de las negociaciones comerciales tiende a ser una competencia de los Ministerios encargados del comercio y en la práctica de muchos países, la participación de los Ministerios de Agricultura es reducida o nula.

En varios países se han creado programas especiales de **promoción de exportaciones** por rubros a través de facilitar la participación de productores en ferias, misiones y en el suministro de información.

En cuanto a la **comercialización interna**, se aprecia en varios países un impulso a desarrollo de mecanismos alternativos de mercados, tales como bolsas de productos agropecuarios, almace-

nes de depósito, etc. En el caso de las bolsas agropecuarias, cuya existencia en la región sólo era notable en Argentina y Brasil, ahora se están desarrollando en Bolivia, Centroamérica³, Colombia, Ecuador y Venezuela, en tanto existen como proyecto en Chile y Perú. Además, se constituyó la Asociación Panamericana de Bolsas Agropecuarias, que incluye como socio a la Bolsa de Chicago. En cuanto a la utilización de nuevos instrumentos comerciales y financieros. Un ejemplo interesante de esta última modalidad, es el Programa COMERCIAR en Argentina, el cual incluye la difusión y promoción de la utilización del régimen de prefinanciación de exportaciones, "warrants", mercados de futuros y opciones.

Políticas financieras y de fomento a la inversión privada. En el campo del financiamiento de la agricultura se han producido significativos cambios en las políticas, no sólo porque lo exigen los requisitos de la liberalización financiera (que busca una menor intervención del Estado en la fijación de las tasas de interés y en la asignación del crédito), sino también porque los sistemas financieros del fomento al desarrollo agropecuarios (la banca de desarrollo), eran altamente cuestionados por su funcionamiento, entre otras cosas, por su ineficiencia y manejo politizado.

En varios países se clausuraron los Bancos de Desarrollo Agropecuario (por ejemplo en Bolivia y el Perú), en otros se redimensionaron y se busca se modernicen y compitan en condiciones similares al resto del sistema financiero, como en el caso de BANDESA (Guatemala) y el Banco de Fomento Agropecuario de El Salvador. En algunos pocos, evolucionaron para convertirse en bancos de segundo piso (como el caso de BANRURAL en México), que trabajan en el primer piso con la banca comercial.

En algunos países se observa la creación de fondos especiales y parafiscales, como en el caso de México con los Fideicomisos Integrados en Relación con la Agricultura (FIRA), el Fideicomiso

3 En el caso de Centroamérica, existe un proyecto en marcha tendiente a interconectar las bolsas de productos agropecuarios de los países de la región. En el Área Andina se han formulado recientemente una iniciativa similar.

de Riesgo Compartido (FIRCO) y el Fondo de Capitalización para la Infraestructura Rural (FOCIR). En Perú se han impulsado los Fondos Rotatorios en el Perú y Fondos de Coparticipación y Cofinanciamiento en Bolivia. Los fondos parafiscales, bajo una modalidad de autogravamen de algunos gremios por producto, con finalidad de promover el desarrollo de servicios para sus agremiados (especialmente de investigación), constituyen un ejemplo interesante de la nueva institucionalidad agropecuaria en Colombia.

Sin embargo, una evaluación general de lo experimentado en América Latina, nos indica que la modernización de los sistemas financieros para la agricultura y el medio rural, constituyen casos aislados, donde en muchos países se han producido importantes vacíos institucionales con la retirada del Estado de cumplir con esta función, sin que el sector privado de la economía lo reemplace. Esto último, porque la agricultura sigue siendo un negocio bastante riesgoso para la banca comercial y persisten los problemas de falta de garantías reales, especialmente en los beneficiarios de la Banca de Desarrollo. Como resultado, se ha producido una disminución importante en la asignación de fondos prestatarios para la agricultura.

Para contrarrestar este fenómeno, en algunos países se ha promovido con cierto éxito, el desarrollo de nuevos intermediarios financieros rurales y de fondos de garantía. Ejemplo de los primeros son la experiencia en Centroamérica y en Bolivia con el desarrollo de microbancos rurales, como resultado de un modelo promovido por la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) del Gobierno de los EE.UU.; las Cajas Rurales en el Perú y las Uniones de Crédito en Colombia y México.

Las políticas de garantías tratan de convertir a los agricultores en sujetos de crédito y que les permitan acceder a mayores recursos para modernizar y capitalizar su explotaciones. Ejemplos de lo anterior son el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios en Chile y los fondos FOCIR Y FIRCO, antes mencionados, en México. Sin embargo, son las reformas legales a la propiedad de la tierra,

los programas de titulación y las políticas que tienden a dar seguridad a la propiedad, las que contribuyen a crear un clima de inversión favorable a la inversión. Sin embargo, ello se complementa con los esfuerzos que realizan los países por introducir reformas a las legislaciones buscando la desregulación de la inversión extranjera y sobretodo, buscando mantener un clima de estabilidad macroeconómica.

