

# HACIA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD: Cambios en la Forma de Conducir la Agricultura

*Editores:*

Rafael A. Trejos

P. Lizardo de las Casas



SERIE | DESARROLLO SOSTENIBLE | IICA  
DE LA AGRICULTURA |

**HACIA UNA NUEVA  
INSTITUCIONALIDAD:  
Cambios en la Forma de  
Conducir la Agricultura**

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)  
Junio, 1999.

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.

Hacia una nueva institucionalidad : cambios en la forma de conducir  
la agricultura / ed. por Rafael A. Trejos y P. Lizardo de las Casas.  
— San José, C.R. : IICA : BMZ/GTZ, 1999.

350 p. ; 23 cm. — (Serie Desarrollo Sostenible de la  
Agricultura / IICA, ISSN 1028-5148 ; no. A1/SC-99-01, no. 03)

ISBN 92-9039-397 1

1. Reforma económica. 2. Política agrícola. I. Trejos, R.A.  
II. Lizardo de las Casas, P. III. IICA. IV. BMZ/GTZ. V. Título.  
VI. Serie.

AGRIS  
E10

DEWEY  
338.181

SERIE DESARROLLO SOSTENIBLE  
DE LA AGRICULTURA – IICA  
ISSN 1028-5148  
A1/SC-99-01

Junio, 1999  
San José, Costa Rica



IICA  
SDSA-3  
1999  
MFN-5679

# INDICE

	Pág
<b>PRESENTACION</b> .....	5
<b>AGRADECIMIENTO</b> .....	7
<b>INTRODUCCION</b> .....	9
<b>PARTE I. REFORMAS ECONOMICAS Y REFORMA DEL ESTADO EN LA AGRICULTURA</b> .....	13
Los Cambios en la Institucionalidad de la Agricultura: ¿Qué ha Pasado en la Región? <i>Rafael Trejos</i> .....	15
Globalización, Integración y Reformas: Nuevos Retos para la Agricultura. <i>P Lizardo de las Casas</i> .....	29
<b>PARTE II. LAS REFORMAS NACIONALES Y LA ASESORIA EN POLITICAS: EXPERIENCIAS EN PAISES</b> .....	53
Formulación de Políticas, los Instrumentos y la Capacidades de Análisis en el Sector Agropecuario de Costa Rica. <i>Román Solera</i> .....	55
Estrategia de Desarrollo y Capacidades de Análisis y Asesoría con Políticas para la Agricultura: El Caso de Nicaragua. <i>Luis Arévalo</i> .....	71
Capacidades de Análisis y Asesoría en Políticas para la Agricultura: El Caso de El Salvador. <i>Edgar Cruz P.</i> .....	89
Capacidades de Análisis y Asesoría en Políticas para la Agricultura: El Caso de Guatemala. <i>Werner González</i> .....	103

This One



OX1Z-38D-SUBY

Hacia una Reestructuración del Sector Agropecuario Dominicano. <i>Altagracia Pierre G.</i> .....	117
Las Nuevas Reformas Estructurales y las Capacidades de Análisis y Asesoría en Políticas para la Agricultura en Bolivia. <i>Oscar Luna Claros</i> .....	133
Ecuador: La Política Agropecuaria y el Desarrollo Sectorial <i>Julio Chang</i> .....	147
Política Agropecuaria y Capacidades de Análisis y Asesoría en Políticas para la Agricultura en Colombia. <i>Jairo Cendales V.</i> .....	161
Las Reformas en Paraguay y Capacidades de las Organizaciones para Analizar las Políticas que Afectan a la Agricultura <i>Ronaldo Dietze</i> .....	179
Reformas en Uruguay y Capacidades de Análisis en Políticas Agrícolas. <i>Eduardo Errea</i> .....	199
Análisis y Asesoría en Políticas, Comercio y Competitividad en la Agricultura de Venezuela. <i>Emilio Abreu</i> .....	219
La Planificación Agraria en el Perú. <i>Alonso Moreno</i> .....	235
<b>PARTE III. UN RETO HACIA EL FUTURO: DESAFIOS Y OPORTUNIDADES</b> .....	257
Conducción Estratégica y Nueva Institucionalidad para la Agricultura del Siglo XXI. <i>P Lizardo de las Casas</i> .....	259
Sistema de Información de Precios y Mercados. <i>Joaquín Arias</i> .....	287
Análisis de la Prestación de Servicios en el Area de Desarrollo Agrícola. <i>Klaus Urban y Walter Huppert</i> .....	301
<b>PARTE IV. CONCLUSIONES FORO DE INTERCAMBIO</b> .....	323
<b>ANEXO I: Lista de Participantes</b> .....	339

## PRESENTACION

Con los procesos de ajuste estructural implementándose en la mayoría de los países de América Latina, se ha planteado la necesidad de una redefinición del papel del Estado y ha conllevado a una modificación del rol de las instituciones sectoriales (públicas y privadas). Asimismo, los países han suscrito compromisos internacionales relacionados con el comercio (GATT-94/ONC, ALCA, Acuerdos de Integración Subregional y otros acuerdos de libre comercio), al uso sustentable de los recursos naturales y el ambiente, y con la equidad en el plano nacional.

La orientación y primacía de las políticas macroeconómicas, la reducción de la función reguladora e interventora del Estado, la nueva forma de relacionamiento entre los actores públicos y privados y las regulaciones derivadas de la nueva institucionalidad internacional, han modificado las características de los procesos de formulación e implementación de las políticas sectoriales, así como el grado de influencia de los Ministerios de Agricultura en las decisiones que más afectan la evolución del sector.

Se han modificado o perdido validez los instrumentos tradicionales para aplicar la política sectorial (precios de sustentación, subsidios específicos, provisión directa y gratuita de servicios, etc.) estatales; existen nuevas formas de interacción público-privada; se han desmantelado los esquemas tradicionales de planificación y la propia concepción de la agricultura se está redefiniendo. Ello obliga a modificar la forma en que se influye sobre las políticas que más afectan a la agricultura (por ejemplo las cambiarias y arancelarias) y requiere redoblar los esfuerzos de coordinación entre los diferentes actores de la sociedad, así como en las tareas de conducción estratégica para la transformación de la agricultura, para enfrentar los desafíos y oportunidades que establece el nuevo entorno (internacional, subregional y nacional).

Consciente de la importancia del tema para los países, el IICA ha venido realizando trabajos tendientes a analizar la evolución de la institucionalidad

público/privada para la agricultura y el medio rural, no sólo para entender y documentar los procesos en curso, sino también para establecer criterios y lineamientos que permitan orientar a los países en las tareas de modernización de su propia institucionalidad.

Como parte estos esfuerzos y en el marco de la cooperación IICA y la GTZ de Alemania, se realizaron una serie de Informes Nacionales que buscaban ampliar y complementar estudios anteriores, respecto a los avances observados en los países en materia de capacidades y eficiencia del análisis y asesoramiento técnico en política para la agricultura. También se programó la realización de eventos de intercambio de experiencias por grupos de países que comparten procesos de integración regional, a los efectos de socializar los resultados de los informes nacionales y establecer un diálogo con las agencias de cooperación internacional, que permitieran derivar lineamientos estratégicos para definir y mejorar la tarea de análisis y asesoría en políticas para la agricultura.

En el marco del anterior contexto y a los efectos de contribuir en el proceso de construcción de la nueva institucionalidad para la agricultura, se realizaron dos seminarios especializados a nivel subregional, en Ciudad Guatemala, Guatemala para cubrir Centroamérica, México y República Dominicana y en Lima, Perú para cubrir a los países de Sur América, durante el mes de diciembre de 1996, ambos organizados por el IICA y con apoyo de la GTZ. A dichos eventos concurrieron los Directores de las Unidades de Planificación y Análisis de Políticas de 14 países de Lationamérica, así como consultores y especialistas del IICA, GTZ y otras agencias internacionales.

El resultado de las investigaciones realizadas, así como de las conclusiones y recomendaciones que surgieron de las discusiones técnicas e intercambios de experiencias que se dieron en los mencionados eventos, se presentan en esta publicación.

*Rafael Trejos y P. Lizardo de las Casas*  
Editores

## AGRADECIMIENTOS

Se agradece a todas las personas e instituciones que hicieron posible la realización de los seminarios especializados sobre Análisis y Asesoría en Políticas, Comercio y Competitividad para los países de países del Centroamérica, República Dominicana y Suramérica, en especial a la GTZ de Alemania, contraparte del Proyecto IICA/GTZ.

En particular se reconoce la invaluable colaboración de las Direcciones de los Centros Regional Central y Andina del IICA, en las personas de sus Directores Armando Reyes y Manuel Otero, respectivamente, y de los Representantes del IICA en Guatemala y el Perú, Fabio Bermúdez y Martín Ramírez, quienes además de ser anfitriones de los seminarios técnicos, otorgaron un valioso aporte a su desarrollo. También se agradece a los Directores de las Agencias de Cooperación del IICA en los países en los cuales se realizaron las investigaciones por el apoyo brindado para la materialización de los informes nacionales respectivos.

Un reconocimiento especial para los Directores de las Unidades de Planificación y Análisis de Políticas de los países participantes en los seminarios, quienes no sólo se ocuparon de la elaboración de los Informes Nacionales que fueron material base para el intercambio de experiencias, sino además, por la participación activa y valiosa que observaron durante la realización del mismo.

Del mismo modo, se reconoce el aporte brindado por el Lic. José Arze en la síntesis de los Informes Nacionales, a Hannia Carrillo y Leda Avila, por el apoyo brindado en las labores de secretaría y edición.



## INTRODUCCION

Durante las dos últimas décadas, las economías de América Latina y el Caribe han experimentado profundos cambios en su medio externo. Muchos de estos se manifestaron a partir de serios desequilibrios en las economías regionales durante los años ochenta, lo que motivó la aplicación de programas de estabilización económica y de ajuste estructural en casi todos los países de la región.

Estos programas procuraban la corrección de los desequilibrios internos y externos, además de crear condiciones que promovieran la competitividad de los países de la región, como medio para facilitar su inserción en una economía internacional globalizada. En la búsqueda de estos objetivos, los gobiernos impulsaron estrategias que buscaban la desregulación de los mercados internos y la apertura al comercio internacional, apoyados por una renovada concepción de los objetivos de la participación del Estado en la economía.

La redefinición del papel de Estado ha significado una reducción de la injerencia del aparato estatal, en la economía en general y de la agricultura en particular, así como el replanteamiento de los instrumentos utilizados para llevar a cabo sus metas.

Los instrumentos tradicionales de política sectorial han sido desplazados por ser incoherentes con el nuevo paradigma y con la nueva normativa internacional. Con ello, se afectaron las posibilidades de las instituciones públicas del sector de influir directamente y con una visión de tipo sectorial, sobre los problemas que afectan la agricultura. El lugar ha sido ocupado por medidas de política globales donde lo sectorial juega un papel reducido.

También la interacción, tanto entre las instituciones del sector público, como de estas con las del sector privado, ha experimentado cambios sustanciales. Los nuevos paradigmas propugnan la retirada del Estado de la producción y de la intervención directa, dando paso a un aparato estatal

facilitador del esfuerzo productivo de la iniciativa privada. En este sentido, la apertura de espacios políticos para la participación de actores privados se constituye en un componente importante de la actual estrategia.

Enmarcado en esta realidad, el IICA en cooperación con la GTZ, determinaron realizar la investigación cuyos resultados se presentan en este libro. El objetivo de la misma se centró en procurar el "Incremento de la capacidad y eficiencia en el asesoramiento técnico en políticas para la agricultura en América Latina".

En forma particular, el estudio pretende evaluar experiencias regionales en cuanto a la capacidad técnica e institucional para el análisis, asesoramiento, diálogo y manejo de las políticas para la agricultura; lograr un posicionamiento institucional en el tema; identificar áreas problemáticas en cuanto a las capacidades institucionales para el análisis y asesoría agrícola; y facilitar el intercambio de experiencias que permita a los actores un mejor entendimiento de este proceso.

A estos efectos, en la primera parte del libro se realiza un repaso de los principales cambios en la Institucionalidad agrícola que se han observado en la región, así como los planteamientos emergentes respecto a una nueva forma de pensar y actuar sobre la agricultura, que atienda a sus múltiples dimensiones e interrelaciones con el resto del sistema económico, social y ecológico-ambiental. Se presentan, además, algunos desarrollos operativos para trabajar en torno a la nueva concepción, o visión renovada de la agricultura.

En la parte segunda se presenta un resumen de los estudios de casos realizados en 12 países de la región. Se pretende determinar la participación de la Institucionalidad Pública Agropecuaria en los procesos de definición de políticas macroeconómicas, así como el efecto que estas políticas han tenido sobre el desempeño del sector agropecuario. Dentro de este contexto, se intenta precisar el papel de las unidades de planificación agrícola, y sus capacidades en la definición, seguimiento y evaluación, de políticas y proyectos relacionados con el sector.

En la tercera parte se analizan los desafíos que para la agricultura regional impone el nuevo contexto de cambios e incertidumbres del entorno internacional, así como de la nueva Institucionalidad internacional que los países están adoptando al suscribir acuerdos que se convierten en una normativa supranacional. Esta última regula el comercio y otros aspectos

vitales al quehacer de las economías, especialmente en lo que se refiere a la forma cómo desde el sector público agropecuario, se pueden conducir los procesos estratégicos para el desarrollo de la agricultura. En esta línea se incluye una descripción de los trabajos avanzados por el IICA en el desarrollo de sistemas de información para alimentar la toma de decisiones, la formulación de políticas agrícolas y la gestión agroempresarial. También se plantea un enfoque conceptual para el tratamiento de los servicios que requiere una agricultura moderna, para ser competitiva en el marco de mercados más abiertos, menos regulados y con menos presencia estatal.

Finalmente, en la cuarta parte se incluyen las principales conclusiones de sendos Seminarios Subregionales, que se realizaron en Ciudad Guatemala (Guatemala) y Lima, Perú, para presentar los resultados de las investigaciones y discutir sobre las necesidades de refuerzo de las capacidades de análisis y asesoría en políticas para la agricultura.



PARTE I

REFORMAS ECONOMICAS  
Y REFORMA DEL ESTADO  
EN LA AGRICULTURA



# LOS CAMBIOS EN LA INSTITUCIONALIDAD DE LA AGRICULTURA: ¿QUE HA PASADO EN LA REGION?

*Rafael A. Trejos*

## **Las Reformas Económicas y del Estado**

Con mayor intensidad a partir de la mitad de la década de los ochenta, la mayoría 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").

El detonante que propulsó el cambio en la dirección e intencionalidad de las políticas, fue la crisis de la deuda externa que se precipitó, con mayor o menor intensidad, sobre la mayoría de las nacionales latinoamericanas, dando el golpe de gracia a modelo ISI, mismo que daba claras muestras de agotamiento como paradigma de crecimiento para las economías de la región.

Los gobiernos latinoamericanos han emprendido importantes reformas económicas, primero para reestablecer 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.

La estrategia seguida busca una revalorización del accionar del mercado y una menor presencia del Estado con políticas activas, donde las políticas sectoriales debe alinearse y ser coherentes con las políticas macroeconómicas.

### ***Hechos estilizados de la experiencia latinoamericana***

Algunas conclusiones generales sobre lo observado en la región, nos permite plantear ciertos hechos estilizados:

En primer término, se observa una misma dirección en las reformas emprendidas por los países, aunque con diferencias de alcance, profundidad y velocidad.

También, 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 mercados internos, la reducción del tamaño del Estado con objetivos básicamente fiscalistas y las medidas de control de la inflación.

Asimismo, se aprecia un cambio importante en el papel del Estado en la economía, 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 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 MAG 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.

## ***Cambios en las políticas sectoriales***

Una primer conclusión sobre las políticas sectoriales, es que las mismas se han supeditado al dictado de las políticas macroeconómicas. En general, estas últimas han tendido a privilegiar el mantenimiento de la estabilidad en los macroprecios, 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 del GATT'94 y actualmente por 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), tener un mayor impacto sobre el desempeño de la agricultura. A título de ejemplo, de nada vale a una actividad productiva agrícola, en términos de productividad a nivel mundial ser eficiente, 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 y la forma como se formulan las políticas tiende a cambiar.

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; 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.

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.

### ***Las políticas de precios***

Como se mencionó anteriormente, 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 Integración Subregional). En algunos países y por episodios generalmente temporales, se han sucedido contramarchas en esta tendencia, cuando pocos países 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.

La reducción de la intervención estatal y la apertura, también ha presionado por introducir cambios en la forma de establecimiento 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 de algunos países centroamericanos, en el área andina (aunque Bolivia no aplica el Sistema Andino de Franjas de Precios) y en Chile.

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 controla las manifestaciones monopólicas y monopónicas en los mercados nacionales.

### ***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 en Costa Rica y Uruguay), existen sistemas de incentivos consistentes en devoluciones o reintegros impositivos por exportaciones de productos no tradicionales. En Costa Rica, los denominados Certificados de Abono Tributario (CAT) operan sobre la base de un contrato de exportación entre el Estado y la empresa, han servido como un importante incentivo para explicar la dinámica expansión de las exportaciones no tradicionales de origen agropecuario, que ya superan a los productos tradicionales. Sin embargo, han representado un gran sacrificio fiscal, al punto de que se ha acordado la modificación del sistema al vencimiento de los contratos vigentes.

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.

### ***Políticas para la producción***

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. en Uruguay 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.

### ***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.

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. También se promueve 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.

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, almacenes 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, Centroamérica<sup>1</sup>,

---

1 En el caso de Centroamérica, existe un proyecto en marcha tendiente a interconectar las bolsas de los países de la región.

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.

### ***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 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 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 prestables 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.

## **Modificación en las Capacidades de Análisis y Asesoramiento para la Agricultura**

En el modelo previo, las capacidades de análisis y asesoramiento en políticas para la agricultura estaban concentradas en las unidades de planificación sectorial agropecuaria (USPAs), creadas como subsistemas del sistema de planificación nacional. Con el nuevo modelo que se impulsa, en muchos países se crearon unidades de Análisis de Políticas y más recientemente, por la mayor relevancia que se le otorga al tema, se han creado unidades de negociaciones comerciales. Estas nuevas unidades se conciben como una segregación de las funciones de las USPAs.

La evaluación que se realiza indica, en general, se ha producido un debilitamiento de las unidades sectoriales de planificación agropecuaria. Ese debilitamiento se debe a varias razones, dentro de las cuales sobresalen, además de la segregación de funciones antes mencionada, las siguientes:

**Pérdida de instrumentos.** Los instrumentos tradicionales para efectuar política sectorial, tales como fijación de precios de garantía o sustentación, subsidios a las tasas de interés, restricciones al comercio exterior de productos básicos, etc., han perdido vigencia, ya sea porque no son coherentes con el paradigma de política económica actual, o porque su utilización está restringida por la nueva normativa internacional<sup>2</sup>, o bien por las condiciones que impone la banca internacional para el otorgamiento de nuevos créditos, dentro de los programas de ajuste estructural (Banco Mundial y BID) o los programas de estabilización del Fondo Monetario Internacional.

La nueva normativa internacional en el marco del GATT-94 y la OMC, permiten una serie de instrumentos de apoyo a la producción nacional y a los esfuerzos exportadores, denominados de "caja verde", pero éstos no se han desarrollado apropiadamente en los países de la región.

**Debilitamiento de los sistemas de planificación nacional.** El nuevo modelo que impulsa una menor injerencia del Estado y mayor protagonismo de los mercados, deja minimizado el papel tradicional de los organismos de planificación nacional. De hecho, en algunos países se ha desaparecido los Ministerios u Oficinas de Planificación Nacional, como es el caso del Perú.

**Reducción de la inversión pública en la agricultura.** El principal instrumento de fomento a la producción y de aplicación de los planes sectoriales, era la inversión pública. Al reducirse la misma, en atención a las restricciones financieras de los gobiernos, o bien porque el Estado deja a la iniciativa privada la responsabilidad de invertir en campos donde otrora eran de su competencia exclusiva (por ejemplo a través de mecanismos tales como la concesión de obra pública), la tarea de planificación sectorial se ve despojada de su principal instrumento de asignación de recursos públicos.

**Problemas de acceso a información.** Para analizar los impactos de las políticas y poder asesorar eficientemente a los tomadores de decisiones, se requiere disponer de información oportuna, adecuada y de calidad. Las USPAs enfrentan problemas de acceso a información que se encuentra dispersa en diversas fuentes, que no es homogénea en su calidad, que presenta diversos formatos, etc., lo cual se constituye en una restricción para poder realizar análisis y efectuar recomendaciones oportunas. Además, con

---

2 Contemplados dentro de la denominada "caja ambar", dentro del OMC.

las restricciones financieras de los gobiernos, en la mayoría de los países se experimentó un retroceso en la generación de datos (por ejemplo, muchos Censos Nacionales no se realizaron en las fechas previstas), o no se producen los datos requeridos para realizar los estudios que las necesidades actuales demandan. Por ejemplo, se sigue poniendo énfasis en los datos de producción, rendimientos, hectareaje sembrado, etc., y existe poca información sobre mercados y precios, para determinar oportunidades de inversión y de comercio.

**Problemas de 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 de Agricultura en general y en las USPAs, en particular. 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 equips, etc.

**Traspaso de funciones al sector privado.** Existe dentro de la nueva concepción sobre los roles del Estado, el traspasar funciones hacia el ámbito privado. Ello ha motivado a que, se extienda 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).

## **La Necesidad de Adaptarse a los Nuevos Roles**

Las nuevas demandas que impone al sector agropecuario un contexto de apertura, desregulación y un entorno altamente cambiante, requiere que se modifiquen las capacidades y los esquemas de trabajo de las unidades responsables de las políticas, la planificación sectorial y las negociaciones comerciales.

En primer lugar, es necesario comprender que las tres tareas mencionadas no son independientes, sino por el contrario, se refuerzan y articulan mutuamente. Ello demanda la necesidad de disponer de un acceso adecuado a información oportuna, capacidades para procesamiento y análisis de dicha información, capacidades para realizar estudios de coyuntura y analizar el impacto de las políticas, construir escenarios prospectivos para anticipar recomendaciones de política, etc.

Adicionalmente, es necesario saber que está pasando con los socios comerciales y con los competidores. Para ello, es menester construir redes donde se intercambie información, donde un país pone a disposición sus datos, a cambio de tener acceso a los datos de socios y competidores comerciales. Ello permitirá anticipar escenarios y realizar recomendaciones de acciones y políticas más acertadas, que superen lo coyuntural y la demanda por lo urgente e inmediato. En efecto, la planeación debe superar el enfoque normativo para tornarse en estratégica.

Para lo anterior no sólo se requiere de acceso a información, equipos de procesamiento y medios de comunicación modernos, sino además plantea la necesidad de adecuar el perfil de los recursos humanos. Anteriormente, las USPAs hacían énfasis en disponer de técnicos con conocimiento en temas relacionados a la producción agrícola (agrónomos) y ahora se requiere de técnicos que dispongan de conocimientos para leer sobre los mercados y sus tendencias (economistas).

Adicionalmente, es necesario capacitar a los funcionarios públicos para que se adapten a los nuevos roles. Ello implica, entre otras cosas, modificar sus actitudes hacia los agentes privados y su forma de relacionamiento. También resulta menester crear cultura del uso de instrumentos de mercado (por ejemplo para minimizar riesgos y orientar a los productores).

El sector público agropecuario de América Latina, para poder contribuir subsidiariamente al esfuerzo de que la producción agropecuaria sea competitiva y el desarrollo del sector sea equitativo y sustentable, tiene que asumir dos grandes retos: el de la eficiencia en la provisión de servicios para una agricultura competitiva y el de promover una cultura de calidad, necesaria para competir.



## GLOBALIZACION, INTEGRACION Y REFORMAS: NUEVOS RETOS PARA LA AGRICULTURA

*P. Lizardo de las Casas*

En el proceso de transición que enfrentan los países de las Américas en su búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo, el tema de la institucionalidad adquiere cada vez mayor reconocimiento. Hay varias razones para ello, algunas de orden teórico, otras de orden práctico.

Indudablemente una de las razones que más contribuyó a que se le prestara más atención a la institucionalidad, fue la mayor formalización del tema impulsada por el trabajo de Douglass C. North, premio Nobel de economía. Según North, las instituciones, la institucionalidad o el marco institucional, deben ser entendidos como las reglas de juego de una sociedad. Se trata, nada menos, de las restricciones concebidas por los humanos para darle forma a sus relaciones. Así, el papel fundamental de las instituciones es reducir la incertidumbre aportando una estructura estable para la interacción humana<sup>1</sup>.

Desde ese punto de vista, tal como lo plantea North, el concepto de instituciones no debe ser confundido con el de organizaciones, como generalmente se hace. El primero se refiere a las reglas del juego, el segundo a los jugadores que aplican esas reglas. Cuando se habla de organizaciones se está hablando de grupos de individuos, que, guiados por un propósito común buscan alcanzar determinados resultados.

Además de la aclaración de esos conceptos, también se le debe a North la noción de cambio institucional como aquello que refleja la manera en la que evolucionan las sociedades a través del tiempo. Es, por lo tanto, la clave para entender el cambio histórico.

---

1 Ver North, 1990.

Por otro lado, el tema de la institucionalidad también ha adquirido relevancia, a partir de la necesidad de contar con instrumentos de análisis que ayuden a entender las implicaciones (amenazas y oportunidades) que para los países de la Región significa el estar cada vez más integrados al resto del mundo y el estar inmersos en ese trascendental período de transición hacia un nuevo modelo de desarrollo.

Y, esto es especialmente cierto para la agricultura. Las razones arriba esbozadas para reconocer la importancia del tema de la institucionalidad, se unen a otras, en particular a dos constantes que caracterizan el ambiente de trabajo de la agricultura:

- Cambios acelerados en el entorno, que se traducen en incertidumbres o en amenazas para diferentes actores económico-sociales.
- Desarticulaciones en la forma de concebir y manejar lo relacionado con la agricultura y su medio rural, que impiden apreciar y valorar su real contribución al desarrollo nacional.

Ambas situaciones están asociadas a un enfoque tradicional que impide apreciar las múltiples dimensiones e interrelaciones de la agricultura (con la sociedad rural y con el resto del sistema económico), y, percibir en general, los cambios acelerados en el entorno como oportunidades (para la agricultura y para sus actores socioeconómicos).

De ahí que el aproximarse a esta situación desde la perspectiva de la institucionalidad aporta no sólo un marco de análisis renovado sino también un marco de acción novedoso. Recordemos que la institucionalidad se desarrolla en dos ámbitos: el internacional y el nacional y, esto incide directamente en la agricultura.

Al abordar el ámbito internacional de la institucionalidad de la agricultura es preciso reconocer dos procesos que la afectan profundamente: la globalización y la integración de las Américas. El proceso de globalización plantea un conjunto de situaciones que bien aprovechadas, pueden traducirse en nuevas oportunidades. El proceso de integración de las Américas, por su parte, define una nueva agenda interamericana que se constituye en el nuevo marco político orientador dentro del cual se deben impulsar las relaciones comerciales y de cooperación para la agricultura, para, precisamente, aprovechar esas oportunidades.

En cambio al abordar el ámbito nacional de la institucionalidad de la agricultura destaca el papel central que, en su definición, han jugado las reformas nacionales que se vienen impulsando en la mayoría de países de la Región. Muchos son los logros que se le atribuyen a esas reformas, pero, también se reconoce que el desempeño de las economías (por debajo de lo esperado) en parte se debe a que dichas reformas no han tenido ni la profundidad ni la cobertura requeridas para satisfacer las exigencias de la nueva realidad. Esta situación está llevando a argumentar en favor de una nueva actitud visionaria, proactiva e innovadora que impulse una nueva institucionalidad.

Globalización, integración de las Américas y reformas nacionales son los tres procesos que se discuten a continuación. Especial atención se le presta a los retos que estos procesos le plantean a la agricultura, y, se reconoce que para enfrentarlos, en una forma que permita alcanzar un desarrollo que sea sostenible en el tiempo, es necesario ir más allá de la tradicional visión sectorial. Esta aproximación es fundamental para poder diseñar la nueva institucionalidad que requiere el momento actual.

## **Las Oportunidades de la Globalización**

Globalización se ha convertido en una de las palabras de moda de la presente década, y, al mismo tiempo, en un tema que genera acaloradas discusiones. Sin embargo, el concepto de globalización no es tan nuevo como se le presenta: ya en el siglo XIX hubo un movimiento en ese sentido, pero fue interrumpido, después de la Primera Guerra Mundial, con fuertes medidas proteccionistas contra el comercio internacional y con restricciones al movimiento de capital<sup>2</sup>.

Sin embargo, luego de la Segunda Guerra Mundial ocurrieron dos hechos importantes. Uno se refiere a los controles al capital, los cuales, se reafirmaron en Bretton Woods con la decisión de mantener las tasas de cambio fijas. El otro tiene que ver con la reducción de las barreras al comercio: al no aprobarse en Bretton Woods la creación de la Organización Internacional del Comercio, los países suscribieron, posteriormente, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, según sus

---

2 Ver The Economist, 1997.

siglas en inglés) como un mecanismo para impulsar una serie de rondas de negociaciones que jugaron un papel importante en esa reducción de barreras al comercio.

El incremento en el flujo de comercio de mercancías entre países, así como de inversión y de capital financiero ha sido significativo, razón por la cual, es muy difícil que los gobiernos puedan imponer controles para volver a interrumpir esta tendencia hacia la globalización. Pero, además, hay otras razones para creer que la globalización seguirá su marcha, entre ellas, el nuevo marco institucional internacional, los nuevos desarrollos tecnológicos y los nuevos instrumentos financieros. Por las implicaciones que todos ellos tienen para el futuro de la agricultura, su análisis resulta crítico.

### ***Los avances en la multilateralidad del comercio***

Uno de los aspectos relevantes de la globalización es el desarrollo que, en la presente década, ha experimentado la multilateralidad en el campo comercial, y, dentro de ella, el reciente reconocimiento explícito de la agricultura como parte de ese aspecto de la nueva institucionalidad internacional. Esta actitud contrasta con el desarrollo basado en acuerdos bilaterales del siglo pasado y comienzos del presente. Dos eventos de gran trascendencia, que se constituyen en elementos importantes del nuevo marco institucional internacional para la agricultura, son: la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT que genera para el comercio internacional el Acuerdo de Marrakesh en 1994; y, el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995.

La OMC<sup>3</sup> se estructura con base en 28 acuerdos agrupados en: i. los Acuerdos Multilaterales en Comercio de Mercancías; ii. el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS); iii. el Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPs); iv. el Entendimiento en Reglas y Procedimientos que Gobiernan la Solución de Diferencias; v. el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales; y, vi. los Acuerdos Comerciales Plurilaterales.

A partir de lo anterior se puede afirmar que la agricultura ya no constituye una excepción a la institucionalidad internacional. Desde las

---

3 Ver OMC, 1995.

negociaciones de la Ronda Uruguay, la agricultura, en su concepción ampliada de cadenas productivo-comerciales, fue incorporada al proceso de discusiones que se generó con el fin de definir esta nueva institucionalidad internacional. Con el Acuerdo sobre Agricultura<sup>4</sup> y con el Acuerdo Complementario sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, que forman parte del paquete de los Acuerdos Multilaterales en Comercio de Mercancías, la agricultura adquiere su completa incorporación a la institucionalidad internacional. Además, en esa oportunidad se pactó iniciar, antes del 1° de enero del año 2000, un nuevo proceso de negociación multilateral en materia agrícola. Esto conlleva nuevos derechos y nuevas obligaciones para los agentes económico-sociales de la agricultura.

En esencia, tanto el GATT 94 como los acuerdos comerciales “de nueva generación”<sup>5</sup> modifican algunas de las reglas del juego de la institucionalidad prevaleciente en el pasado y la forma de aplicarlas. Dichos acuerdos plantean una reorientación de los mecanismos de apoyo a la agricultura, limitando (no eliminando) las medidas de restricción a las importaciones y de intervención sobre los precios, restringiendo la aplicación de subsidios a aquellos dirigidos, en forma más directa, al productor y más ligados al desarrollo tecnológico, a los recursos humanos y al medio ambiente.

### ***La revolución tecnológica***

Otro aspecto que le otorga características distintivas a la globalización de la presente década, es, indudablemente, la revolución tecnológica. Si en el siglo pasado la globalización se impulsó por reducción en costos de transporte, ahora se sustenta en la revolución de las comunicaciones y la informática, las cuales hacen que las barreras -de tiempo y espacio- que separan a los mercados desaparezcan. Redes de información y comunicación están revolucionando las estructuras productivas y comerciales, así como los mercados financieros. Por un lado, las partes involucradas en los procesos productivos no requieren estar físicamente juntas para mantenerse en contacto, y por otro, los productores y los consumidores tampoco requieren estar en contacto físico.

- 
- 4 El Acuerdo sobre Agricultura destaca los temas de acceso a mercados, subsidios y restricciones a las exportaciones así como las políticas para la agricultura y el mercado interno de los países miembros.
  - 5 Se refiere a los acuerdos comerciales internacionales alcanzados después de iniciada la Ronda Uruguay, los cuales cubren un ámbito que va más allá del simple comercio de bienes.

No cabe duda de que el desarrollo tecnológico continuará siendo la fuerza que impulsa avances sustantivos en la globalización. Pero no menos cierto es que la globalización también impulsa el desarrollo tecnológico al intensificar la competencia y al acelerar la difusión tecnológica por medio de la inversión directa extranjera. Durante la última década el comercio ha estado creciendo dos veces más rápido que la producción, mientras que la inversión directa extranjera lo ha hecho tres veces más rápido.

Sólo a manera de ejemplo, se puede tomar el caso de las telecomunicaciones. Se estima que durante las dos décadas pasadas la red global de computadoras, teléfonos y televisores incrementó su capacidad de movilizar información en más de un millón de veces. Ningún medio de comunicación ha crecido tanto como "Internet": se calcula que el número de usuarios en el mundo llega a 50 millones, y que ese número se dobla cada año.

Estos avances están revolucionando un campo tan importante para la agricultura como lo es el de la información de precios y mercados, y, se harán sentir tanto en la posibilidad que se les abre a los productores agropecuarios de acceder a la información, como en la forma de conducir las transacciones. Esta situación, sin embargo, también es motivo de preocupación pues podría darse una desigual distribución de los beneficios y de los costos de ese desarrollo tecnológico.

### ***Los cambios en las preferencias de los consumidores***

Igualmente importante para la agricultura, y producto también del avance en la globalización, es el impacto que tienen en el comercio los cambios en las preferencias de los consumidores. Una mayor afluencia económica y un mayor acceso a información traen consigo, una mayor preocupación por la salud, y no sólo en los países industrializados. Fácilmente podemos observar cómo el creciente consumo de productos de soya está desplazando el consumo de carnes. Al mismo tiempo, se comienza a ver una mayor demanda por calidad y variedad. Estos cambios constituyen una nueva oportunidad para la agricultura, pues le abre nuevos nichos comerciales; sin embargo, para que esta oportunidad pueda ser aprovechada por los agricultores, estos deben estar informados. Además, necesitan tener la capacidad para utilizar esta información en sus procesos decisivos.

## ***La aceleración de la integración financiera internacional***

La liberalización de los mercados financieros -con el apoyo de la nueva tecnología- ha creado un fondo internacional de impresionante movilidad. Algunas cifras ayudan a entender la magnitud de este fenómeno. Por ejemplo, durante los últimos veinte años el intercambio diario típico de divisas, se ha incrementado de US\$20 millones a US\$1.3 trillones. Lo mismo se puede decir de la relación de transacciones de divisas a bienes: esta relación se movió de 10:1 en 1983 a más de 60:1 en 1992. Un estudio publicado en 1994<sup>6</sup> estimaba que el stock total de activos financieros movilizados en el mercado global de capitales se incrementó de US\$5 trillones en 1980 a US\$35 trillones en 1992. Se estima que esta cifra es equivalente a dos veces el PIB de los países miembros de la OECD. Además, dicho estudio proyecta que para el año 2000 esa cifra aumentará a US\$83 trillones.

Uno de los elementos que más preocupa de la globalización financiera es, que al haber sido acompañada por sistemas financieros nacionales sumamente débiles y sin supervisión, sentó las bases para generar caos en las economías. Ejemplos recientes de las llamadas "crisis", los constituyen el caso de México en 1994-95, del Sudeste Asiático en 1997 y de Rusia en 1998. Es generalizada la opinión de que el origen de estas crisis reside en la exagerada cantidad de capital de corto plazo que ingresó a esas economías, sin que se tomaran las previsiones para el riesgo que eso implicaba, y luego, la acelerada retirada de esos capitales, ante algunas decisiones gubernamentales que cambia la percepción de riesgo de los inversionistas, sin cuidar los efectos de largo plazo. En algunos casos, los problemas económicos se debieron a la combinación de dos aspectos: la exposición a un mercado de capitales en el que los inversionistas internacionales podían comprar y vender valores en un plazo muy corto; y, la inadecuada supervisión sobre los sistemas financieros nacionales.

Lo importante para las economías de las Américas, y más específicamente para su agricultura, es entender cómo se transmiten los efectos de esas crisis. Hay por lo menos tres canales de transmisión que hacen que sus efectos se sientan en los países de las Américas. Uno se refiere al comercio: cuando un país devalúa su moneda, su socio comercial pierde competitividad. Un segundo canal se encuentra en los precios de las

---

6 The Global Capital Market: Supply, Demand, Pricing and Allocation. McKinsey Global Institute. Noviembre 1994. Citado por The Economist, 1995.

materias primas. En el caso de la crisis asiática este canal ha sido significativo como diseminador de los problemas de esa región, por ser estos países importantes demandantes de materias primas. El tercer canal de transmisión de crisis lo constituye la pérdida de confianza de los inversionistas, actitud que los lleva a retirar sus capitales abruptamente, no sólo de los países en crisis sino de todos aquellos que sufren de las mismas debilidades.

En el caso de las economías latinoamericanas, causa intranquilidad el hecho de que algunas de ellas muestran una situación económica similar, en algunos aspectos, a las economías de Asia y Rusia. Por ejemplo, debe notarse que este año (1998) presentan, en promedio, un déficit en la cuenta corriente de sus balanzas de pagos de alrededor del 4.2% del PIB. Además, varias de estas economías tiene deudas externas considerables: en el caso de Brasil y Argentina ésta llega a casi el 300% de sus exportaciones. En el caso del Brasil, se espera que su déficit presupuestal llegue este año al 7% de su PIB. Todos estos aspectos afectan la confianza de los inversionistas<sup>7</sup>.

Además del impacto que la situación económica tiene en la agricultura, los anteriores enunciados ponen de manifiesto lo crítico que resulta para aquellos encargados de tomar decisiones sobre agricultura, tanto en el sector privado como en el público, el entender los tres mecanismos de transmisión de los efectos de las crisis financieras. De su comprensión depende, en gran medida, el desarrollo futuro de la agricultura.

### ***La comunidad mundial de naciones***

La situación generada a escala mundial por la transmisión del efecto de las crisis financieras mencionadas, esta llevando a que se pronostique 1998 como el año de la recesión mundial. Se espera que el PIB mundial crecerá menos del 2%. El referente más reciente, en ese sentido, se tiene en los años 1975, 1985 y 1991, considerados como años de recesión global, pero en los cuales sólo Estados Unidos y las otras economías industrializadas sufrieron fuertes caídas en sus tasas de crecimiento (las economías de los países en desarrollo continuaron creciendo). Otros pronósticos más pesimistas se atreven a comparar algunos indicadores y hechos actuales con los que se dieron en la Gran Depresión de los años treinta.

---

7 Ver The Economist, 1998.

La magnitud de los problemas económicos también debe llevar a recordar que, justamente bajo el lema “nunca más”, aludiendo a los problemas económicos y a las repercusiones sociales de la Gran Depresión, se justificó, en 1944, la plataforma que llevó a hacer realidad la Conferencia de Bretton Woods. Ahí se definió la estructura del sistema multilateral global que hasta la fecha existe. Sin embargo, se debe recordar que hubo problemas para implementar los acuerdos de Bretton Woods y de ese desacuerdo surgieron dos sistemas con diferentes enfoques. Uno es el Sistema Bretton Woods, integrado por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), en el que las decisiones se basan en “un dólar-un voto”, y el otro es el Sistema Naciones Unidas, donde el sistema de votación se cifra en “un país-un voto”. Obviamente el primer sistema les da al BM y al FMI una gran ventaja en cuanto a apoyo político y acceso a recursos de los países con mayor poder financiero.