Necesidad de nuevas Instituciones para la Agricultura

La agricultura de América Latina se enfrenta a una serie de desafíos derivados de los cambios en el entorno (internacional), así como de retos apremiantes que deben encararse a nivel nacional.

En el entorno internacional, la agricultura se enfrenta a un proceso de globalización y a unas de sus manifestaciones más relevantes: los incrementos en los flujos de comercio de mercancías, servicios, inversiones y capital financiero; donde al mismo tiempo, tenemos a gobiernos nacionales cada vez más impotentes de establecer controles para modificar estas tendencias de la globalización.

Paralelamente, se está construyendo un nuevo marco institucional internacional, del cual su manifestación más evidente es la normativa asociada a los acuerdos de la OMC, donde la agricultura se regula expresamente, no sólo por el Acuerdo sobre Agricultura, sino también por otros instrumentos tales como el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, el de Derechos de Propiedad Intelectual ligada al Comercio, el de Comercio de Servicios, el referente a los Obstáculos Técnicos al Comercio, el Mecanismo de Solución de Diferencias, etc.

Adicionalmente y teniendo como marco de referencia a la OMC, los países han y están negociando acuerdos comerciales de nueva generación que modifican las reglas del juego de la institucionalidad prevaleciente del pasado y las formas de aplicarla.

También se enfrenta la agricultura del la región a una nueva revolución tecnológica, donde por un lado los avances en las comunicaciones, la informática y el desarrollo de las redes de información y comunicación están revolucionando las estructuras productivas, comerciales y financieras, al punto que, las partes involucradas en los procesos no requieren estar físicamente juntas, no requieren tener contacto físico, ni las mercancías a transar tener presencia física. En este contexto, el acceso a la información para un productor agropecuario o agroindustrial, puede hacer la diferencia entre permanecer o quedar al margen del mercado.

Por su parte, en el plano nacional se destaca la necesidad de superar dos retos apremiantes: a) Mejorar la competitividad de la agricultura y b) Reducir la pobreza rural y mejorar las condiciones de vida en las zonas rurales.

El primer reto demanda de una visión más amplia, integral y sistémica de la agricultura que supere la visión de las fincas, los cultivos y las crías. Para ello, se requiere contar con estrategias definidas para modernizar la agricultura nacional, con políticas sectoriales que actúen en sintonía con las políticas macroeconómicas, reconozcan la heterogeneidad de la estructura productiva del agro y la necesidad de integrar los diferentes eslabones de las cadenas productivas desde la producción primaria, pasando por su procesamiento e incorporación de servicios, hasta su destino en los mercados finales, domésticos e internacional.

La modernización de la agricultura nacional debe apoyarse en un proceso de innovación tecnológica que permita aumentar la productividad del agro, donde las tecnologías deben ser ambientalmente sostenibles. Pero también debe mejorarse la capacidad de gestión de las diferentes unidades productivas, transformando las fincas en agronegocios competitivos, tanto en el mercado doméstico, como en el internacional. Asimismo, deben transformarse los servicios de apoyo a la producción agrícola, para apoyar los procesos que permitan tornar y mantener a la producción en posiciones competitivas.

Esta modernización de la agricultura para hacerla competitiva, requiere de una adecuación de la institucionalidad, en la cual se definan claramente los roles de los actores públicos y privados, así como los mecanismos de concertación y colaboración que permitan implementar las acciones estratégicas para dar la batalla por la competitividad. El desafío de la competitividad a través de las cadenas agroalimentarias supera el campo de acción y las competencias tradicionales de los Ministerios de Agricultura (que cada vez pierden mayor espacio de acción), lo cual plantea la necesidad de repensar a los propios Ministerios de Agricultura y en la forma que deberá asumir esa nueva institucionalidad que demanda una agricultura con visión ampliada.

El segundo reto (reducir los niveles de pobreza rural y mejorar las condiciones de vida rural) excede también el ámbito de la agricultura considerada en su visión restrictiva, donde la atención de la población rural y su interacción con los recursos naturales, deben incluir a otras actividades de creciente importancia en el medio rural (tales como el turismo, la minería, las artesanías, la agroforestería, etc.), debe contemplar inversiones en otros sectores (tales como educación, vivienda, salud, saneamiento, etc) y el desarrollo de mecanismos que permitan mayor representación y participación de la sociedad civil, así como una inserción efectiva de los grupos marginados (la mujer, los jóvenes, los grupos étnicos minoritarios, etc).