En general, en el marco de las organizaciones multilaterales -como el FMI, el Banco Mundial y la OMC, así como las Conferencias del Sistema de Naciones Unidas-, actualmente los países establecen, por negociación y consenso, el campo de acción de gran parte de sus políticas públicas nacionales. Las decisiones de ámbito nacional adoptadas en el marco de esta nueva institucionalidad internacional ya no se limitan a cubrir únicamente los aranceles de importación o 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.

La normativa internacional que se está construyendo, no sólo en el campo económico-comercial sino también en el social y ambiental, genera una nueva forma de concertación entre Estados, pero a su vez, tiene una fuerte influencia en la conformación de la nueva institucionalidad en el orden nacional. Es precisamente esa influencia de la multilateralidad en la agricultura y en las comunidades rurales, la que hace que la nueva normativa internacional sea considerada como un factor determinante para el desarrollo de la agricultura y su medio rural.

Más recientemente ha adquirido reconocimiento, como parte de la estructura global, el “Grupo de los Siete” (G-7), integrado por los países industrializados más importantes. En realidad, se puede decir que en esencia, en el G-7 recaen ahora las funciones de coordinación y manejo monetario y financiero global.

A partir de la actual situación económica mundial se acrecientan las críticas a la institucionalidad internacional caracterizada tanto por el Sistema Bretton Woods como por el Sistema Naciones Unidas. Por un lado se plantean soluciones que buscan un sistema multilateral unificado<sup>8</sup>; por otro, se propone la ampliación del G-7 a un G-16 que incluya también a ocho representantes del mundo en desarrollo. Con esta segunda propuesta se busca impulsar un diálogo honesto y renovado que lleve a una reforma global. Se sugieren como puntos iniciales de la agenda para dicho diálogo la reforma financiera internacional y la reforma del proceso de asistencia internacional. Aquí cabe destacar la importancia que podría asumir la institucionalidad que se está construyendo a escala regional, como base para un nuevo modelo de condicionalidad de la ayuda extranjera, en el que los organismos regionales tipo MERCOSUR, CAN, CARICOM, MCCA, etc., definirían mecanismos de autocontrol entre países<sup>9</sup>.

## Hacia la Integración de las Américas

Consecuentes con los esfuerzos de la Comunidad Mundial en el ámbito de las Américas también se está construyendo una nueva institucionalidad. En los últimos cuatro años los presidentes han fortalecido el diálogo hemisférico y han reafirmado su compromiso con la integración y el desarrollo de las Américas. Para enfrentar los retos del desarrollo se están adoptando y ejecutando acuerdos de impacto nacional, regional y hemisférico, que incorporan en sus lineamientos los principales acuerdos alcanzados a nivel mundial y regional<sup>10</sup>.

---

8 Ver la propuesta de Hans Singer en Griesgraber y Gunter, 1995, "Promoting Development".

9 Ver la propuesta de Jeffrey Sachs, 1998. Desde comienzos de 1998 se constituyó un grupo informal, al cual se le llama el G-22, que reúne a los miembros del G-7 y a un grupo de las llamadas "economías emergentes", que viene trabajando en asuntos financieros internacionales.

10 En el orden mundial destacan las Conferencias del Sistema de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992), Derechos Humanos (1993), Población (1994), Desarrollo Social (1995), Mujer (1995), Asentamientos Humanos (1996) y Alimentación (1996). En el plano regional la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible y la Declaración de Barbados para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares.

## ***El proceso cumbres de las américas***

La continuidad del diálogo y la dinámica que se está generando, les confiere, a las reuniones presidenciales que se han efectuado, la característica de eslabones en lo que se denomina el Proceso Cumbres de las Américas.

Con las dos cumbres presidenciales que se realizaron en Miami (1994) y Santiago, Chile (1998) se ha fortalecido el compromiso de las máximas autoridades con los siguientes cuatro objetivos:

- la preservación y el fortalecimiento de la democracia;
- la promoción de la prosperidad mediante la integración económica y el libre comercio;
- la erradicación de la pobreza y la discriminación;
- la garantía del desarrollo sostenible y la conservación del medio ambiente para las generaciones futuras.

En la última Cumbre (Chile, 1998) se complementó dicho marco orientador, al definir como elemento central de la estrategia:

- “asegurar el acceso a la educación y mejorar su calidad”.

Lamentablemente los objetivos contenidos en este paquete -y que cubren los principales problemas que enfrentan los países de las Américas- no fueron impulsados por igual. A escasos meses de concluida la Primera Cumbre (Miami, 1994) se hizo evidente la prioridad otorgada al comercio y a los aspectos económicos. En junio de 1995 los ministros de comercio tomaron el liderazgo y marcaron una nueva dinámica que incluyó una serie de reuniones de viceministros y de una gran cantidad de especialistas organizados en doce grupos de trabajo<sup>11</sup>.

El motor de esa nueva dinámica fue la continuidad con que se realizaron esas reuniones: Denver, 1995; Cartagena, 1996; Bello Horizonte,

---

11 Estos Grupos de Trabajo fueron creados en la reunión de ministros de comercio realizada en Denver. Originalmente eran siete, pero posteriormente, en las siguientes reuniones, se le fueron agregando otros hasta llegar a doce: acceso a mercados; procedimientos aduaneros y normas de origen; normas y barreras técnicas al comercio; subsidios, “antidumping” y derechos compensatorios; economías pequeñas; inversión; medidas sanitarias y fitosanitarias; compras del sector público; derechos de propiedad intelectual; servicios; política de competencia; solución de diferencias.

1997; San José, 1998. En ellas, se fueron evaluando continuamente los avances para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y se fueron tomando las medidas correctivas para acelerar su implementación.

En la Segunda Cumbre de Presidentes (Santiago, Chile, 1998) se acordó iniciar las negociaciones para el ALCA, las cuales deben concluir a más tardar el año 2005. Se fijó una estructura inicial de negociaciones: un Comité de Negociaciones Comerciales (a nivel de viceministros) y nueve Grupos de Negociación<sup>12</sup>. Por la importancia que se le concede a la agricultura se creó un grupo especial de negociación.

Ante el marcado sesgo que tenía la implementación de los acuerdos de Miami, los presidentes decidieron rescatar la importancia que se le concede al logro del desarrollo sostenible como objetivo superior, que engloba a los otros. Así, se decidió realizar una cumbre especial, la Cumbre del Desarrollo Sostenible, en diciembre 1996, en Bolivia. En ella se adoptaron medidas orientadas a avanzar hacia el desarrollo sostenible, reconocido como la vía para superar los retos ambientales y los problemas de la pobreza, y, se reafirmó el compromiso de acoger políticas y estrategias que alentaran cambios en los patrones de producción y consumo.

El Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas (PADESA) que surge de esa cumbre especial, incluye 65 iniciativas que los gobiernos y otras instituciones deberían emprender en áreas relacionadas con la salud y la educación, la agricultura y la silvicultura sostenibles, las ciudades y las comunidades sostenibles, los recursos hídricos y las áreas costeras; y la energía y los minerales.

El proceso de renovación del Sistema Interamericano, impulsado después de la Segunda Cumbre de Presidentes, rescata la importancia de aprender de la experiencia; por ello, el Secretario General de la OEA<sup>13</sup> propuso fomentar y consolidar los foros ministeriales, especialmente los de trabajo, justicia, comercio, educación y salud.

---

12 Los Grupos de Negociación son: acceso a mercados; inversión; servicios; compras del sector público; solución de diferencias; derechos de propiedad intelectual; subsidios, "antidumping" y derechos compensatorios; políticas de competencia; y, agricultura.

13 Ver Gaviria, 1998.

El hecho de que no se mencione a la agricultura en esa estrategia apunta a la urgencia de posicionarla en el proceso de construcción de la nueva institucionalidad, internacional y nacional. Tal como se ha planteado recientemente<sup>14</sup>, la agricultura tiene la infraestructura y los mecanismos necesarios para asumir una posición de liderazgo, no sólo a nivel de foro ministerial sino formalizando y articulando una red de foros de nivel hemisférico y regional, de líderes públicos y privados. Aún así, la situación prevaleciente en los países de las Américas indica que la agricultura se ha quedado rezagada y más que desempeñar un papel protagónico en la construcción de esa nueva institucionalidad, está adoptando una posición reactiva.

### ***La integración abierta o el regionalismo abierto***

Antes de la I Cumbre de las Américas e inclusive antes de la conclusión de la Ronda de Uruguay del GATT, la CEPAL formalizó el “regionalismo abierto”<sup>15</sup>, planteamiento destinado a apoyar su estrategia de “transformación productiva con equidad”. La tesis central de la CEPAL se basa en el reconocimiento de la interacción que se da entre: i. la creciente interdependencia guiada por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial general y orientada a una mejor inserción en la economía internacional; y, ii. los acuerdos oficiales de carácter preferencial. Luego, el regionalismo abierto propugna que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional.

Es indudable que después de la Cumbre de las Américas de Miami ha habido esfuerzos notables para transitar de una integración “cerrada”, que se practicó en los años setenta y ochenta, a una integración “abierta”, que busca la vinculación entre bloques subregionales. Tal es el caso de la relación entre MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones, o la afiliación de Bolivia y de Chile al MERCOSUR, la formación del Grupo de los Tres, o los variados acuerdos que se han realizado con México.

Sin embargo, los defensores de la multilateralidad en el comercio levantan sus voces contra el “regionalismo abierto” argumentando que este

---

14 Ver de las Casas, Trejos y Cáceres, 1997.

15 Ver CEPAL, 1994.

produce desviación del comercio, favoreciendo a los países miembros del acuerdo y discriminando a los no afiliados, y que, por lo tanto, se atenta contra el libre comercio propiciado por el multilateralismo. Algunos ejemplos de esta polémica se encuentran en el intercambio de notas entre *The Economist* y Rudiger Dornbusch sobre las negociaciones para la creación de NAFTA<sup>16</sup>, y, más recientemente, en los escritos de Fred Bergsten y Jagdish Bhagwati con relación a ALCA<sup>17</sup>. Bhagwati, en su argumentación contra el regionalismo, plantea que a los acuerdos regionales como NAFTA o ALCA no se les debe llamar "acuerdos de libre comercio" sino "acuerdos de preferencia comercial".

Por otro lado, se debe reconocer que ahora el "regionalismo abierto" se inserta en un marco orientador más amplio, definido por las Cumbres de las Américas en términos de los cuatro objetivos mencionados, los cuales van más allá de la dimensión económica, para complementarla con otras tres dimensiones, igualmente importantes para alcanzar un desarrollo sostenible: la social, la ecológico-ambiental, y la político-institucional.

## Las Reformas Nacionales

Generalmente, las reformas nacionales se identifican generalmente con los Programas de Estabilización y con los Programas de Ajuste Estructural. En otros documentos<sup>18</sup> se hizo referencia al tránsito de los primeros, dirigidos a corregir la excesiva demanda agregada, a los segundos, con los cuales las políticas de manejo de demanda agregada de los primeros se complementaron con otras para expandir la oferta agregada.

Aún cuando, desde un comienzo (década de los 80) los Programas de Ajuste Estructural se definieron en términos de un paquete de reformas, económicas e institucionales, y de inversiones destinadas a cambiar la estructura productiva, su principal legado fue, un énfasis, casi exclusivo, en la liberalización del comercio y en la privatización.

---

16 Ver Dornbusch, 1991 y *The Economist*, 1991

17 Ver Bergsten, 1997 y Bhagwati, 1997.

18 En de las Casas, 1990 y en de las Casas, 1991 se explica el origen y las diferencias entre los Programas de Estabilización y los Programas de Ajuste Estructural, así como lo que ellos significaron para la agricultura.

En la década de los noventa se continuó con esos programas, pero con una visión mucho más amplia en cuanto a las reformas. El BID<sup>19</sup> reporta que, desde mediados de los años ochenta:

- en cuanto a la estabilización, 18 países lograron controlar la inflación;
- en cuanto a las reformas, 25 países liberalizaron su comercio; 12 impulsaron importantes reformas tributarias; 24 reformaron su sector financiero; 12 realizaron importantes esfuerzos de privatización; 5 reformaron su mercado laboral; y 5 modificaron su sistema de pensiones.

Los logros que se esperan de esas reformas están ligadas, principalmente, al crecimiento económico y a la distribución de los frutos de ese crecimiento. En este sentido, después de una década de reformas se nota una recuperación de las economías, pese a que aún no alcanzan los niveles de la década de los años setenta. Asimismo, las actividades agropecuaria, forestal y pesquera muestran un comportamiento más estable, aunque la tasa media de crecimiento anual de su valor agregado (VA) tampoco recupera todavía los niveles de los años setenta<sup>20</sup>.

<b>Tasa media anual crec.</b>	<b>Período 1970-1980</b>	<b>Período 1980-1990</b>	<b>Período 1990-1996</b>
PIB	6.0	1.0	3.3
VA Ag-Γo-Pe	3.5	2.0	2.7

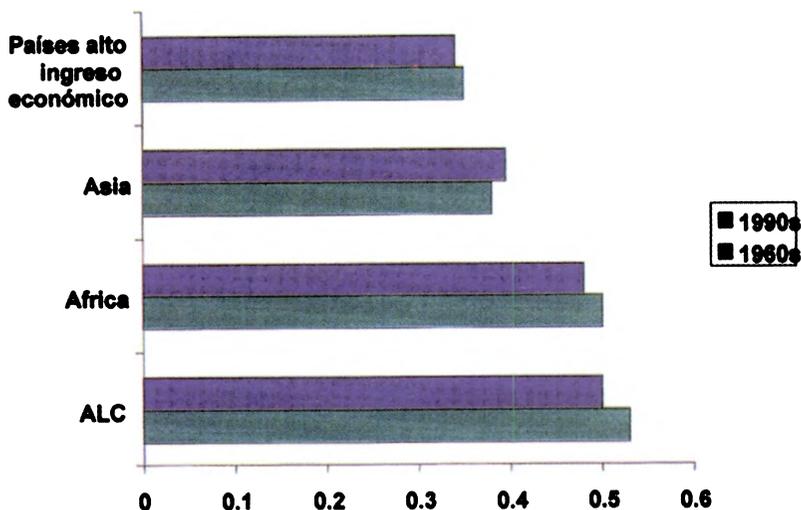
Sin embargo, la mayor preocupación surge al observar las reducidas estadísticas disponibles sobre distribución de ingresos: es evidente que el crecimiento no ha tenido una distribución equitativa. Más aun, en las últimas décadas, América Latina ha tenido el grado de desigualdad más alto del mundo, con un coeficiente Gini de alrededor de 0.5, mientras que países como los africanos muestran un valor ligeramente inferior al 0.5<sup>21</sup>.

19 Ver el Informe del BID, 1996.

20 Ver BID, 1997.

21 Ver The Economist, 1996a.

## DISTRIBUCION DE INGRESOS (coeficiente Gini)



Las estadísticas confirman la percepción generalizada que se tiene en América Latina de la alta desigualdad y creciente pobreza. Donde no hay acuerdo es en señalar a las reformas como las responsables de esa situación. La reducida recuperación de las economías (por debajo de los niveles de los años setenta) y la persistencia de las iniquidades sociales ponen en duda la eficacia de las reformas. Sin embargo, el trabajo de Londoño y Székely (1997) argumenta que la falta de progreso distributivo no puede ser atribuida a las reformas estructurales, sino que está relacionada, más bien, con la dotación y distribución de los recursos primarios, así como con la dinámica de acumulación de capital físico y humano ocurrida durante las últimas décadas.

Según estudios adelantados por el BID<sup>22</sup>, en América Latina, como un todo, los niveles de concentración del ingreso no han sufrido mayores cambios para el conjunto de América Latina desde fines de los años ochenta. Hay, incluso, indicadores que señalan que las tendencias de deterioro

22 Ver Londoño y Székely, 1997 y el Informe del BID, 1997.

distributivo cedieron aún cuando no se redujo la pobreza. El porcentaje de pobres se mantuvo, durante los años noventa, muy cercano al 35% del total de la población de la región (a mediados de los años ochenta el número de pobres estaba por debajo de los 90 millones, en la presente década ese número ha fluctuado alrededor de los 150 millones de personas). Estos datos no son muy alentadores, se argumenta que, en la medida en que las reformas contribuyeron positivamente a la recuperación del ingreso, la productividad y la inversión de capital físico, evitaron un mayor deterioro de la desigualdad.

La experiencia indica que el futuro no debe ser una extensión de los procesos de estabilización y reforma llevados a cabo hasta ahora. Si bien es cierto que se requiere una profundización de las reformas, también lo es que se requiere superar el atraso educativo y mejorar la distribución de los activos productivos, humanos y físicos. De ahí que algunos organismos internacionales, como el BID y el BM, estén abogando por una agenda de políticas económicas y sociales que contemple cuatro áreas:

- Profundizar las reformas de mercado, es decir, políticas comercial, financiera, tributaria, laboral y privatizaciones.
- Reducir los canales de volatilidad<sup>23</sup>, fortaleciendo, sobre todo, las políticas monetaria y ahorro, política fiscal.
- Acelerar la acumulación de capital humano.
- Ampliar la gama de instrumentos dirigidos a buscar la equidad: esto incluye una nueva generación de políticas públicas que modifique los patrones de distribución de los activos físicos y sociales, y, una reestructuración no sólo de los mercados de factores sino de las instituciones públicas.

Esta agenda confirma que la llamada “nueva generación de reformas” (o de políticas), a lo sumo se debate por encontrarle un contenido operativo a la configuración social que se le quiere dar a la economía de mercado.

---

23 En BID, 1997, se explica que la “volatilidad” se refiere a la “inestabilidad económica”, o sea a la imposibilidad de predecir los acontecimientos económicos porque los cambios no responden a tendencias o patrones establecidos de variación a través del tiempo.

Otros autores manifiestan su inconformidad con los resultados y señalan que si bien es necesario seguir desarrollando la economía social de mercado, ésta debe llegar a convertirse en una economía ecológica de mercado<sup>24</sup>.

De nuevo lo que es evidente es la falta de una estrategia integral que, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, impulse una nueva institucionalidad que responda a los cuatro objetivos planteados por el Proceso Cumbres de las Américas.

## Los Retos para la Agricultura

Es urgente reconocer que los cambios en la institucionalidad internacional y nacional planteados, tienen, y tendrán una influencia determinante en la forma en que se conducen los agronegocios, en el desempeño de las actividades productivas, en la forma de vida de las comunidades rurales, y en la recuperación y mantenimiento del medio ambiente. El reto para la agricultura está en identificar y aprovechar las oportunidades que se derivan de esos cambios, dado el enorme potencial humano, natural y económico de que disponen los países de las Américas.

Esa nueva institucionalidad, en pleno proceso de construcción, claramente indica la necesidad de abandonar la actitud reactiva y pasiva con que se han manejado los asuntos de la agricultura y su medio rural. Se requiere de una nueva actitud visionaria, proactiva e innovadora que impulse un enfoque de desarrollo como el que plantean los presidentes de las Américas, con evidentes implicaciones económicas, sociales, ecológico-ambientales y político-institucionales. En ese contexto, y para poder lograr un desarrollo de la agricultura y de su medio rural que sea sostenible en el tiempo, es urgente superar los *dos retos más apremiantes que actualmente enfrentan* la mayoría de los países de las Américas:

- *mejorar los niveles de competitividad de la agricultura, y,*
- *mejorar las condiciones de vida en las zonas rurales.*

El primer reto exige la aplicación de estrategias y políticas integrales de modernización de la agricultura que actúen en consonancia con las políticas

---

24 Ver Vohrer, 1998 y Knuppel, 1998.

macroeconómicas: es responsabilidad de las primeras complementar el carácter global de las segundas, dándoles especificidad. Por ello, las políticas para la agricultura deben reconocer la heterogeneidad de la estructura productiva agropecuaria, así como la asimetría presente en sus eslabonamientos con otras actividades y con la economía internacional, asimetría que surge de una también heterogénea estructura de mercados con comportamientos diferenciados.

La modernización de la agricultura debe apoyarse en un proceso de innovación tecnológica que sirva no sólo para elevar la productividad agropecuaria sino que a la vez proponga tecnologías ambientalmente sostenibles. Igualmente crítico en ese proceso de modernización será lograr el mejoramiento de *la capacidad de gestión de las diferentes unidades productivas*: solo así podrán, esas unidades, transformarse en empresas (*agronegocios*) competitivas, tanto en el mercado doméstico, como en el internacional. Pero, para esto, se requiere un decidido esfuerzo de construcción de una nueva institucionalidad.