Hay que reconocer que el desarrollo del medio rural no necesariamente pasa por la agricultura. Obviamente encarar este segundo reto también excede las funciones y capacidades de los Ministerios de Agricultura, a quien usualmente se le encomienda la temática del desarrollo rural y requiere del involucramiento de otros Ministerios, Gobiernos locales, instancias regionales y organizaciones representativas de la sociedad civil, así como de nuevas formas institucionales de coordinación, de formulación y ejecución de las políticas y estrategias para el desarrollo del medio rural.

Las exigencias del cambio

Las tendencias de las reformas institucionales en el sector agropecuario, observadas a lo largo de América Latina y el Caribe, de cara a los desafíos que entrañan el cambio del entorno internacional y los retos apremiantes en el plano nacional, plantean la necesidad de introducir ajustes de rumbo. A continuación se plantean algunos relevantes:

La construcción de una nueva institucionalidad no puede ser un esfuerzo aislado. La construcción de una nueva institucionalidad para la agricultura y el medio rural sólo puede ser emprendida mediante un esfuerzo conjunto de organizaciones públicas y privadas. En el caso del sector público, hay que plantearse seriamente cuál debe ser el rol a desempeñar por los Ministerios de Agricultura de frente a las nuevas condiciones en que se desenvuelve la agricultura y cómo encarar el echo de que los retos de la competitividad en cadenas agroalimentarias y del desarrollo rural, rebasan las fórmulas institucionales y las competencias de los tradicionales y disminuidos Ministerios de Agricultura. En algunos países se observa la tendencia a desaparecerlos para construir Ministerios de la Producción⁴, donde agricultura es uno de otros tantos sectores involucrados. En el caso de la sociedad civil, las organizaciones representativas deben reconvertirse para abandonar como función principal su acción de "lobby" respecto a las políticas y acciones públicas, para asumir la prestación de servicios que sus agremiados requieren para competir en mercados abiertos y desregulados.

La formulación de la política sectorial requiere de nuevas capacidades. Los Ministerios de Agricultura se han visto debilitados en cuanto a sus capacidades de recursos humanos y materiales. La movilización laboral y la reforma de las instituciones ha derivado en la pérdida de recursos humanos capacitados en los Ministerios

⁴ Esta idea se puso en práctica hace muchos años en Argentina y recientemente en Venezuela. En Ecuador existe una propuesta similar en discusión.

de Agricultura. Las restricciones presupuestales, por su parte, limitan la disponibilidad de recursos materiales para realizar las labores de las unidades de planificación, por ejemplo, los trabajos de campo, la recolección de información, la actualización de equipos, etc. En algunos casos se han traspasado funciones al sector privado, a través de la práctica de contratar con el sector privado (por ejemplo estudios), en lugar de realizarlo con recursos propios en las instituciones del gobierno.

También la función de acopio, procesamiento y difusión de la información, se tiende a traspasar a la responsabilidad de las empresas privadas o de las organizaciones no gubernamentales (ONGs). No obstante, es necesario fortalecer las capacidades analíticas y de pensamiento estratégico de los Ministerios de Agricultura y de las organizaciones del sector privado, disponer de bases analíticas y esquemas de concertación para la formulación de políticas y para apoyar los procesos de negociaciones comerciales. Para ello hay que invertir en recursos humanos, hay que mejorar sistemas de información y recursos financieros para realizar estudios que apunten las decisiones de política sectorial.

La formulación de la política sectorial debe considerar la heterogeneidad de los actores. Existe un comportamiento y características diferenciadas de los actores en la agricultura: hay agricultores que son competitivos (agricultura comercial), hay otros que potencialmente son competitivos pero presentan limitaciones para lograrlo (agricultura de transición) y existen los agricultores de subsistencia que difícilmente podrán ser competitivos en lo que están haciendo, dadas sus grandes limitaciones estructurales. Las políticas públicas y la provisión de servicios dirigidas hacia esos grupos también deben ser diferenciadas, deben estar vinculadas a los grandes retos de la competitividad y la lucha contra la pobreza rural y tomar en cuenta los ámbitos en que se desenvuelven (entorno internacional y nacional), tal y como se ilustra en la figura siguiente.