El segundo reto excede el ámbito de la agricultura, aún entendida ésta en su sentido ampliado. Atender las necesidades de la población rural tiene que ver con estrategias y políticas que no sólo apoyen la producción agropecuaria, sino también la minera, la pesquera, la artesanal, y la agroindustrial. Además, implica inversiones en educación, vivienda, salud y saneamiento básico. Se requiere de políticas que se dirijan a disminuir la desigualdad de oportunidades de la población, desigualdad asociada con la poca equidad en cuanto a la tenencia de activos físicos y humanos<sup>25</sup>.

Teóricamente, una mejoría en los niveles de competitividad de la agricultura debería contribuir a reducir la pobreza y la discriminación en las zonas rurales. Para esto, sin embargo, es necesario que ese primer reto no sea el resultado de un esfuerzo aislado, de orden exclusivamente técnico-económico, sino que esté asociado a una estrategia mucho más amplia y realista, que aspire a reducir la pobreza y la discriminación en el campo, a lograr la efectiva inserción de la mujer y los jóvenes rurales en las cadenas productivo-comerciales. Esa estrategia también debe atenuar el impacto depredatorio en los recursos naturales, reducir los desequilibrios regionales y ecológicos y, así, hacer más atractiva la vida en el medio rural.

---

25 Ver el estudio de Londoño y Székely (1997). Ellos recomiendan combinar la profundización de las reformas estructurales que se han venido aplicando durante la presente década, con el fortalecimiento de una acumulación equitativa de capital humano para eliminar el exceso de desigualdad existente en América Latina.

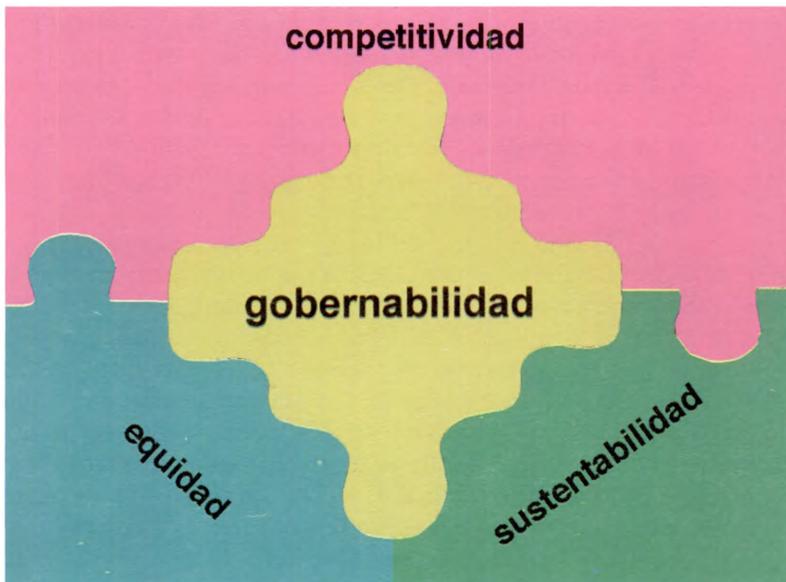
Esa coherencia, necesaria para la estabilidad social, política y ambiental, permitiría también alcanzar:

- la sustentabilidad de los recursos naturales.

Enfrentar los retos de la competitividad, la equidad y la sustentabilidad de los recursos naturales y el medio ambiente, conducirá hacia sociedades más democráticas, siempre y cuando el principio conductor sea el principio de solidaridad. Es precisamente ese principio el que otorga la cohesión social requerida para alcanzar y mantener:

- la gobernabilidad del sistema socio-político<sup>26</sup>.

Consecuentemente, el desarrollo sostenible de un país -y por ende, de su agricultura y su medio rural- se concibe como el resultado de un proceso multidimensional e intertemporal, en el cual, la competitividad, la equidad, la sustentabilidad y la gobernabilidad se articulan y se condicionan mutuamente.



26 En de las Casas, Trejos y Cáceres, 1997, la gobernabilidad se define como la capacidad endógena del sistema sociopolítico para resolver sus conflictos pacíficamente y, asimismo definir y aceptar reglas de convivencia a largo plazo.

El entorno que le definen a la agricultura los procesos de globalización, integración y reformas, exige nuevas reglas de juego para las comunidades agropecuaria y rural, y un cambio en su relación con el resto del sistema económico y la sociedad. De ahí que sea evidente que para enfrentar los retos que se le plantean, la agricultura y su medio rural debe contar con una nueva institucionalidad.



En esencia, lo anteriormente planteado lleva a que el diseño de la nueva institucionalidad para la agricultura y su medio rural tenga como condición necesaria, por lo menos, el desarrollo de los siguientes cuatro elementos<sup>27</sup>:

- Una orientación estratégica, que induzca la cooperación y la convergencia entre Estado, sociedad civil y mercado, y que la defina claramente en función del desarrollo sostenible.

27 Ver de las Casas, 1997, de las Casas, Trejos y Cáceres, 1997, de las Casas y Sepúlveda, 1997 y de las Casas, 1998a y artículo del mismo autor en parte I de esta publicación, para una explicación de estos elementos de la nueva institucionalidad de la agricultura.

- Una visión renovada de la agricultura, que supere la concepción tradicional que la percibe como una actividad productivo-primaria que termina en la puerta de la finca.
- Un nuevo paradigma productivo-comercial para la actividad agropecuaria, basado en la inteligencia de mercados y que propicie una cultura agroempresarial en los agricultores.
- La integración de las comunidades agropecuarias/rurales a los procesos de decisión nacional por medio de un decidido proceso de descentralización que privilegie el acceso, manejo y análisis de la información y la utilización de los medios modernos de comunicación.

Sólo así podrán los líderes de la agricultura, públicos y privados, abandonar la actitud reactiva que los ha caracterizado frente a los cambios de su entorno, tanto internacional como nacional, para asumir una actitud visionaria, proactiva e innovadora que les permita transformar amenazas y problemas en oportunidades para lograr una agricultura competitiva, equitativa y sustentable, que asegure un desarrollo sostenible en el tiempo.

## BIBLIOGRAFIA

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). 1996. Informe sobre el Progreso Económico y Social de América Latina: cómo organizar los servicios sociales.
- \_\_\_\_\_. 1997. Informe sobre el Progreso Económico y Social de América Latina: tras una década de reformas.
- BERGSTEN, C.F. 1997. Bergsten on trade: American politics, global trade. In: *The Economist*. Volume 344. Number 8036. September 27<sup>th</sup> – October 3<sup>rd</sup>. Pags. 23-26.
- BHAGWATI, J. 1997. Bhagwati on trade: fast track to nowhere. In: *The Economist*. Volume 345. Number 8039. October 18<sup>th</sup> – 24<sup>th</sup>. Pags.21-23.
- COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). 1994. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago, Chile.
- DE LAS CASAS, P.L. 1990. La dimensión socio-política e institucional del manejo de las políticas para la reactivación de la agricultura y desarrollo del medio rural. Bogotá, Colombia. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (Mimeo)
- \_\_\_\_\_. 1991. La agricultura frente a la realidad internacional. Trabajo presentado en el Seminario Permanente de Investigación Agraria SEPIA IV. Iquitos, Perú. (Mimeo)
- \_\_\_\_\_. 1997. Agricultura, nueva institucionalidad y gestión empresarial. En: *Gestión para la modernización de la pequeña empresa agrícola*. Págs. 295-301. Santiago, Chile. Instituto de Desarrollo Agropecuario.
- \_\_\_\_\_. 1998a. La nueva institucionalidad como marco de referencia para repensar la extensión agropecuaria. En: *Situación y perspectivas del complejo transferencia de tecnología, asistencia técnica y extensión agropecuaria*. Pags. 59-70. San José, Costa Rica. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- DE LAS CASAS, P.L. y Sepúlveda, S. 1997. Oportunidades, desafíos y prioridades para la agricultura de las Américas. San José, Costa Rica. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- DE LAS CASAS, P.L.; Trejos, R.A.; y Cáceres F.R. 1997. Modernización de la institucionalidad de la agricultura y el medio rural. San José, Costa Rica. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Serie Cuadernos Técnicos, No. 3.

- DORNBUSCH, R. 1991. Dornbusch on trade. In: *The Economist*. Volume 319. Number 7705. May 4<sup>th</sup> – 10<sup>th</sup>. Pag. 75.
- GAVIRIA, C. 1998. Discurso del Secretario General ante la Vigésima Octava Reunión de la Asamblea General de la OEA. Caracas, Venezuela.
- GRIESGRABER, J.M. y Gunter, B.G. 1995. Promoting development: effective global institutions for the twenty-first century. East Heaven, CT, USA. Center of Concern.
- KNUPPEL, H. 1998. Economía ecológica de mercado: respuesta liberal al desafío ambiental. En: *Perfiles Liberales*. No.62. Septiembre. Págs. 38-40.
- KRUGMAN, P. 1996. *Pop Internationalism*. Massachusetts, USA. The MIT Press.
- LONDOÑO, J.L. y Székely, M. 1997. Sorpresas distributivas después de una década de reformas: América Latina en los noventas. BID Serie de Documentos de Trabajo 352. Washington D.C., USA.
- NORTH, D.C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York, USA. Cambridge University Press.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. 1995. *OMC con el comercio hacia el futuro*. Ginebra, Suiza.
- SACHS, J. 1998. Global capitalism: making it work. In: *The Economist*. Volume 345 Number 8039. September 12<sup>th</sup>-18<sup>th</sup>. Pages. 23-25.
- THE ECONOMIST. 1991. Trade-block folly. In: *The Economist: leaders*. Volume 319. Number 7703. April 20<sup>th</sup> – 26<sup>th</sup>. Pags 15-16.
- \_\_\_\_\_. 1995. The world economy. In: *The Economist: a survey of the world economy*. Volume 337. Number 7935. October 7<sup>th</sup> – 13<sup>th</sup>.
- \_\_\_\_\_. 1996a. The world economy. In: *The Economist: a survey of the world economy*. Volume 340. Number 7985. September 28<sup>th</sup> – October 4<sup>th</sup>.
- \_\_\_\_\_. 1996b. Slicing the cake. In: *The Economist: finance and economics*. Volume 341. Number 7988. October 19<sup>th</sup> – 25<sup>th</sup>. Pag.82.
- THE ECONOMIST. 1996c. The backlash in Latin America: gestures against reform. In: *The Economist: special*. Volume 341. Number 7994. November 30<sup>th</sup> – December 6<sup>th</sup>. Pags.19-21.
- \_\_\_\_\_. 1997. One world? In: *The Economist: Schools Brief on Globalization*. Volume 345 Number 8039. October 18<sup>th</sup>-24<sup>th</sup>. Pags.79-80.
- THE ECONOMIST. 1998. Emerging-market measles. In: *The Economist: Finance and Economics*. Volume 348. Number 8082. August 22nd-28th. Pag. 56.
- VOHRER, M. 1998. De la economía social de mercado a la economía ecológica de mercado. En: *Perfiles Liberales*. No.62. Septiembre. Págs. 16-19.

## PARTE II

# LAS REFORMAS NACIONALES Y LA ASESORIA EN POLITICAS: EXPERIENCIAS EN PAISES



# **FORMULACION DE POLITICAS, LOS INSTRUMENTOS Y CAPACIDADES DE ANALISIS EN EL SECTOR AGROPECUARIO DE COSTA RICA<sup>1</sup>**

## **Políticas que Inciden en el Desarrollo de la Agricultura**

El sector agropecuario ha estado sometido a una política económica regresiva en muchos aspectos, que se acentúa a partir de la segunda mitad de la década del 80 y continúa con los programas de ajuste estructural pactados con el Banco Mundial (PAEs), cuya implementación significó importantes efectos negativos para determinados sectores de la sociedad, en particular la agricultura. Las políticas de precios de granos básicos, el retiro del Estado en materia de estabilización de precios, las restricciones crediticias a las pequeñas y medianas explotaciones, así como los recortes en el gasto público derivados de las reformas estatales, han tenido una importante significación para los sectores más desprotegidos del agro costarricense.

Por otra parte, los esquemas de liberalización y apertura comercial contenidos en los mismos PAEs, han buscado la reducción de las tasas arancelarias y otras barreras al comercio que recaen sobre la importación de bienes y servicios. En el documento de adhesión de Costa Rica al GATT se consolidaron tarifas para la mayoría del universo arancelario, con una meta a cumplir para el año 2002 del 42%. A su vez, dentro del marco de la integración Centroamericana, se negoció un arancel externo común, para la mayoría de las partidas arancelarias, con un piso de 5% y un techo del 20%.

En el marco de la reforma económica y estatal, si bien es cierto se ha permitido el crecimiento de una serie de actividades, también se ha puesto en

---

1 Síntesis del Informe Nacional presentado por Román Solera (Diciembre 1996).

aprietos a la mayor parte de los rubros de la producción agropecuaria. Los nuevos parámetros de competitividad, con exigencias tecnológicas mayores, patrones comerciales poco conocidos y estrategias de mercadeo inéditas; han colocado al sector agropecuario en una situación difícil.

### ***Proceso de conducción estratégica y de formulación de políticas***

La formulación de las políticas agropecuarias sigue un proceso que toma en cuenta los siguientes elementos principales:

- La elaboración del Diagnóstico del Sector Agropecuario, en el cual se refleja la situación previa, actual y proyectada del sector.
- El Programa del Partido Político en la conducción del gobierno, formulado en la campaña política previa.
- El Plan Nacional de Desarrollo, que es el marco que indica las pautas generales de orientación del desarrollo nacional.
- Las directrices emanadas por las autoridades del Sector Agropecuario y que constituyen las áreas de interés en donde se establecen las prioridades.
- Las políticas emanadas de otros sectores y que se relacionan, directamente, con el Sector Agropecuario.
- La consulta con la población beneficiaria institucional organizada.

En este proceso de definición y formulación de políticas agropecuarias, juegan un papel relevante las diferentes instancias de planificación, ya sea de carácter sectorial, o bien de orden institucional.

En el campo sectorial, la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), es la instancia técnica responsable y conductora del proceso, y para ello diseña mecanismos y establece relaciones de consulta con las Unidades de Planificación de las instituciones del sector, y por medio de ellas, con las autoridades superiores institucionales. En este sentido, es importante destacar el rol que juega SEPSA como instancia asesora del Ministro de Agricultura y Ganadería (MAG), quien funge como rector del Sector Agropecuario. Esta situación constituye un vínculo fundamental en la relación de SEPSA con las demás instituciones.

Como resultado final de este proceso se obtiene el Programa Nacional de Desarrollo Agropecuario, instrumento en el cual se plasman las orientaciones generales del desarrollo agropecuario del país.

Institucionalmente, las Unidades de Planificación son las encargadas de asesorar y apoyar a las autoridades en materia de definición y formulación de las políticas específicas, los planes, programas y proyectos de cada instancia, tomando como marco de referencia la política de carácter sectorial.

### ***Política de precios***

En términos de la formulación de políticas específicas relacionadas con determinación de precios, subsidios, crédito y comercio, el Sector Agropecuario juega un papel más de carácter consultivo. En otras palabras, en esos aspectos el Sector Agropecuario se puede considerar como “tomador de políticas”, ya que estas, se definen en instituciones del Sector Económico. Particularmente, los procesos de apertura comercial y globalización económica han tenido un fuerte impacto sobre la realidad agropecuaria en materia de subsidios, precios, aranceles, etc. Pero en esas decisiones, la institucionalidad agropecuaria ha tenido un rol básicamente marginal. Sin embargo, algunos esfuerzos importantes se han canalizado por medio de la Unidad de Negociaciones Comerciales del MAG, a través de los vínculos que ha establecido con el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y el Ministerio de Hacienda, entre otros, ha establecido criterios de gradualidad y minimización de impactos negativos sobre los pequeños y medianos productores.

Un ejemplo de la participación del MAG es la conformación de la Comisión de Prácticas de Comercio Desleal y Medidas de Salvaguarda, que en el corto plazo contará con su respectivo decreto ejecutivo

Las políticas de precios, de acuerdo a las características actuales de la economía globalizada, se rigen por las leyes del libre mercado, exceptuando el caso específico del arroz, la leche fluida y la manteca vegetal, en donde el MAG juega un papel consultivo en la elaboración de los modelos de costos con miras a la estabilización de precios.

### ***Política de subsidios***

En los aspectos relativos a las políticas de subsidios, estas giran alrededor de los compromisos asumidos por el país en el marco del GATT-OMC y las políticas gubernamentales en materia fiscal.

Las implicaciones para el Sector Agropecuario de los acuerdos del GATT, tienen que ver con la aceptación de una definición de subsidio más amplia que la simple transferencia de recursos financieros a una actividad productiva, pues abarca acciones como la investigación y el combate de plagas y enfermedades, y la aceptación de los compromisos en materia de clasificación de los apoyos internos o subsidios y su posterior reducción en el período 1995-2004. De estos, Costa Rica hace uso principalmente de los llamados apoyos de "Caja Verde" que son los que no causan distorsión sobre los precios o tienen un impacto mínimo sobre el comercio y son de alcance general.

### ***Políticas comerciales***

En cuanto a las políticas comerciales, se da una participación importante del MAG por medio de la coordinación de acciones con COMEX, el MEIC y el Sector Privado, en los diferentes foros de negociación como el TLC Costa Rica - México, el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, el Proceso de Adhesión de Panamá a la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Area de Libre Comercio de las Américas, entre otros.

Esa participación institucional varía según los foros de negociación y va desde la participación en comités de trabajo, en reuniones de los directores encargados de la Integración Económica Centroamericana, hasta la formulación de estudios y el suministro de información a los diferentes actores involucrados.

En este sentido, es importante resaltar el papel que juega la Unidad de Negociaciones Comerciales del MAG, que se constituye en el ente asesor de personal especializado y que otorga el componente técnico a las relaciones del Sector Agropecuario en la apertura comercial.

### ***Políticas de crédito***

Las políticas crediticias agropecuarias también han sufrido importantes modificaciones, se han abandonado paulatinamente los esquemas de créditos preferenciales y de bajo costo.

Especialmente los pequeños y medianos productores, son los que resienten los cambios en materia de asignación de crédito, en la medida

que las alternativas disponibles son escasas, de alto costo y de mayor exigencia en garantías.

Las nuevas políticas se caracterizan porque el Banco Central da libertad a los intermediarios financieros para distribuir el crédito según la demanda (no por topes de actividad), y porque el intermediario financiero fija las tasas de interés pasivas y activas.

Ello implica que el Sector Agropecuario, para acceder al crédito, debe competir en igualdad de condiciones con otros sectores de la economía nacional que, generalmente, son de menor riesgo, mayor rentabilidad y mayor seguridad de recuperación.

Sin embargo, es importante destacar que como resultado de estas reformas financieras, han surgido una serie de entidades crediticias alternativas constituidas por Organizaciones No Gubernamentales, cooperativas, fundaciones, y proyectos de desarrollo rural, que adquieren cada vez mayor importancia. Pero, a pesar de su relevancia se rigen por la política financiera vigente. Algunas de estas fuentes alternativas son:

- Programa de Crédito y Asistencia Técnica para Pequeños Productores Agropecuarios, ejecutado por el Banco Nacional de Costa Rica y el MAG, financiado con recursos de la República de China y del Gobierno de Costa Rica
- Proyecto de Crédito y Desarrollo Rural para pequeños productores de la Zona Norte, financiado por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Fondo Interamericano para el Desarrollo Agrícola (FIDA).
- Fundación de Desarrollo Rural Integral (FUNCADRI), que inició operaciones con un aporte de la Comunidad Económica Europea y está dirigido a productores del Pacífico Central y la Región Central Sur.
- Fidelcomiso MAG-Banco Cooperativo Costarricense (BANCOOP), que se financia con recursos provenientes Programa de Incremento de la Productividad Agrícola (PIPA), que a su vez fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Fundación Integral Campesina (FINCA) y la Cooperativa Americana de Remesas del Exterior (CARE), quienes canalizan recursos del BID, la Fundación Española, el Banco Popular, la Asociación Costarricense de Desarrollo (ACORDE), entre otros.

- Plan de Reconversión Productiva, que contempla la creación de un Fondo de Reconversión, cuyo fin es mejorar la competitividad del pequeño y mediano productor para enfrentar los retos de la apertura comercial.