Poner a los agricultores de cara al mercado. Hay que realizar denodados esfuerzos por sustituir el paradigma “ofertista” (vender lo que tradicionalmente se produce), por uno de “demanda” (producir lo que el mercado requiere y en la forma que lo demanda), para lo cual resultan indispensables dos elementos básicos: primero, disponer de información que pueda permitirnos hacer “inteligencia de mercados” a fin de identificar productos con cuya demanda es dinámica, nichos de mercados específicos, determinar a los competidores y posibles socios comerciales, oportunidades y amenazas en los mercados; segundo, impulsar el desarrollo de una cultura empresarial preparada para actuar en mercados dinámicos y cambiantes, con capacidad para adelantarse a los acontecimientos, flexibles para innovar e incorporar los cambios que transformen amenazas en oportunidades.

El sector público agropecuario y la competitividad. Gran parte de los ingredientes que influyen sobre la competitividad sectorial se encuentran fuera del ámbito de la responsabilidad del sector

público agropecuario (por ejemplo la política macroeconómica, desarrollo de la infraestructura, etc.). Al Sector Público Agropecuario (léase MAG más instituciones especializadas), le compete la responsabilidad de mejorar la eficiencia en la provisión de servicios para una agricultura competitiva y el de promover una cultura de calidad, necesaria para competir. Para ello deben modernizarse los servicios de innovación tecnológica, la sanidad agropecuaria, la calidad de los productos y promoverse el desarrollo de los mercados y la gestión empresarial. En cuanto a innovación, se considera que la tecnología es la principal fuente de aumento en la productividad y debe incorporar consideraciones relacionadas a las preocupaciones ambientales.

En el pasado el sector público financiaba y ejecutaba las actividades de investigación y desarrollo tecnológico, ahora, ante la restricción de recursos públicos el sector público debería concentrarse en el financiamiento de investigaciones de carácter estratégico, necesarios pero con escasa demanda efectiva en el mercado (bienes públicos) y desarrollar un marco de incentivos para la participación de otros actores (por ejemplo universidades y empresas privadas) en el esfuerzo investigativo y en el desarrollo tecnológico, con una mayor articulación con los esfuerzos cooperativos a nivel internacional.

En el caso de la sanidad no sólo se deben mejorar los servicios y la efectividad de los organismos (crecientemente descentralizados) para ajustarse a los compromisos con la salud pública y con la OMC (Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias), sino incorporar el tema de la inocuidad de alimentos, que normalmente resulta de competencia de otro Ministerio (generalmente M. de Salud).

Finalmente, se debe encarar el reto para desarrollar los mercados, y promover el desarrollo de novedosos instrumentos que permitan hacerlos más eficientes y transparentes (tales como bolsas, mercados de futuros, cámaras arbitrales, etc.), al tiempo que se desarrollen las capacidades de los productores para utilizar la tecnología de la información, para usar los nuevos instrumentos de manera eficiente, canalizar sus inversiones, minimizar sus riesgos y aprovechar sus beneficios.

CONCLUSIONES

En el escenario de la última década y media, la agricultura de América Latina y el Caribe se ha visto expuesta a grandes cambios y a una severa modificación de su entorno. En ese período, en el entorno internacional se han acentuado las manifestaciones de la globalización de los mercados, se ha producido una verdadera revolución en la tecnología y se ha ido conformando, por negociaciones y consensos, una nueva institucionalidad internacional que condiciona la formulación y ejecución de las políticas nacionales relacionadas con la agricultura y la forma en cómo se materializan los intercambios comerciales de productos originarios de la agricultura. También se ha modificado en dicho plazo el entorno regional, donde se ha experimentado una revitalización de los esfuerzos por construir una integración regional, proceso en el que se destacan los esfuerzos por conformar un área de libre comercio en las Américas. En el plano nacional, también la agricultura se ha visto expuesta a significativos cambios en las políticas económicas que inciden sobre su accionar y en la institucionalidad que la cobija.

Esas nuevas condiciones del entorno en que se desenvuelve la agricultura le imponen dos grandes retos: el mejorar sus niveles de competitividad y el reducir las condiciones de pobreza en las zonas rurales, debiéndose en ambos casos tener en consideración el uso racional del capital natural y la preservación de condiciones de gobernabilidad de los Estados.

Para hacer frente a esos dos grandes retos se requiere de renovar la visión tradicional de la agricultura y construir una nueva institucionalidad que contemple las condiciones que impone la nueva normativa internacional, los nuevos papeles a desempeñar por el Estado, los agentes privados y la sociedad civil, así como nuevas formas de relacionamiento entre ellos.