### ***Políticas sociales***

En lo que se refiere a las políticas sociales, las instituciones agropecuarias tienen una participación importante. En este sentido, la Dirección de Extensión Agrícola del MAG, las Direcciones de Planificación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) y del Consejo Nacional de la Producción (CNP), en conjunto con el Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia y las Oficinas de la Mujer establecidas en cada una de estas instituciones, participaron en la formulación de políticas sociales con instituciones como el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Programa de Asignaciones Familiares y el Programa de Desarrollo Rural, estableciendo el Plan Nacional de Combate a la Pobreza.

Este plan establece dentro de sus prioridades, el acceso de los campesinos a la tierra, a los recursos financieros y técnicos, en condiciones adecuadas a sus necesidades.

Se abarcan acciones relacionadas con la legalización y titulación de tierras, apoyo a la microempresa y la capacitación. Este programa se aplica en 16 comunidades definidas como de alta vulnerabilidad en el país y de ellas 12 se encuentran en zonas rurales.

Por otro lado, se trabaja intensamente en políticas relacionadas con la equidad de Género establecido en el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (PIOHM).

### ***Políticas ambientales***

En lo que se refiere a la coordinación de políticas ambientales, es importante señalar que aunque este aspecto tiene una incidencia directa en términos de la actividad agropecuaria, existen grandes dificultades para implementar y desarrollar políticas compartidas. Lo anterior obedece a la separación formal manifestada en la existencia de un Sector Agropecuario y, aparte, un Sector Recursos Naturales (o del Ambiente y Energía, de acuerdo con la nueva legislación).

Si bien esto no implica la imposibilidad de realizar coordinaciones o acciones compartidas, la desaparición de las instancias de planificación en el Sector Recursos Naturales, ha ocasionado un evidente divorcio con el Sector Agropecuario, a pesar de que es éste quien hace un uso más intensivo de los recursos naturales renovables. A ello se suman las grandes diferencias que se plantean entre ambos sectores en cuanto a los esquemas de planificación territorial que es, donde en última instancia, se concreta el trabajo institucional.

No obstante, las instituciones del Sector Agropecuario llevan adelante importantes programas en materia de uso y conservación de los recursos naturales.

Así, el MAG tiene un Departamento de Suelos y Evaluación de Tierras que lleva a cabo importantes labores en el campo de la zonificación agropecuaria. El IDA, aunque no tiene oficinas específicas en este campo, desarrolla actividades relacionadas con el apoyo de los departamentos de Formación de Asentamientos, Ordenamiento Agrario y Servicios para el Desarrollo. En ese mismo sentido, el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), ejecuta acciones vinculadas sobre todo con el recurso que le es vital, el agua. Por otro lado, el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA), centra acciones en materia de conservación, aprovechamiento y uso sostenible de los recursos biológicos de mar y la acuicultura.

Dentro de estos esfuerzos, es importante destacar las relaciones que en este campo se establecen con instituciones como el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), la Contraloría Ambiental, las Universidades, la Fiscalía Ecológica del Ministerio Público, las ONGs, así como organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), entre otros.

Algunas acciones relevantes que se desarrollan en este campo son:

- El Certificado de Abono Forestal, al que tienen acceso los productores agropecuarios que dejen una extensión de terreno para la recuperación del suelo o para realizar actividades de conservación del recurso forestal.

- Sello Verde a los productos que se desarrollan en armonía con el ambiente y promueven su mejoramiento, a través de los procesos de descontaminación y manejo de remanentes de producción. Este sello es otorgado por el MINAE.
- Certificación de productos orgánicos a través de agencias certificadoras internacionales. Dentro de los productos que cuentan con este certificado se tiene el café, la mora, el plátano, hortalizas, piña, banano, pimienta, vainilla, dulce (panela), entre otros.
- A través del Programa Mundial de Alimentos, se conceden ayudas por espacio de 9 meses a los productores que se involucren en programas de conservación de suelos.

## Aspectos Funcionales e Instrumentales

### *Nivel jerárquico y estructura funcional*

La Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria (Ley FODEA), señala que el Sector Agropecuario está constituido por todas las entidades, programas o actividades específicas de la agricultura, la ganadería, riego, drenaje y recursos pesqueros.

Esta integrado por el MAG; el IDA; el CNP; el SENARA; el INCOPECA; Los programas de Fomento de Crédito Agropecuario y Crédito Rural al Pequeño Productor del Sistema Bancario Nacional; el Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) y el Banco Cooperativo Costarricense (BANCOOP); los programas de Capacitación Agropecuaria del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA); los programas agronómicos del Instituto Costarricense del Café (ICAFE); la Liga Agrícola e Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA); la Oficina del Arroz (OFIARROZ); y la Corporación Bananera Nacional (CORBANA); siendo el Ministro de Agricultura y Ganadería el Rector del Sector Agropecuario, el cual se estructura en cuatro niveles de coordinación.

- El Consejo Agropecuario Nacional (CAN): que es el órgano de coordinación y asesoría del Ministro Rector. Está integrado por los jefes de las instituciones del sector.
- El Comité Técnico Sectorial Agropecuario (COTECSA): es la instancia de apoyo y asesoría a la SEPSA. Integrado por los directores de planificación de las instituciones representadas en el CAN.

- La Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA): es el órgano asesor del Ministro rector sectorial y sus labores se relacionan con la formulación y evaluación de la política, planes y programas sectoriales.
- Los Comités Sectoriales Regionales Agropecuarios: son los entes de coordinación y consulta, integrados por los directores regionales y otros organismos de base de las regiones de planificación del país.

### ***Recursos humanos y materiales***

Para analizar los recursos disponibles de las principales instancias de planificación, se consideraron las del IDA, CNP, MAG, SENARA y SEPSA, que disponen del siguiente recurso humano: 60 técnicos con especialidades en Ciencias Agronómicas, Administración de Empresas, Sociología, Informática, Planificación, Administración Pública y Relaciones Internacionales apoyados por 10 funcionarios de la rama administrativa.

En cuanto a la tecnología de información a nivel sectorial, en términos de cantidad y calidad se cuenta con una relación profesional: computadora que varía de 1:3 a 1:2. Sin embargo, la organización y generación de información necesaria para la elaboración de estudios que asesoren para la toma de decisiones, en cuanto a la implementación de políticas, planes y programas sectoriales, es deficiente.

### ***Relaciones con otras instancias para la concertación de políticas***

En relación con otros sectores de la economía nacional, el Sector Agropecuario ha perdido espacio político para la concertación y negociación de medidas que afectan a la actividad agropecuaria relacionadas con precios, subsidios, aranceles, crédito y política económica en general.

En cuanto a las políticas internas del sector, existe una mayor coordinación y concertación entre las instancias formales que operan en el Sector Agropecuario, principalmente en el ámbito regional, a través de los Comités Sectoriales Regionales Agropecuarios.

La concertación de políticas con el sector social se da dentro del Plan Nacional de Combate a la Pobreza a cargo de la Segunda Vicepresidencia

de la República, donde adquiere un papel fundamental el Programa de Desarrollo Rural, el cual busca favorecer a las 16 comunidades vulnerables, caracterizadas por sus bajos índices de desarrollo socioeconómico. Con ese propósito, las instituciones del sector, coordinan acciones con el IMAS, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), las Municipalidades y las organizaciones comunitarias, para la identificación y ejecución de proyectos de carácter productivo y de apoyo a la producción del pequeño productor, así como la capacitación a trabajadores de bajos ingresos (sector agrícola tradicional), el fortalecimiento de las unidades productivas mediante la construcción de granjas y viviendas, posibilitar el acceso a la tierra, el crédito y al desarrollo rural.

Una de las disposiciones básicas que se vienen implementando en el sector agropecuario, es la promoción de una activa y comprometida participación de los usuarios institucionales en la definición de las políticas y acciones orientadas a resolver los problemas del sector.

En concordancia con lo anterior, las autoridades del sector público agropecuario y las organizaciones de productores, han creado las siguientes instancias para el análisis y la concertación de políticas y acciones sectoriales:

- La Junta de Reconversión Productiva: es la responsable de orientar los procesos relacionados con el Programa Nacional de Reconversión Productiva. Está conformada por el Ministro rector del Sector, quien preside y convoca a sesiones, los jefes del IDA, CNP, SENARA y el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA), cuatro productores de la Mesa Nacional Campesina y un representante de los Diálogos Regionales Campesinos.
- El Diálogo Nacional Campesino: integrado por los funcionarios de mayor jerarquía de las instituciones del sector y líderes de las organizaciones de productores con representatividad nacional. Convoca al foro el Ministro de Agricultura como rector del sector.
- Diálogos Regionales Campesinos: integrados por funcionarios públicos de mayor jerarquía de las regiones, de las instituciones MAG, CNP, IDA y SENARA e invitados especiales de otras instituciones cuando el caso lo amerite. La convocatoria al Diálogo la realiza el Director Regional del MAG, como coordinador del Comité Sectorial Agropecuario.
- El Centro Agrícola Básico (CAB): constituye el nivel más localizado de la integración de instituciones públicas y grupos de productores para la solución de los problemas que aquejan al sector en el nivel local, bajo un concepto de responsabilidad compartida.

### **Capacidad de análisis de comportamiento sectorial e impacto de políticas**

Para la evaluación del comportamiento del sector agropecuario, cada cuatro años se realiza un diagnóstico con la finalidad de que sirva a las instituciones públicas y privadas de insumo para la planificación de sus acciones, y a los partidos políticos para la elaboración de sus programas de desarrollo agropecuario.

El Banco Central de Costa Rica efectúa el análisis continuo del comportamiento del Valor Agregado de la Producción Bruta del Sector.

Los estudios de comportamiento por actividades específicas son los más frecuentes, como ejemplo estudios sobre granos básicos, hortalizas y frutas, raíces y tubérculos.

Otras actividades agropecuarias que han generado un buen nivel de análisis, son las que están a cargo de alguna institución especializada que ejecuta acciones propias de la actividad. Entre estas se tiene a CORBANA, ICAFE, LAICA, CORFOGA y algunas Cámaras de Productores. En el resto de actividades hay serios vacíos de información y de organización para generarla.

En cuanto a precios pagados al productor, no existe un análisis que permita conocer la forma en que evolucionan los precios reales que se pagan a este. Tampoco se realizan estudios específicos que determinen la evolución del empleo agrícola en el tiempo.

Para el análisis de la evolución del comercio exterior, como parte de la inserción del país en los procesos de apertura comercial y globalización, la OMC preparó un informe que refleja la política comercial de Costa Rica. En este estudio se realiza un análisis profundo respecto a la situación del sector agropecuario como componente fundamental de la actividad comercial del país.

Respecto al análisis de ventajas comparativas, el CNP tiene una Unidad de Análisis e Información de Mercados. Dentro de las labores que realizan se destacan las siguientes:

- Análisis de la competitividad: se busca determinar la posición estratégica del competidor, su desempeño, su capacidad y vulnerabilidad organizacional y funcional.

- **Análisis de factores circunstanciales:** incluye estudios sobre los nuevos desarrollos tecnológicos, las condiciones económicas variables, las acciones de gobierno, los cambios en barreras comerciales, las tendencias políticas y el desarrollo de conexiones comerciales.
- **VARIABLES QUE AFECTAN LA OFERTA EXPORTABLE:** se realizan estudios de producción, variedades, estacionalidad, tecnología, áreas de siembra, número de agricultores, grado de organización, otras.
- **Análisis del mercado meta:** incluye el estudio de volumen, estructura y expansión del mercado, importaciones, consumo, ventanas, demanda, otros.
- **Análisis de la competitividad:** se realizan estudios para comparar los ingresos netos de varios países competidores en un mismo mercado, dados los costos de producción, transporte, accesibilidad, precios de los mercados meta, entre otros.

En los aspectos relacionados con el análisis de relaciones entre instrumentos de política y variables a nivel sectorial, estos son casi inexistentes, No se da un seguimiento detallado de los programas sectoriales, por lo que se puede decir que no existe un análisis de la política sectorial

En lo que se refiere al análisis del entorno internacional que afecta la producción y el comercio de productos agropecuarios, las autoridades del sector, cuentan para la toma de decisiones, con estudios sobre productos sensibles para modificar el nivel arancelario, comportamiento de dichas actividades frente a la apertura comercial, compromisos del país ante los foros de negociación comercial, revisión de la legislación existente y criterios de abastecimiento y desabastecimiento de productos en el país.

También, se hace uso de una amplia gama de instrumentos de política comercial coherentes con la corriente de liberalización: los aranceles, los contingentes arancelarios, las normas de calidad y reglamentos técnicos, normas sanitarias y fitosanitarias, los derechos antidumping y compensatorios, la propiedad intelectual y las prácticas de comercio desleal y salvaguardas.

Como parte de la política para impulsar el desarrollo del sector, se seleccionaron varias actividades productivas y se establecieron para ellas los Programas Nacionales, bajo la coordinación de un gerente. Para apoyar la labor del gerente, en algunas de estas actividades se han realizado estudios de cadenas agroproductivas.

En lo que respecta al tema de la seguridad alimentaria, se realizó un estudio en concertación con el sector productivo que dio origen al "Plan de acción de la Seguridad Alimentaria" presentado en la Cumbre de la Alimentación", efectuada en 1996 en Roma, Italia.

En el campo del financiamiento, eventualmente se efectúan análisis sobre las actividades que se han visto favorecidas con el crédito y donde se incluye su grado de concentración.

### ***Capacidades de análisis prospectivo***

En general, se puede decir que la capacidad institucional agropecuaria para realizar prospección es bastante limitada. En este sentido es importante anotar el creciente desapego de las instituciones respecto a sus instancias planificadoras. Ello ha provocado un debilitamiento de la capacidad de análisis tanto en el nivel institucional como sectorial.

Aunado a lo anterior, se percibe una débil capacidad para llevar a cabo el seguimiento y evaluación de las acciones planificadas y, en muchos casos, estas se convierten más en un formalismo que en intenciones reales de llevar a cabo lo programado.

Un factor que atenta en forma importante en el proceso de prospección y planificación es la poca continuidad en la permanencia de las autoridades agropecuarias, particularmente en el caso del MAG, quien se constituye en la figura más sensible y en el blanco más frecuente de los cambios políticos. Evidentemente, esto provoca frecuentes cambios en la direccionalidad institucional y del sector, a la par de la inestabilidad e incertidumbre que generan esos cambios.

### ***Capacidades para seguimiento y evaluación de procesos de ejecución de políticas y evaluación***

Históricamente, la debilidad manifiesta en el seguimiento y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos, ha sido uno de los factores que han impedido realizar acciones correctivas rápidas y oportunas, así como determinar el impacto en la aplicación de las mismas.

A pesar de algunos avances alcanzados en la materia, los procesos de seguimiento y evaluación se han limitado a un informe de carácter descrip-

tivo de acciones realizadas, sin que ello permita determinar la eficiencia y eficacia en el logro de los objetivos planteados y en la solución de los problemas de la población beneficiaria.

Consciente de lo anterior, el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) a instaurado el Sistema Nacional de Evaluación, cuyo propósito es el de mejorar la gestión pública y se constituye en un medio para mantener la visión estratégica y de conjunto en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, mediante la identificación y priorización de los programas estratégicos de acuerdo con los cuales se hará la asignación de los recursos presupuestarios.

Este proceso facilitará la conducción gerencial que permita los procesos de programación, ejecución y evaluación de resultados y que determinan la calidad y el desempeño institucional.

En este aspecto, el Sector Agropecuario ha definido un conjunto de programas de carácter estratégico y que constituyen las prioridades institucionales.

### ***Disponibilidad de datos e informaciones para análisis y seguimiento***

Si bien las fuentes de generación, análisis y sistematización de información constituyen otro de los aspectos débiles del accionar de las instituciones agropecuarias, en la medida de las posibilidades estas producen diferentes compilaciones de informaciones y datos.

SEPSA da algún seguimiento al sector por comportamiento de la actividad productiva. Para ello prepara reportes de evaluación sectorial y reportes intermedios de avance en los periodos agrícolas.

Toda la información producida se elabora con base en fuentes muy disímiles, tales como la Dirección General de Estadística y Censos, el Consejo Nacional de Producción, el Banco Central, el Instituto Nacional de Seguros, las Cámaras de Productores, entre otras.

La periodicidad con que se produce la información es muy variable pero, usualmente se hace por períodos anuales.

Por otro lado, el Ministerio de Agricultura posee un Programa de Información Agropecuaria, que se establece como un centro especializado de documentación, con material bibliográfico de carácter nacional e internacional.

Específicamente, cada institución y cada dependencia genera algún tipo de información de acuerdo con sus necesidades y posibilidades, las cuales por lo general están limitadas por los recursos financieros, la disponibilidad de tecnología y de recurso humano especializado.

Los medios más frecuentes de la formalización de los resultados del accionar institucional lo constituyen los informes anuales de trabajo, mediante los cuales se memorizan los aspectos más relevantes del quehacer en el período. Usualmente, estos informes son los que se utilizan para la elaboración del informe que el Presidente de la República presenta anualmente ante la Asamblea Legislativa.

Ocasionalmente se elaboran también informes específicos sobre aspectos de interés de los entes públicos, o como resultado de situaciones coyunturales.



## **ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y CAPACIDADES DE ANALISIS Y ASESORIA CON POLITICAS PARA LA AGRICULTURA: EL CASO DE NICARAGUA<sup>2</sup>**

### **Políticas que Inciden en el Desarrollo de la Agricultura**

En búsqueda de la estabilidad macroeconómica, los Gobiernos nicaragüenses han aplicado desde inicios de la década un estricto programa de ajuste estructural, basado en la austeridad fiscal y monetaria y la privatización de empresas estatales. Esto condujo a que la economía nacional presentara durante los últimos años tasas crecientes en la producción, reducción de la tasa de inflación y aumento del empleo. Las reformas estructurales, apoyadas por la profundización en la apertura financiera y comercial, produjeron un ambiente macroeconómico favorable para el desarrollo de la economía, sin embargo, se debe notar que todo esto fue posible a expensas de elevados costos sociales.

El sector agropecuario por su parte, presentó una significativa expansión, la cual se debió parcialmente a un conjunto de medidas de política sectorial implementadas últimamente, como la adopción de aranceles temporales de protección para los granos básicos desde julio de 1997, la exoneración del IGV en la tarifa de energía para riego y a los bienes utilizados para la producción agropecuaria, la exención de tributos fiscales a las transacciones realizadas en las bolsas agropecuarias, la introducción de nuevas tecnologías y capacitación, la rehabilitación de la infraestructura vial y la expansión acelerada del crédito agropecuario.

Las políticas mencionadas, junto con un entorno de políticas macroeconómicas acordes con los nuevos planteamientos de desarrollo, contribuyeron a acelerar la reactivación del sector, registrándose un incremento en el valor agregado de la producción agropecuaria de 8.5% entre 1996 y 1997.

---

2 Síntesis del Informe Nacional presentado por Luis Arévalo (Noviembre 1996).

### ***Proceso de conducción estratégica y de formulación de políticas***

En 1992 se crea el Consejo Nacional Agropecuario (CONAGRO), como instancia de conducción estratégica para contribuir a los objetivos de transformación de la estructura económica del agro, en un marco de eficiencia económica, equidad social y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

En el entendido que el sector agropecuario constituye un sistema de relaciones técnico-económicas y socio-políticas, concernientes a la disponibilidad y uso de la tierra y de los recursos naturales renovables, se estableció que el sector público agropecuario estaría integrado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria (INRA), y el entonces denominado Instituto Nicaragüense de Recursos Naturales y del Ambiente (IRENA), otorgándose al Ministro del MAG la tarea de presidir y coordinar las actividades de dicho organismo.

Sin embargo, en el transcurso de los últimos años, dentro del marco de la descentralización y promoción de la participación del sector privado, la institucionalidad pública agropecuaria ha sufrido importantes transformaciones. Por un lado se conformó el Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA), que asumió las funciones de generación y transferencia de tecnología que tenía el MAG. Por otro, se privatizaron las Comisiones Nacionales de Ganadería (CONAGAN), de algodón y oleaginosas (FUNDA), de café (UNICAFE) y se fortaleció la Asociación de Productores de Productos No Tradicionales (APENN). Así mismo, el IRENA se transformó en el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA) y se integraron los programas de desarrollo rural bajo un solo instituto, el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR). Además, dos instituciones del sector público, el Ministerio de Acción Social (MAS) y el Instituto de Fomento Municipal (INIFOM), han empezado a tener importante presencia en el desarrollo rural.