Sin embargo, lo que se observa en la región son cambios aislados que obedecen generalmente a consideraciones de tipo fiscal y/o a condiciones particulares, y no producto de una reflexión y la formulación de una estrategia integral, con una visión más holística y concertada con los diferentes actores involucrados. Se concluye que también dichos cambios en las instituciones se presentan como desfasados con respecto de las reformas económicas instrumentadas, lo cual ha dejado como resultado en muchas oportunidades, la aparición de importantes vacíos institucionales.

Se plantea la necesidad de construir una nueva institucionalidad para la agricultura con una visión más amplia, integral y sistémica de la agricultura, donde para trabajar por lograr una mayor competitividad se propone se abandone la visión de la agricultura como fincas, cultivos y crianzas, para abordar un concepto de cadenas agroalimentarias que integren a los diferentes eslabones desde la producción primaria, pasando por los procesos de transformación e intermediación, hasta llegar a los mercados, tanto nacionales como allende de las fronteras políticas.

Asimismo, se plantea que la modernización de la agricultura para ser competitiva debe apoyarse en un reforzamiento de los procesos de innovación tecnológica, en mejorar la capacidad de gestión transformando fincas en agronegocios y en la transformación de los servicios de apoyo necesarios para disponer de una agricultura competitiva en el plano internacional y nacional. El reto de mejorar la competitividad requiere de acciones en ámbitos diversos que rebasan las funciones y competencias tradicionales de los Ministerios de Agricultura, por lo que dichas organizaciones deben revisarse y repensarse en función de las demandas que impone una visión ampliada de la agricultura.

Los desafíos por reducir la pobreza rural también requiere de superar la visión de que el desarrollo rural pasa por un efecto derrame derivado de la modernización de la agricultura y obliga a considerar las interacciones entre lo agrícola con lo no agrícola en los espacios rurales; la interacción de comunidades, producciones,

uso de los recursos naturales y el medio ambiente; el nuevo papel de las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de la agricultura en el medio rural y en la instrumentación de soluciones a los problemas económicos, sociales y políticos de sus respectivos territorios; la coordinación de acciones típicas de otros ministerios y organizaciones del sector público que tienen que ver con aspectos de infraestructura, salud, educación, vivienda, etc.

Esa realidad, sin duda, excede también las funciones típicas de un Ministerio de Agricultura tradicional y requiere de pensar en nuevas formas institucionales para encarar el desafío del desarrollo rural, nuevas instancias de coordinación y ejecución de políticas estratégicas que aseguren la reducción de la pobreza rural, la conservación de los recursos naturales y la gobernabilidad de los sistemas.

Las exigencias de los cambios que está experimentando la agricultura plantean la necesidad de ajustar el rumbo de las reformas institucionales, de forma tal que se integren esfuerzos y sinergias en torno a los desafíos de la competitividad y la equidad, se construyan nuevas capacidades para conducir los procesos, especialmente en los Ministerios de Agricultura, en las organizaciones gremiales sectoriales, así como en los propios agricultores para que puedan abandonar enfoques ofertistas y ponerlos de cara al mercado.

BIBLIOGRAFÍA

- Trejos, R. (1994) Transformación en el Sector Privado de la Agricultura. IICA. Serie de Documentos de Programas No. 44. San José, Costa Rica.
- Trejos, R. (1995) Elementos conceptuales y metodológicos de la reforma institucional en la Agricultura. IICA. San José (mimeo)
- Trejos, R. (1998) La Nueva Institucionalidad para el desarrollo rural: consideraciones para su construcción. En Revista: Perspectivas Rurales No. 4. Universidad Nacional de Costa Rica.
- Trejos, R y de las Casas, L (1999) Hacia una nueva institucionalidad: cambios en la forma de conducir la agricultura. IICA Serie Desarrollo Sostenible de la Agricultura No. 3. San José, Costa Rica.
- Trejos, R., de las Casas, L. y Cáceres R. (1997) Modernización de la institucionalidad de la agricultura y el medio rural. IICA, Serie Desarrollo Sostenible de la Agricultura. No. 2, San José, Costa Rica.
- Hernández, J. (1994) Avances en las Reformas de Política Económica y Comercial. IICA Serie Documentos de Programas No. 39
- Villasuso, J.M. (1994) Cambio Estructural y Reformas Institucionales en la Agricultura de América Latina y el Caribe. IICA. Serie documentos de Programas No. 43
- Piñeiro, M y otros (1999) La Institucionalidad en el Sector Agropecuario en AL, BID. Serie Informes técnicos, Depto Desarrollo Sostenible.

**Esta edición se terminó de imprimir
en la Imprenta del IICA
en Coronado, San José, Costa Rica,
en el mes de octubre del 2000
con un tiraje de 500 ejemplares**