Con el espíritu de mantener congruencia en el accionar de esta diversidad de instituciones, se han venido incorporando nuevos miembros al seno de CONAGRO, y se ha adoptado como norma la consulta y participación permanente del sector privado para la definición de políticas y acciones dirigidas al sector. En Junio de 1993 se integró el INTA en el CONAGRO; en marzo de 1995 se decide incorporar a un representante del PNDR como invitado permanente; y, en noviembre de 1995 se integran representantes del MAS e INIFOM. Miembros de estas instituciones se integran también a los distintos comités que apoyan al CONAGRO.

Por otra parte, desde la conformación inicial del CONAGRO, se trabajó por lograr que las decisiones tomadas en el seno del mismo, surgieran como resultado de procesos participativos con el sector privado. Esta preocupación se ha visto traducida, sobre todo en los últimos años, en la incorporación de representantes de las organizaciones de productores a los principales eventos en los que se discutieron y aprobaron líneas de acción silvoagropecuarias.

Sus aportes en el proceso de elaboración del Programa Nacional de Desarrollo Agropecuario fueron sustantivos y se ha iniciado la institucionalización de instrumentos de acercamiento entre las instancias públicas y privadas, tal como la creación y consolidación del Consejo Consultivo Agropecuario, formado por representantes de las organizaciones de productores, con el objetivo de constituirlo en una instancia de discusión y elaboración de propuestas sobre aspectos de política sectorial que luego son planteadas en el seno del CONAGRO. Las organizaciones representadas en dicho consejo son la Unión de Productores de Nicaragua, Unión de Productores Cafetaleros, Comisión Nacional de Ganaderos, Asociación Nacional de Productores Avícolas, Unión Nacional de Productores Agropecuarios, Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos, Asociación de Productores de Productos de Exportación No Tradicionales, Centro de Exportaciones e Inversiones y la Asociación Nicaragüense de Formuladores de Agroquímicos.

La existencia y experiencia del CONAGRO a nivel nacional, planteó en la práctica la necesidad de establecer este tipo de coordinación a nivel departamental e incluso municipal. De hecho desde 1993 y 1994 se dieron iniciativas locales de coordinación, sobre todo para la ejecución de proyectos, por lo que ya en 1995 el CONAGRO aprobó el impulso oficial de estas instancias que inicialmente se conocieron como CONAGRITOS, pero que últimamente se han institucionalizado como CODEAGROs.

En las sesiones de este organismo se ha venido dando cumplimiento a las funciones que le fueron asignadas; especialmente las relativas a:

- Proponer, analizar y considerar estrategias, políticas y acciones específicas para el sector agropecuario.
- Analizar y emitir su opinión sobre iniciativas de proyectos de inversión pública y de cooperación técnica y financiera dirigidas al sector público agropecuario.

- Establecer e implementar mecanismos institucionales para garantizar que la preparación y ejecución de los planes anuales y presupuestos de las entidades del sector público agropecuario, respondan a las políticas definidas por el Gobierno de la República.
- Conocer y dictaminar sobre temas específicos llevados al seno del CONAGRO por iniciativa de alguna de sus instituciones miembros.

Aunque durante los años 1990/1993 se careció de una estrategia de desarrollo agropecuario explícita y oficial, se puede afirmar que el sector público agropecuario había venido trabajando bajo directrices más o menos homogéneas, enmarcadas por las líneas generales del modelo de desarrollo del país y esfuerzos realizados en conjunto (discusiones, encuentros, talleres, etc.) para tener una visión global y coherente del sector.

En 1994 se inició la elaboración del documento conocido como el "Programa Nacional de Desarrollo Agropecuario 1996/2000", el cual constituye un avance primordial en la definición de un marco general que guía las acciones del sector. En la elaboración de este plan confluyeron propuestas surgidas de los distintos sectores involucrados en el agro nicaragüense, cuyos aportes fueron vertidos en numerosas sesiones conjuntas de trabajo.

Desde 1994 se hicieron repetidas revisiones técnicas al documento, con base en las constantes discusiones del mismo con el sector privado, para finalmente en la segunda mitad de 1996 fuera presentado al sector oficial, representantes de la comunidad donante y cooperante en el país y a las organizaciones gremiales, una síntesis de la Estrategia de Desarrollo ajustada en sus distintos componentes de política sectorial.

### ***Política de precios***

De acuerdo con la política general del gobierno, la fijación de precios de los productos agropecuarios se determina por la libre acción del mercado. Aunque los precios internos deben estar vinculados con los precios internacionales, varios productos de interés nacional, cuentan con protección arancelaria con el fin de evitar que las distorsiones en el mercado externo depriman los precios internos. De esta forma, las importaciones de azúcar, leche en polvo y fluida, y pollo en pieza se rigen por aranceles específicos, así mismo, los granos básicos (arroz, maíz, frijol y sorgo) anteriormente bajo el sistema de bandas de precios entrarán al arancel único.

En el pasado, la Empresa Nacional de Abastecimiento (ENABAS), se encargaba de regular los aspectos relacionados con la comercialización, almacenamiento y regulación de precios en los granos básicos. Posteriormente, a partir de la ejecución de los programas de ajuste estructural, muchas de sus funciones fueron privatizadas, forzándose a la institución a abandonarlas, entre ellas se incluye la sustentación de precios de granos básicos.

Actualmente, la labor de ENABAS en materia de regulación de precios, consiste en la estabilización del precio de granos básicos, mediante la compra de producto que posteriormente coloca en el mercado local cuando se presentan situaciones de precios altos; brindar servicios de información sobre precios y mercados al sector privado; y el mantenimiento de inventarios como previsión ante desastres naturales.

Con la privatización de ENABAS se contempló también la creación de la Bolsa Agropecuaria (BAGSA). Aunque esta inició labores en 1994, necesita ser fortalecida para que cumpla eficientemente su rol en el mercado.

### ***Políticas de subsidios***

Lograr la competitividad es la meta de todo el sistema, transformando la estructura de producción hacia actividades más competitivas, donde los procesos de desarrollo de aptitudes empresariales juegan un papel significativo, y dando un giro de los patrones de formación de rentabilidad hacia productos transables, ya sea para sustituir importaciones mediante una producción competitiva (sin protección) o para incrementar las exportaciones.

Desde este punto de vista, no existe una política de subsidios al productor ni al consumidor. Sin embargo, considerando que el entorno socioeconómico no le es totalmente favorable al agro (sobreevaluación de la moneda, tasas de protección mayores en la industria, altas tasas de interés, etc.), el Gobierno de Nicaragua emitió en el año 1991, el Decreto-Ley de Promoción de Exportaciones, el cual busca promover las exportaciones de productos tradicionales y no tradicionales fuera del área centroamericana.

En dicha ley se expresa que los empresarios y las empresas que exportan físicamente los productos tradicionales y no tradicionales fuera del área centroamericana, gozarán de los beneficios que el Decreto otorga, y sujeto a los acuerdos internacionales suscritos o que en el futuro suscriba el país.

Los beneficios que otorga la Ley son la exoneración de impuestos y derechos que gravan las importaciones de maquinaria necesaria para la producción y sus repuestos, artículos semielaborados, insumos, y material de empaque de los productos de exportación. El monto del beneficio es proporcional a la producción exportable, y se internan bajo un sistema de franquicias temporales. También, se exonera del Impuesto General de Ventas a las compras de insumos nacionales necesarios para producir bienes exportables y se exonera parte del Impuesto Sobre la Renta a la renta neta obtenida por exportadores de productos no tradicionales.

Los exportadores de productos no tradicionales son beneficiados también con los Certificados de Beneficios Tributarios (CBT), según un porcentaje del valor FOB de la mercadería exportada. En años recientes, la Asamblea Nacional aprobó modificaciones a esta Ley de Promoción de Exportaciones, extendiendo su plazo de vencimiento y ajustando los beneficios que otorga.

A partir de 1996 todos los instrumentos de la política fiscal, tanto aranceles como el otorgamiento de exoneración de impuestos, deben ser aprobados por la Asamblea Nacional. El Anteproyecto de Ley para modificar la Ley de Promoción de Exportaciones fue sometido a la consideración del Ministro del MAG por parte de la Comisión respectiva de la Asamblea Nacional. De esa forma, se efectúa un diálogo franco que se respalda con una posición por escrito, la cual es tomada en cuenta por la Asamblea.

### ***Políticas de apoyo a la producción agropecuaria***

El sector agropecuario nicaragüense opera dentro del marco de políticas macroeconómicas con el propósito de apoyar al programa de reactivación económica nacional. Dentro de este esquema, el Programa Nacional de Desarrollo Agropecuario (PNDA), como plan de desarrollo de mediano plazo del sector, contiene las pautas que guiarán la actividad silvoagropecuaria hacia la reactivación y desarrollo.

Los objetivos de las políticas sectoriales de mediano plazo persiguen: impulsar la producción de cultivos exportables, tradicionales y no tradicionales, aprovechando las ventajas comparativas que el país posee; el fomento de la producción de bienes alimenticios tendientes a alcanzar la seguridad alimentaria; y el fomento de actividades de preservación y explotación racional del ambiente y de los recursos naturales.

El sector público, en su nuevo rol de facilitador de los procesos productivos y comerciales apoya la consecución de estos objetivos globales a través de las siguientes líneas de trabajo:

- Apoyar la actividad exportadora del sector silvoagropecuario y la seguridad alimentaria, tanto en materia de inteligencia de mercados como en el campo de las negociaciones comerciales internacionales.
- Garantizar la conservación y explotación racional de los recursos naturales, sea estableciendo normas y regulaciones, como orientando al productor en materia de uso y explotación.
- Fortalecer las capacidades nacionales de generación y transferencia de tecnología.
- Establecer normas, regulaciones y orientaciones al productor para la conservación y explotación racional de los recursos naturales.
- Proveer la seguridad personal y de la propiedad en el campo.
- Facilitar la complementariedad de acciones entre el sector público y privado.

Seguidamente se presenta un breve recuento de las políticas de apoyo a la producción agropecuaria aplicadas por las instituciones públicas de mayor competencia en la materia.

El MAG es la institución responsable de apoyar al sector en temas comerciales, de sanidad agropecuaria y en el abastecimiento de semillas; su objetivo es contribuir al desarrollo equitativo y sostenido del sector silvoagropecuario cumpliendo las siguientes funciones y/o ejecución de políticas de apoyo a la producción agropecuaria:

- Formulación, seguimiento y evaluación de las políticas sectoriales
- Formulación y gestión de proyectos de desarrollo agropecuario
- Normación, regulación y control de los aspectos de sanidad agropecuaria
- Certificación de semillas
- Operación de un sistema de información de precios y mercados.
- Sistema de Información Geográfico

La Dirección General de Políticas y Programas efectúa análisis de la situación y perspectivas del sector; formula propuestas de estrategias, políticas, planes y programas; y establece coordinación con el Ministerio de Economía y Desarrollo (MEDE), para definir el piso y el techo del sistema de banda de precios, y establecer posiciones sobre la aplicación de la política arancelaria y acuerdos internacionales.

La Dirección de Información y Apoyo al Productor, cumple el objetivo de brindar información sistemática de precios y mercados nacionales e internacionales a los distintos agentes económicos agropecuarios.

Por su parte, la Dirección General de Protección y Sanidad Agropecuaria garantiza el cumplimiento de las normas sanitarias dirigidas a satisfacer los requerimientos de la Organización Mundial de Comercio (OMC), a fin de fomentar la agroexportación, la prevención de la introducción al país de plagas o enfermedades que puedan causar pérdidas económicas al sector, la vigilancia fitozoosanitaria dentro del país y la protección de la salud del consumidor a través de la inspección de productos agropecuarios que se destinan al mercado local.

El Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA), es el responsable principal de generar y transferir tecnologías apropiadas a las familias pequeñas y medianas productoras, sin perjuicio de la participación y asistencia del sector privado a ese mismo tipo de población meta.

La política del INTA está encaminada a incrementar la productividad, producción e ingresos de la actividad agropecuaria de los pequeños y medianos productores, trabajando en dos direcciones centrales como son la generación y la transferencia de tecnología. Dichas actividades se desarrollaron en 1996 a través de siete programas: Granos Básicos; Cultivos Diversos; Ganadería; Pastos; Manejo Integrado de Plagas; Suelos y Aguas; y Postcosecha. Estos programas incluyen la generación y transferencia de tecnologías viables, la validación y producción de semillas mejoradas, preservación de recursos naturales y manejo de postcosecha. El INTA atendió en 1996 a 33,268 familias en la producción agropecuaria

El Instituto de Reforma Agraria (INRA), es el encargado de ejecutar la política de tenencia y propiedad de la tierra en el área rural. Su principal objetivo a partir de 1990, es titular a favor de los campesinos las tierras que habían recibido sin documento legal, para que este sector participe activamente en el proceso de reactivación y desarrollo del sector. Este proceso se desarrolla apoyado principalmente por la ejecución del Programa Nacional de Catastro, Titulación y Registro de la Propiedad Agraria Reformada (PNCTR). El INRA tiene también la responsabilidad del seguimiento al mercado de la propiedad, específicamente en lo que respecta al monitoreo de precios y análisis de oferta y demanda.

## **Políticas comerciales**

La política comercial de Nicaragua está regida por la liberalización del comercio, dentro de los objetivos de ampliar los mercados de exportación y el fortalecimiento de los mercados internos, aprovechando el contexto internacional de globalización y conformación de bloques regionales de integración comercial.

A la fecha, los únicos instrumentos que tienen algún efecto en la determinación de precios son los aranceles a la importación, incluyendo el sistema de banda de precios que se aplica a las importaciones de arroz, maíz y sorgo, y una muy pequeña capacidad de almacenamiento y comercialización de granos que aún están en manos de la Empresa Nacional de Alimentos Básicos (ENABAS), y que muy eventualmente se ha utilizado para hacer frente a emergencias de escasez extrema.

La aplicación de la política arancelaria es competencia de los Ministerios de Finanzas (MIFIN) y de Economía (MEDE), aunque el MAG, e incluso representantes del sector privado, participan activamente en las discusiones sobre tales decisiones. A la fecha, se han efectuado revisiones conjuntas de las partidas arancelarias del Sistema Arancelario Centroamericano (SAC), con el fin de adecuarlas a las nuevas condiciones imperantes en el ambiente internacional, y facilitar la introducción de aquellos bienes necesarios para desarrollar la actividad agroindustrial del país.

El MAG es miembro de la comisión nacional (MAG, MEDE, MIFIN) que determina los niveles de pisos y techo, y los aranceles correspondientes para la aplicación de la banda de precios para los granos.

Con relación a los acuerdos comerciales con otros países, el MAG a través de la Dirección de Comercio y Planeación, ha venido participando activamente en negociaciones, fundamentalmente con México y con Colombia - Venezuela. En términos generales, la posición nacional ha estado apoyada por el sector privado agropecuario, que participa activamente en las discusiones suministrando además información básica para el análisis, y por estudios de tasas de protección nominal y efectiva generados en el MAG en respaldo a la toma de decisiones en las negociaciones.

No obstante, el MAG ni el MEDE cuentan con una estructura organizativa para la administración de acuerdos comerciales. Sin embargo, en caso de emergencia, cuando estuvieren en juego intereses del sector agro-

pecuario, se formaría una comisión tripartita, integrada por el MAG-MEDE y la Dirección General de Aduanas, con el fin de responder a las necesidades que demande una coyuntura determinada.

El problema fundamental es de orden presupuestario, pues las instituciones estatales han visto reducido drásticamente su financiamiento operativo año tras año. Esta carencia de recursos ha obligado a los Ministerios a reducir el volumen de sus actividades, aún a sabiendas de los cambios profundos en el contexto mundial obligan a los países a adecuar sus estructuras organizativas.

Por otra parte, el gobierno ha venido impulsando la creación de mecanismos alternativos de mercados, entre ellos la Bolsa Agropecuaria de Nicaragua SA (BAGSA), desarrollada por el sector privado.

### ***Políticas financieras y de crédito***

El marco de la política de crédito está formado por las disposiciones de la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras, y por las Políticas y Normas Financieras del BCN. El MAG no participa en la definición de criterios que rigen la política crediticia, sin embargo, en algunas ocasiones se han establecido coordinaciones con la banca estatal para el impulso de programas de fomento de la producción agropecuaria, siempre y cuando estén en concordancia con la política financiera establecida.

Los objetivos principales de esta política son asegurar la solvencia de las instituciones financieras, ampliar y diversificar la oferta de servicios bancarios, incrementar la competencia en el sector financiero y proteger al ahorrante a través de fortalecer la supervisión preventiva y permanente.

Aspectos importantes de esta política establecen entre otros objetivos, que la emisión monetaria del Banco Central de Nicaragua (BCN) no será utilizada como fuente de financiamiento a la producción, ni por el gobierno ni por cualquier otro sector de la economía, y que las tasas de interés, tanto en los bancos privados como estatales, se fijan de acuerdo a las fluctuaciones del mercado, de manera tal que se estimule el ahorro interno y la asignación eficiente de los recursos financieros.

### ***Políticas sociales***

El Ministerio de Acción Social (MAS), tiene como objetivo la coordinación seguimiento y evaluación de la política social del Gobierno, con el fin

de lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y la reducción de los niveles de pobreza.

Entre sus atribuciones tiene la responsabilidad de la participación con la sociedad civil, en proceso de desarrollo social y en la atención a grupos de población vulnerable (víctimas de guerra, discapacitados, afectados por desastres naturales, etc.). Al mismo tiempo le compete ejecutar acciones intersectoriales en apoyo a la producción, infraestructura y servicios sociales en las comunidades más necesitadas.

Los objetivos de la Agenda Social del Gobierno han sido:

- Atender a la población más pobre y vulnerable
- Lograr la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios básicos
- Apoyar a los sectores productivos aislados de los mecanismos formales del mercado

Para cumplir con sus objetivos y políticas, el MAS traza una Estrategia de Acción bajo lo que se conoce como Red de Protección Social. Esta Red comprende el conjunto de programas financiados por el Estado, que se clasifican en dos categorías: los programas universales, dirigidos a toda la población (ej. vacunación); y los programas focalizados, destinados a grupos más vulnerables (ej. atención a niños desnutridos menores de un año).

Por otra parte, en el marco de las políticas de desarrollo del país y de las políticas sectoriales, se creó el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR), con el fin de contribuir a la reactivación económica del país a través del fortalecimiento de las familias de la pequeña y mediana producción rural y de sus organizaciones. El PNDR se realiza mediante la ejecución, administración y coordinación de programas y proyectos de desarrollo rural que involucren la participación de la sociedad civil y fortalezcan la capacidad de los gobiernos locales.

Las líneas de acción del PNDR para 1996 se insertaron en las siguientes áreas: inversión en subproyectos de fortalecimiento institucional y de apoyo a la producción sustentable; estrategias de desarrollo rural; coordinación eficiente del funcionamiento descentralizado de programas y proyectos de desarrollo rural sustentables y equitativos; y coordinación institucional.

Finalmente, otra institución comprometida con el desarrollo social de la población es el INIFOM, que tiene como objetivo fortalecer la adminis-

tración municipal y la promoción del desarrollo de los municipios. Para el cumplimiento de sus fines desarrolla las funciones de capacitación y asesoría, apoyo financiero y administrativo a programas de desarrollo municipal, promoción de inversiones municipales, canalizar la cooperación internacional para el desarrollo municipal, y suscribir contratos y créditos internacionales con estos mismos fines.

### ***Políticas ambientales y de conservación de los recursos naturales***

El marco orientador de la política ambiental y de los recursos naturales está contenido en los documentos de la Estrategia Nacional de Conservación para el Desarrollo Sostenible, el Esquema de Ordenamiento Ambiental del Territorio (EOAT), el Plan de Acción Forestal de Nicaragua (PAF-NIC) y el Plan de Acción Ambiental de Nicaragua (PAA-NIC).

El Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA), es la institución encargada por ley para la coordinación de todo lo relativo a la definición y ejecución de la política ambiental. El marco legal e institucional está dado por la existencia de una Ley General del Ambiente y los Recursos Naturales y un conjunto de leyes, decretos, reglamentos técnicos y administrativos en materia ambiental, forestal, pesquera y minera. Sin embargo, muchas de estas disposiciones legales son antiguas y no responden a las necesidades actuales del país. Es por esta razón que el MARENA ha preparado e introducido a la Asamblea Nacional para su aprobación, los anteproyectos de Ley General Forestal, Ley General de Minas y Ley General de Pesca.

Por otra parte, el MARENA ejecuta grandes proyectos que concretan la política ambiental, como son el Proyecto Socio Ambiental, el Proyecto de Recuperación del Lago de Managua, el Proyecto Combate a la Pobreza y Manejo de Recursos Naturales (PROTIERRA), el FondoSilva y otros.

Existen además, algunas instancias de coordinación de la política ambiental y de los recursos naturales, como la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), en la que participan el MARENA, el MAG, la Asociación de Profesionales Forestales, la Asociación de Empresarios Forestales y otras instancias de la sociedad civil. También se acaba de instalar la Comisión Nacional del Ambiente (CONAMA), presidida por el MARENA y con participación de varios ministerios e instituciones del Gobierno, Universidades y ONG's ambientalistas.

El MAG, a través del CONAGRO, coordina y armoniza esta política con la Estrategia de Desarrollo Agropecuario y la labor que realiza el resto del sector público agropecuario, la incorpora en los análisis y propuestas de política que elabora la Dirección General de Políticas y Programas y en las acciones de vigilancia fitosanitaria que incluyen los recursos forestales.

## **Aspectos Instrumentales y Funcionales**

### ***Nivel jerárquico y estructura funcional***

El MAG se crea en 1990 con el objetivo de promover el desarrollo agropecuario equitativo y sostenible mediante la coordinación y concertación con los distintos actores o agentes económicos, de manera que se alcance la competitividad de la producción nacional sin deterioro de los recursos naturales y el ambiente. Esta estructura funcionó hasta 1993, año en que se produjeron grandes transformaciones a lo interior del Ministerio, como fue la desmembración de las funciones de investigación y transferencia tecnológica y de ordenamiento de la propiedad agraria, que fueron asumidas por el INTA y el INRA, como se indicara anteriormente.

La estructura de la Dirección Superior está formada por el Ministro y dos Viceministros y cuenta además, con Direcciones Generales en Información y Apoyo al Productor; Políticas y Programas; y, Protección y Sanidad Agropecuaria.

La Dirección General de Políticas y Programas (DGPP), depende directamente del Despacho Ministerial. Cuenta con una Dirección de Análisis Económico, una Dirección de Comercio y Planeación y una unidad denominada Sistema de Información Geográfico.

La Dirección de Análisis Económico es la encargada de estudiar el comportamiento de los principales rubros de producción agropecuaria, evaluar el impacto de las políticas macroeconómicas y sectoriales de la economía nacional, con el fin de formular propuestas de políticas para incentivar al sector agropecuario.

La Dirección de Comercio y Planeación procesa, clasifica y evalúa la información sectorial, para formular las propuestas de políticas, planes y programas de comercio internacional, regional y nacional.

El Sistema de Información Geográfico apoya al Ministerio de Agricultura en la generación de políticas y programas, y a los productores agropecuarios, a través del ordenamiento de información espacial relacionada con la producción agropecuaria. Este ordenamiento comprende la creación de un sistema de información que contenga la caracterización de las zonas agroecológicas del país, la caracterización y zonificación de los sistemas de producción existentes, evalúe los potenciales de producción y rentabilidad y de seguimiento al uso de los suelos.

### ***Recursos humanos y materiales***

El personal de la DGPP está integrado por catorce personas. El equipo profesional lo conforman cuatro economistas con postgrado/maestría, tres economista agrícolas con postgrado, un administrador con postgrado, dos administradores agropecuarios, un ingeniero agrónomo con maestría y un experto en computación; el área de apoyo la constituyen tres secretaria y dos chóferes.

Entre los recursos materiales de la Dirección se cuentan quince computadoras, de ellas nueve son 486 y seis son 386, además, se dispones de nueve impresoras. En cuanto al acceso a información y transmisión de información, no existe conexión a la red interna de base de datos, ni a Internet. Mientras que la capacidad de movilización está conformada por cuatro vehículos en regulares condiciones.

Los recursos con que cuenta esta dirección corresponden al 1% del presupuesto del Ministerio y el apoyo en asistencia técnica y financiera que han brindado organismos como RUTA III y BID/PNUD.

En general el personal y los recursos son pocos en relación a la magnitud de trabajo que debería realizarse, ya que actualmente no se da cobertura a una gama de productos considerados como no tradicionales y que tienen grandes potencialidades de desarrollo.

### ***Relaciones con otras instancias para la concertación de políticas***

La DGPP se vincula con unidades homólogas como son las Direcciones de Planificación de las instituciones del sector público agropecuario, fundamentalmente a través del funcionamiento de los Comités de Apoyo

del CONAGRO. En enero de 1996, el CONAGRO aprobó que la DGPP se constituyera en su Dirección de Políticas y Programas, a fin de fortalecer las capacidades del sector en materia de planificación sectorial, coordinar con los Directores de Planificación de las entidades miembros y apoyar la labor de la Secretaría Técnica. Posteriormente, en vista de que el cargo de la Secretaría Técnica ha estado vacante y para dar una mayor simplicidad a la organización de estas instancias de apoyo, el director de la DGPP ha pasado a sumir también las funciones de Secretario Técnico del Consejo, fortaleciéndose así la coordinación de la DGPP con el resto de instituciones. Además, existe una comunicación constante y directa con las organizaciones gremiales de productores, canal que esta Dirección ha establecido como norma, sobre todo para la preparación de propuestas de políticas, planes y acciones para el sector.

Por su parte, tanto la Dirección de Análisis Económico como la Dirección de Comercio y Planeación, establecen coordinaciones con la Dirección de Productos Agropecuarios que funciona en el Ministerio de Economía (MEDE), a fin de decidir sobre temas como el sistema de banda de precios, negociaciones o convenios internacionales, evaluación de la política arancelaria, etc.

### ***Capacidades de análisis del comportamiento sectorial e impactos de políticas***

Se realizan análisis trimestrales por rubro, evaluando el desempeño del sector agropecuario respecto a sus principales variables como son producción, precios internacionales y precios nacionales nominales, comercio exterior y financiamiento. Anualmente se elabora una evaluación del ciclo agrícola, la cual incorpora los cálculos de índice agregado del sector realizados por el Banco Central con los datos de producción del MAG, y se valoran los precios reales y el financiamiento en términos constantes.

Así mismo, se han realizado estudios de protección nominal y efectiva por cultivo con el objetivo de medir el grado de protección que tienen los productos agropecuarios, medir la capacidad de competencia en un libre mercado, analizar la rentabilidad y las perspectivas de crecimiento de la actividad productiva. Dichos estudios persiguen ser un indicador que sirva de base para la emisión de políticas sectoriales, sin embargo se hace necesario imprimirles sistematicidad a los mismos.

El análisis del impacto de las políticas económicas y sectoriales está implícito aunque de manera superficial, en las evaluaciones trimestrales y anuales, aunque también se edita anualmente un documento que compendia las políticas que inciden en el agro. Un área a fortalecer en la DGPP es precisamente la capacidad para profundizar en el análisis del impacto de las políticas en la producción.

También se elaboran estudios temáticos en áreas de interés especiales coyunturalmente y como respaldo de toma de decisiones de políticas. Ejemplos de estos son estudios de cadena por cultivo, estudios de la política arancelaria, planes de emergencia (inundaciones, sequías, etc.)

El análisis prospectivo es otro de los aspectos que la DGPP se ha propuesto fortalecer en un futuro inmediato, sobre todo por que se dispone de bases de datos estadísticos sobre las variables más importantes que interviene en la actividad productiva, pero habría que mejorar y sistematizar la utilización de métodos de análisis cuantitativos.

### ***Disponibilidad de datos e informaciones para análisis y asesoramiento***

La información estadística proviene de las instituciones que manejan información económica y la relacionada al sector agropecuario. Las fuentes principales de datos son la Dirección de Estadísticas y el Departamento de Precios y Mercados que funcionan en el MAG (dentro de la Dirección General de Información y Apoyo al Productor), pero también se utilizan datos del Banco Central de Nicaragua y de las organizaciones de productores. La calidad de la información se puede considerar aceptable, considerando que el país no cuenta con un censo agropecuario desde hace más de treinta años.

Los datos de que se dispone son:

- Área, rendimiento y producción de los principales rubros agrícolas.
- Indicadores de producción pecuaria.
- Precios promedios nacionales al productor, mayorista y detallista de productos agropecuarios.
- Precios promedios al mayorista y detallista de productos agropecuarios por departamentos
- Precios al productor en los países miembros del CORECA.

- Precios internacionales de productos no tradicionales y tradicionales.
- Precios de insumos agropecuarios en Nicaragua y Centroamérica.
- Tarifas a los servicios básicos para la producción (transporte, beneficiado, descortezado, trillado, secado, almacenamiento, tipo de cambio, tasa de interés, combustible, energía).
- Comercio exterior de productos agropecuarios en volúmenes y valores.
- Financiamiento al sector agropecuario.
- Balances alimentarios.
- Zonificación agroecológica del país.
- Cartas Tecnológicas

Entre los aspectos en los que habría que enfatizar para mejorar la calidad de la información disponible, está el establecimiento de un sistema de encuestas agropecuarias que actualicen y validen permanentemente los principales indicadores de producción.

La labor que desempeña tanto la Dirección General de Políticas y Programas como la Dirección General de Información y Apoyo al Productor se ve reflejado en la publicación de distintos documentos. El cuadro siguiente sintetiza la información emitida y su periodicidad.

Tipo de informe	Periodicidad
El Programa Nacional de Desarrollo Agropecuario	Quinquenal
Análisis Trimestrales de Producción y Perspectivas	Trimestral
Informes de Cierre de Ciclo Agrícola	Anual
Estudios de Protección Nominal y Efectiva	Eventual
Compendio de Políticas que inciden en el sector agropecuario	Anual
Revista Agricultura y Desarrollo	Mensual
Reportes de Información de Precios y Mercados	Semanal/Mensual
Informes Estadísticos	Quincenal



## **CAPACIDADES DE ANALISIS Y ASESORIA EN POLITICAS PARA LA AGRICULTURA: EL CASO DE EL SALVADOR<sup>3</sup>**

### **Políticas que Inciden en el Desarrollo de la Agricultura**

La política sectorial para el quinquenio 1996-1999, se enmarca dentro de la nueva concepción macroeconómica del gobierno, esta persigue un crecimiento económico sostenido que se conjuga con una mayor distribución de sus beneficios, basado en un nuevo estilo de desarrollo, orientado hacia la eficiencia económica, la competitividad y modernización del Estado. El fin primordial del conjunto de acciones que realiza el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), se dirigen al logro de una agricultura moderna, eficiente y sostenible. Los pilares del desarrollo del sector lo constituyen la seguridad jurídica sobre los recursos y la producción, la libertad transaccional y el uso eficiente y responsable de los recursos.

### ***Proceso de conducción estratégica y formulación de políticas***

Cada administración particular de Gobierno, formula un plan nacional de desarrollo económico y social que implementa durante su gestión. En cuanto a la presente administración, en el segundo trimestre de 1996 se le solicito al MAG que formulara y presentara el llamado Capítulo Agropecuario, cuyo contenido expone la misión y visión del MAG, los objetivos, las estrategias y las políticas y medidas de política a implementar en el sector para el quinquenio 1994/1999. Para esta tarea se constituyo un comité donde participó el cuerpo directivo de la institución, coordinado por los Titulares del Ramo.

La instancia máxima en el país en lo relativo a la formulación y propuesta de políticas económicas es el Comité Económico (COE), esta instancia

---

3 Síntesis del Informe Nacional presentado por Edgar Cruz Palencia (Diciembre, 1996).

esta integrada por los Titulares de los Ministerios de Agricultura y Ganadería, de Economía, de Hacienda, de Relaciones Exteriores; del Banco Central de Reserva y el Comisionado Presidencial para el Proceso de Privatización. La coordinación está a cargo del Presidente de la República.

En el MAG se formulan planes anuales operativos para cada una de las unidades que lo conforman, de esta forma, la Oficina de Análisis de Políticas Agropecuarias (OAPA), es la responsable directa de elaborar estudios de coyuntura que analizan y evalúan la situación actual de los diferentes subsectores del sector agropecuario y sus perspectivas de mediano y largo plazo, tarea que se difunde entre diferentes entidades relacionadas con el sector.

En cuanto a mecanismos de concertación con el sector privado, la Cámara del Sector Agropecuario y Agroindustrial de El Salvador, se presenta como la instancia que aglutina a la mayoría de subsectores agropecuarios y a productores de todo tamaño, constituyéndose como la principal entidad en la interlocución público - privada por el nivel de representatividad que ha logrado.

Por otra parte, en el ámbito gubernamental se están conformando subcomisiones sectoriales para atender los problemas específicos de cada sector, donde además de la representación oficial del MAG a través de la OAPA, el Ministerio de Economía a través de la Dirección de Política Comercial, y el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General de Aduanas, se propone la participación de la Cámara señalada, en representación del Sector Privado.

### ***Políticas de precios***

En el país se aplica desde 1989 un modelo de economía de mercado, que fue ratificado y consolidado por la actual administración en 1994. En este contexto, son las fuerzas de oferta y demanda las encargadas de la definición de los precios de los productos agropecuarios.

Es a nivel del Comité Económico (COE), donde se definen las diferentes políticas a aplicar; la tendencia es hacia la promoción de la competencia, tanto interna como externa. En el COE existe un Comité Técnico encargado de la preparación de los temas a ser tratados en las reuniones ordinarias, este comité esta formado por un representante técnico de cada uno de los ministerios que conforman la unidad, y en el caso del MAG, la representación oficial le corresponde al Director de la OAPA.

Actualmente, no existen controles de precios sobre ningún producto ya que estas distorsiones fueron eliminadas a principio de la década de los noventa. Tampoco existe una instancia de regulación y estabilización de precios, en lugar de ello surgieron los Comités de Defensa del Consumidor, en los que participan tanto la parte oficial bajo dependencia del Ministerio de Economía, como la no gubernamental (ONG's). Estos comités se desempeñan como instancia de solución de controversias entre productores y consumidores, además de orientación a la población en general.

### ***Políticas de subsidios***

El único subsidio existente para la agricultura se otorga a las exportaciones no tradicionales a mercados fuera de la región centroamericana, este incentivo consiste en la devolución al exportador del 6% del valor FOB de sus exportaciones. Los rubros beneficiados con esta medida son la maquila, los productos orgánicos y los demás rubros considerados no tradicionales (se excluyen café, azúcar, camarón y algodón).

En cuanto a los incentivos fiscales, es el Ministerio de Hacienda el responsable de su administración; la labor del MAG en este ámbito, se limita a proponer al Ministerio de Hacienda la ampliación de estos incentivos a productos agropecuarios con potencial de exportación.

Existen líneas de crédito a tasas preferenciales para inversiones a mediano y largo plazo en el sector agropecuario, para reforestación, el cultivo de variedades permanentes y semipermanentes y la explotación comercial de especies forestales. Por otra parte, el MAG otorga servicios gratuitos de asistencia técnica y extensión a pequeños agricultores.

### ***Políticas de apoyo a la producción agropecuaria***

A nivel macroeconómico, se está diseñando una política comercial para el sector que reconozca y supere las distorsiones de los mercados internacionales, así como las prácticas de comercio desleal. Así mismo, a nivel sectorial se ha revisado y readecuado el marco legal sobre la formulación y aplicación de medidas sanitarias, y se han diseñado líneas de crédito orientadas a capitalizar inversión de mediano y largo plazo a tasas preferenciales como se indica en el apartado anterior.

Se trabaja también en el fortalecimiento de las organizaciones de productores del sector, con el objetivo de lograr una mayor integración y encadenamientos; incrementar su poder de negociación; mantener una instancia formal de discusión; y concertar medidas de políticas que impliquen un compromiso real de parte del sector privado.

Otra medida relevante de apoyo al sector es la capacitación de los productores en materia agroempresarial, en temas relativos a la gestión agroempresarial, empresas rurales; gerencia y administración de recursos, etc. Igualmente, se apoya la difusión e interpretación de los compromisos del país ante la Organización Mundial de Comercio (OMC), particularmente lo referido al Acuerdo Agrícola y el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias.

Por otra parte, se está trabajando en el planteamiento de opciones para alcanzar mejores resultados en la investigación, generación y transferencia de tecnología. Por el momento, como se mencionó, el Estado a través del MAG otorga asistencia técnica y extensión agropecuaria a los pequeños y medianos agricultores de manera gratuita.

En cuanto a sistemas de información, actualmente se encuentra en su etapa de diseño el Sistema de Información Comercial (SIC), que tiene por objetivo acercar más e integrar al productor local con los mercados internacionales. Este sistema pretende no solo recopilar información primaria, sino también mantener un sistema de noticias y realizar análisis e investigaciones de mercado que aporten un verdadero valor a la información.

En este contexto, recientemente comenzó a funcionar dentro del MAG el Sistema de Investigación Geográfico (SIG), que tiene por objeto actualizar los estudios de uso de la tierra, distribución y ubicación de cultivos, infraestructura y servicios para retroalimentar desde una base práctica de información actualizada la propuesta de políticas para el sector agropecuario. Este sistema además, aplicará próximamente la tecnología de imágenes satelitales para la cuantificación de los balances de producción de las principales cosechas del país, mejorando así el proceso de toma de decisiones.

En lo referente a las medidas de ayuda permitidas por la OMC, más allá de implementar los programas tradicionales de investigación y extensión tecnológica, no se ha ejecutado ninguna a la fecha.

## **Políticas comerciales**

En los procesos de negociación comercial participan los Ministerios de Economía, Agricultura y Ganadería, Hacienda y Relaciones Exteriores, junto con representantes del sector privado nacional. El Ministerio de Economía participa en todas las mesas de negociación, los Ministerios de Agricultura, Hacienda y Relaciones Exteriores participan en aquellas mesas cuya naturaleza es de su competencia inmediata.

Concretamente, el MAG atiende las mesas de acceso a mercados agrícolas y las de medidas sanitarias y fito-zoosanitarias. El MAG se encarga de elaborar estudios de competitividad en aquellos productos y sectores considerados sensibles, estos estudios son la base de las posiciones de negociación del país.

La administración de los acuerdos comerciales es una tarea amplia y compleja, que requiere del esfuerzo de los ministerios involucrados en la tarea. El Ministerio de Economía es la instancia oficial de comunicación ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) y a través de la Dirección de Política Comercial, atiende los diferentes ámbitos que exigen atención permanente (origen, acceso agrícola e industrial, solución de controversias, normalización, servicios e inversión, etc.).

El MAG por su parte, ha tenido también que organizarse para administrar los compromisos del Acuerdo sobre Agricultura y el de Medidas Sanitarias. Al interior de su estructura, se cuenta con el apoyo de diferentes oficinas que son coordinadas por la OAPA. Las tareas que se han asignado y los responsables de realizarlas son las siguientes:

- Comisión de Negociaciones: coordinada por la Dirección de la OAPA
- Comisión de Capacitación: coordinada por la OAPA con asistencia de Proyectos y Recursos Externos.
- Comisión de Aspectos Legales: coordinada por la Oficina de Asesoría Jurídica del MAG.
- Comisión del Acuerdo sobre Medio Ambiente y Comercio Internacional: coordinada por la OAPA con el apoyo y la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Comisión sobre Medidas Sanitarias: coordinada por la Dirección General de Sanidad Vegetal y Animal. Entre otras cosas, esta comisión es la responsable de formular las normas y elaborar las notificaciones respectivas.

En todas las comisiones se da espacio a la participación activa de representantes del sector privado. Así, representantes de la Cámara del Sector Agropecuario y Agroindustrial trabajan en estrecha relación con las comisiones señaladas.

En la generalidad de los casos, las oficinas que están directamente involucradas en la administración de los acuerdos comerciales son la OAPA por parte del MAG; la Dirección de Política Comercial del Ministerio de Economía; la Dirección de Fomento de Relaciones Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores; y la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda.

Con relación a las notificaciones ante la OMC, el canal oficial para su remisión es el Ministerio de Economía por ser el responsable de la implementación del Acuerdo General, aunque la elaboración de las notificaciones, es plena responsabilidad de los Ministerios involucrados y sus unidades respectivas, tal es el caso de la Dirección General de Sanidad Vegetal y Animal del MAG.

### ***Políticas financieras y de crédito***

El financiamiento para el sector agropecuario está determinado por las condiciones imperantes en el mercado, tanto en términos de plazos, montos y tasas de interés. Recientemente, sin embargo, se establecieron una serie de instrumentos que facilitan el acceso al crédito a los miembros del sector, como fondos de garantía para los pequeños y medianos productores; certificados de depósito agropecuario (CEDEAGRO), que pretenden captar recursos del público para invertirlos en el sector; créditos prendarios a tasas preferenciales, que le permitan al productor almacenar sus cosechas y esperar precios remunerativos; y créditos de avío, también a tasas de interés favorables al productor, para la producción de granos básicos particularmente.

De igual forma, se diseñó el Fideicomiso de Desarrollo para el Sector Agropecuario (FEDA), que otorga financiamiento para inversiones de mediano y largo plazo, con mejores condiciones en cuanto a plazos y períodos de gracia, que se adecuan a las características de los proyectos particulares de cada subsector

Finalmente, las oficinas del Ministerio de Agricultura y Ganadería que participan en el proceso de formulación y propuesta de las políticas de

financiamiento son la OAPA, el Grupo de Opciones de Políticas Agrarias (GOPA) y el Banco de Fomento Agropecuario, en coordinación con autoridades del Banco Central de Reserva.

### ***Políticas sociales***

Aunque no se cuenta con programas específicos de ayuda a la agricultura, el Gobierno tiene definida una estrategia para aliviar y combatir la pobreza rural, su implementación la realiza a través del programa de "Desarrollo Local". Este programa consiste en el involucramiento de la población de los municipios en la discusión de los principales problemas y la búsqueda de soluciones concertadas. Además, se están desarrollando con mucho éxito los programas de "Escuela Saludable" y "Educación con Participación Comunitaria" (EDUCO).

Como Institución responsable del desarrollo del sector, el Ministerio de Agricultura y Ganadería tiene una cartera de proyectos estratégicos de inversión en el sector agropecuario, orientados fundamentalmente a crear las condiciones para mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población rural. Así mismo, por la cobertura que presenta en las áreas rurales, el MAG colabora con otras instituciones gubernamentales y ONG's en los proyectos de desarrollo rural que estos ejecutan.

La participación del MAG en la definición de proyectos estratégicos financiados por la comunidad internacional y orientados a actividades agropecuarias es decisiva, participando en su ejecución las Direcciones de las instituciones operativas del MAG (e.g. Centro Nacional de Investigación de Tecnología Agropecuaria; Dirección General de Recursos Naturales Renovables; Dirección General de Sanidad Vegetal y Animal; Escuela Nacional de Agronomía).

### ***Políticas ambientales de conservación de recursos naturales***

En la conservación del ambiente participan instituciones públicas, privadas y no gubernamentales, siendo la organización de estas instancias un tema prioritario dentro de las agendas del Gobierno y el sector privado.

A nivel oficial, la Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente (SEMA), es la institución encargada de formular y dirigir la política sobre el uso eficiente

y racional de los recursos naturales, mientras que a lo interno del MAG, la Dirección General de Recursos Naturales Renovables, es la responsable de legislar sobre el uso de los recursos, mantenimiento de áreas naturales, parques nacionales y el fomento del uso del riego en las actividades agropecuarias.

En el sector privado este es también un tema de interés. En este sector han surgido diferentes fundaciones y organizaciones no gubernamentales (ONG's), interesadas en recuperar y mantener los deteriorados recursos naturales del país, a los que se adhieren diferentes proyectos de organismos internacionales como es el caso de "Green Project", proyecto financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID).

En ese contexto, existe poca coordinación entre los actores del sector público, y más aún entre las instancias públicas y privadas. Aunque hay una oferta abundante de propuestas de reformas a leyes, reglamentos y acuerdos para viabilizar la gestión de las operaciones de las diferentes instituciones, muchos de los cambios propuestos involucran modificaciones a leyes primarias que exigen la aprobación de la asamblea legislativa, lo que supone una limitante mayor en cuanto al tiempo requerido para su aprobación.

La falta de un marco legal moderno y acorde a las nuevas exigencias del entorno, ha propiciado la proliferación de instancias interesadas en reglamentar el uso racional de los recursos, por lo que el desafío principal es la conformación de una organización que aglutine a todos los protagonistas, defina sus roles y oriente los recursos financieros en una sola dirección, evitando esfuerzos aislados y promoviendo alianzas estratégicas que maximicen sus resultados. Asimismo, la formulación de una política concertada, claramente definida y transparente es otro de los desafíos que se imponen.

## **Aspectos Instrumentales y Funcionales**

### ***Nivel jerárquico y estructura funcional***

La unidad responsable del análisis y asesoramiento en materia de políticas que afectan a la agricultura es la Oficina de Análisis de Políticas Agropecuarias (OAPA), la cual cumple una función de asesoría dentro de la estructura

ministerial. Esta unidad cuenta con una Dirección Ejecutiva, dos divisiones técnicas (la División de Economía e Integración y la División de Política Agrícola), un centro de informática y un centro de documentación y administración. Entre sus funciones destacan:

- Asesorar en la formulación de instrumentos de política económica y política sectorial.
- Apoyar la ejecución de las políticas sectoriales.
- Evaluar el comportamiento de las principales variables económicas y su impacto en el sector agropecuario.
- Participar en las negociaciones comerciales, administración de tratados y convenios de competencia de la agricultura.
- Elaborar informes periódicos de apoyo a la toma de decisiones y sobre el comportamiento del sector agropecuario.
- Desarrollar investigaciones sobre aspectos relevantes de los mercados agropecuarios.
- Capacitación sobre políticas agropecuarias y sobre el comercio internacional.

La coordinación con otras unidades se da por medio de un sistema permanente de consulta, y a través de reuniones técnicas para el tratamiento de temas de interés sobre el manejo de políticas. Existe una Comisión Técnica Bi-ministerial de Economía y Agricultura para discutir el manejo de la política comercial para productos agropecuarios. Además, se mantienen reuniones con personeros del Banco Central y Ministerio de Hacienda.

### ***Recursos humanos y materiales***

La OAPA cuenta con 19 funcionarios, de ellos 12 son técnicos y 7 administrativos, dentro del personal técnico tres son consultores. El personal técnico se compone de dos funcionarios con grado de doctorado, cuatro con maestrías, uno con maestría técnica, tres con ingeniería y dos con licenciatura. Aunque puede considerarse que la unidad cuenta con personal profesional adecuado, es necesaria la capacitación permanente.

### ***Respecto a la disponibilidad de recursos materiales la unidad cuenta con:***

- Equipo de computo: 16 computadoras y 11 impresoras.
- Acceso a fuentes de información: una base de datos con información centralizada, acceso a Internet y un centro de documentación.

La calidad de la información disponible es aceptable de acuerdo a las necesidades de la unidad, aunque debido a la creciente demanda de información hay interés especial por mejorar este tipo de recursos.

- Recursos para realizar estudios especiales: los recursos disponibles provienen de la cooperación internacional, por lo que se encuentran atados a ciertas condiciones y no son permanentes.
- Capacidades de movilización: probablemente esta sea una de las mayores limitantes en términos de recursos. De manera especial se requieren vehículos para trasladarse hacia las zonas rurales.

### ***Relaciones con otras instancias para la concertación de políticas***

La coordinación interinstitucional para la formulación de políticas se da a través de reuniones técnicas con los equipos de los Ministerios de Economía, Hacienda, Relaciones Exteriores y el Banco Central. Además, se llevan a cabo reuniones periódicas con directores y personal técnico de los diferentes componentes del MAG.

Por otro lado, la coordinación con la sociedad civil se da a través de reuniones periódicas con representantes de la Cámara Agropecuaria, y eventuales con la Asociación de la Empresa Privada y la Cámara de Comercio e Industria. En un futuro cercano se contará con un representante en la Junta Directiva de la Cámara Agropecuaria. Además, se espera crear Comisiones por producto como otro mecanismo de concertación público - privado.

La convocatoria esta a cargo de la OAPA y se realiza por medio de la concertación de reuniones técnicas en temas específicos.

A pesar lo anterior, no se ha logrado una coordinación efectiva entre las instancias involucradas, por lo que es imprescindible consolidar estos esfuerzos y profundizar en los mecanismos de concertación.

### ***Capacidades de análisis de comportamiento sectorial e impactos de políticas***

La evaluación del comportamiento del sector se realiza por medio de los siguientes ejercicios:

- Comportamiento del índice agregado de producción del sector: análisis de series de tiempo, índices agregativos e índices de productividad.
- Comportamiento por grupo de productos e identificación de fuentes de crecimiento: estimados de las tasas de crecimiento, índices de productividad, coeficientes de protección nominal y efectiva, etc.
- Evolución de precios reales: deflactación, desestacionalización, índices agregativos de precios, etc.
- Evolución del poder de compra de los hogares reales: evolución del costo de la canasta básica rural, precios de los productos vs. precios de los insumos, evolución de las remesas familiares, indicadores socioeconómicos.
- Evolución del empleo agrícola: evolución del salario real, coeficientes técnicos de empleo por rubro y por actividad agrícola.
- Evolución del comercio agrícola: términos de intercambio, evolución en términos reales, balance comercial agropecuario por destino y origen, tipo de cambio real y nominal.
- Evolución de la protección (nominal y efectiva) por grupo de productos: tasa de protección nominal, tasa de protección efectiva, etc.
- Evolución de ventajas comparativas o competitivas por productos: análisis de las fuerzas competitivas, análisis comparados, etc.

Mientras que para analizar las relaciones entre instrumentos de política y variables sectoriales se realizan los siguientes ejercicios:

- Ejercicios a nivel de agregados sectoriales: efectos en el precio (tasas de variación), efectos en las cantidades (tasas de variación), cambios en la participación relativa del comercio, cambios en el empleo.
- Ejercicios a nivel de agregados macro: cambios en la participación relativa en la producción y el comercio, cambios en la orientación de la producción, cambios en la tenencia de la tierra.

Además, se han realizado estudios especiales sobre mercados de productos agropecuarios (lácteos, fibras burdas, carne bovina, granos básicos, insumos), financieros y cambiarios, estudios sobre la pobreza y seguridad alimentaria, sobre el comercio internacional relevante para el sector agropecuario y sobre inversión pública y privada.

### ***Capacidades de análisis prospectivo***

Se cuenta con un modelo de precios futuros para granos básicos, además, existe un modelo de competitividad y algunos estudios sobre el comportamiento esperado de los mercados agropecuarios más relevantes. Permanentemente se revisa información sobre las perspectivas de los mercados internacionales, mientras que los precios futuros se obtienen ocasionalmente.

### ***Capacidad para el seguimiento de procesos de ejecución de políticas y evaluación***

El seguimiento de los procesos de ejecución se realiza a través de indicadores de desempeño como cambios en los precios, en la producción, el uso de recursos, etc., mientras que el seguimiento a las inversiones públicas, solo se evalúan por medio de estudios eventuales.

En la mayoría de los casos el análisis se limita al análisis comparado entre las metas y los resultados; como se ha señalado, se realizan análisis de tasa nominal y efectiva, estudios de demanda, estabilidad de precios y cálculo de elasticidades. Es importante señalar, que la OAPA no realiza investigación de campo por lo que sus análisis se basan en información secundaria.

### ***Disponibilidad de datos e informaciones para análisis y asesoramiento.***

La disponibilidad de datos es amplia y acorde con las necesidades de investigación. Entre las variables numéricas con que se cuenta están:

- Macroeconómicas: tipo de cambio, tasa de interés, inflación, salarios, producción, inversión, ahorro, consumo, comercio internacional, financiamiento, precios, etc.
- Sectoriales: producción, productividad, precios, costos de producción, tenencia de la tierra, marco regulatorio agropecuario, etc.
- Comerciales: información amplia sobre tratados comerciales, socios comerciales, normas internacionales, estructura arancelaria, barreras no arancelarias, etc.

La periodicidad de los datos varía según la variable considerada, disponiéndose de información diaria como en el caso de precios de los principales productos agropecuarios; semanal en el caso de las tasa de interés y cambiaria; mensual para el índice de precios al consumidor, indicadores de producción, inversión, comercio internacional etc.; anuales para datos de producción agrícola y cambios en la tenencia de la tierra, así como también algunas otras variables que se presentan en forma ocasional.

La información es almacenada en dispositivos magnéticos y se administra por medio de bases de datos de uso comercial. La calidad de los datos se evalúa en base a la experiencia acumulada en el análisis comparativos de datos.

La difusión de esta información se realiza por medio de tres publicaciones, las revistas Coyuntura (semestral), Política Agrícola (semestral) y Cifras y Gráficos del Sector Agropecuario (anual). Su distribución es gratuita y se comparte con las diferentes direcciones y unidades operativas del MAG, otros Ministerios con los que se mantiene una relación estrecha de trabajo, las principales universidades y centros privados de investigación, organismos internacionales y de cooperación externa, la Comisión de Economía y Agricultura de la Asamblea Legislativa y organismos regionales de integración (e.g. SIECA, CORECA). Estas publicaciones, son actualmente las únicas revistas especializadas en temas del sector agropecuario. Próximamente, estas revistas así como las estadísticas elaboradas estarán disponibles a través de Internet.



## **CAPACIDADES DE ANALISIS Y ASESORIA EN POLITICAS PARA LA AGRICULTURA: EL CASO DE GUATEMALA<sup>4</sup>**

### **Políticas que Inciden en el Desarrollo de la Agricultura**

El entorno para la agricultura en Guatemala está caracterizado por la agudización de las condiciones de pobreza, el deterioro acelerado de los recursos naturales y las exigencias cada vez mayores para lograr la inserción económica en el mercado internacional. El 60% de la población total reside en áreas rurales y su bienestar económico está estrechamente ligado a la agricultura y agroindustria.

Ello implica que a la agricultura se le asigna un papel importante en cuanto a la generación de condiciones para lograr un crecimiento económico y social sostenible, el cual debe ser armónico con la conservación, recuperación y manejo sostenido de los recursos naturales, y al mismo tiempo fortalecer la participación competitiva del país en el mercado internacional. De allí el reconocimiento, tanto del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), como del sector no gubernamental, que los grandes desafíos que encara la agricultura del país, se centran en superar el débil crecimiento de la producción y en promover a amplios grupos de agricultores con problemas de eficiencia.

En el escenario actual, con el cambio de autoridades gubernamentales a inicios de 1996, se determinó un proceso de ajuste. Las políticas para la agricultura, los sistemas agroalimentarios y el desarrollo del medio rural, se encuentran aún difusas constituyendo más bien orientaciones no explicitadas en su totalidad. Existe una clara voluntad por hacer explícitas dichas políticas, lo que se pone de manifiesto en la definición de las líneas prioritarias

---

4 Síntesis de Informes Nacionales preparados por USPDA y el consultor Byron Contreras (1996).

de trabajo consignadas en el Plan de Trabajo a desarrollar durante los primeros meses de gobierno por parte del MAGA, mismo que constituye el elemento básico para el desarrollo definitivo de la política sectorial agropecuaria.

Fundamentalmente, las orientaciones actuales retoman los elementos siguientes: i) definición y focalización de la población objetivo del MAGA, determinada por aquellos agricultores con potencialidad de integrarse a la actividad económica por la vía productiva; ii) establecimiento de reglas claras para el desarrollo del sector de agricultores comerciales; iii) la conservación y manejo sostenido de los recursos naturales, en forma compatible con el crecimiento y desarrollo económico y social sostenido; iv) la modernización y reconversión de las instituciones y del personal del Sector Público Agropecuario y de Alimentación (SPADA); v) el apoyo al combate a la pobreza mediante proyectos productivos generadores de empleo, que potencialicen el desarrollo y fortalecimiento de los eslabones secundario y terciario de las cadenas de producción y consumo; y vi) la participación ciudadana en la concertación y ejecución de la política sectorial.

### ***Proceso de conducción estratégica y de formulación de políticas***

Las orientaciones de política del MAGA se originan en los lineamientos generales de Gobierno, mismos que poseen como ámbito de ubicación global, el replanteamiento de su estrategia de desarrollo en función de los cambios políticos, económicos y tecnológicos ocurridos a nivel mundial respecto a la forma de generar y distribuir riqueza. Su orientación se basa en eliminar restricciones y potenciar elementos que incentiven la producción y comercialización de productos agropecuarios y agroindustriales.

En tal sentido, partiendo del rol de subsidiariedad del Estado, según el cual este asumirá únicamente aquellas asumidas funciones que los ciudadanos individual o colectivamente no puedan ejecutar por si mismos, la acción del MAGA se proyectará en cuatro líneas prioritarias:

- Propiciar el establecimiento de condiciones macroeconómicas, comerciales y de servicios que promuevan la inversión productiva.
- Establecer condiciones de política sectorial que faciliten la dinámica de los grupos del sector privado.
- Apoyar la gestión de recursos para la ejecución de proyectos bajo el enfoque de cadena productiva, comercial y de servicios, orientados

a grupos sociales con posibilidades de integrarse a la actividad económica por la vía productiva en apoyo al desarrollo rural.

- Apoyar el proceso de paz mediante una participación más directa en la promoción, formulación y gestión de proyectos generadores de ingresos que contribuyan a combatir la pobreza.

Los principales instrumentos previstos para implementar las políticas para la agricultura, son el Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario (CONADEA), instancia que será consolidada y fortalecida por las autoridades actuales, y las instituciones del SPADA, debidamente reconvertidas dentro del marco de la modernización.

El CONADEA es una instancia de coordinación, intercambio de información, consulta y acercamiento entre los distintos cuerpos sociales de la agricultura del país; está integrado por:

- El Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación, quien funge como Presidente.
- Los Viceministros de Agricultura y Ganadería y Alimentación, quienes en ausencia de la Presidencia del Consejo, asumen dicha función.
- Un Representante Titular y Suplente designados por cada uno de los Comités Institucionales Bilaterales (CIB's) siguientes: MAGA/Sector Cooperativo, MAGA/Organizaciones no Gubernamentales, MAGA/Sector Agroempresarial, MAGA/Gremial de Exportadores de Productos no Tradicionales (GEXPRONT), MAGA/Organizaciones de Mujeres Rurales, MAGA/Contrapartes Mayas, y cualquier otro Comité Institucional Bilateral que se establezca.
- Un Representante Titular y Suplente designados por cada uno de los Grupos Subsectoriales de Trabajo (GST's) de arroz, carne, forestal, leche, maíz, pesca y acuicultura, trigo, y cualquier otro grupo subsectorial de trabajo que se establezca.
- La Secretaría Ejecutiva, a cargo de la Coordinación General de la Unidad Sectorial de Planificación Agropecuaria y de Alimentación (USPADA).

El CONADEA como instrumento de un nuevo estilo de gestión, ha permitido la apertura y administración de un proceso de interacción entre el MAGA y las instituciones del sector agrícola no gubernamental (SANOG). Este nuevo estilo de gestión ha permitido sustituir el modelo tradicional de gestión, caracterizado por ser prescriptivo, centralizador, tecnocrático

y estructurado con una visión de oferta de servicios, por un estilo basado en las demandas de los agricultores y en la aplicación práctica del principio de subsidiariedad del Estado y la participación de los agricultores y sus organizaciones en la toma de decisiones de política que afectan al sector.

El MAGA mantiene una estrecha relación con el Ministerio de Economía, participando en los distintos foros de consulta, con el interés de que la política económica del país sea acorde a los intereses del sector agropecuario.

### ***Política de precios***

En la actualidad no existen controles de precios de ningún producto, incluidos los agropecuarios. El Instituto Nacional de Comercialización (INDECA), creado en 1970, era el responsable de las políticas de mercadeo de la producción agrícola del país, por lo tanto, se encargaba también de la estabilización de precios y de las políticas de precios de sustentación para los granos básicos. En general el desempeño de esta unidad había sido deficiente, lo cual, sumado a la desregulación económica implícita en los programas de ajuste, determinaron una reducción de su campo de acción. En la actualidad se limita a la prestación de servicios de almacenamiento, limpieza, secado y procesamiento de granos básicos.

Conforme a los nuevos lineamientos de política, el Estado no intervendrá en la compra-venta de granos básicos, ni mantendrá programas de sustentación de precios, dejando al mercado el papel de la fijación de precios de productos agropecuarios. Sin embargo, para el caso de las importaciones de maíz, arroz y sorgo, se aplica el sistema de bandas de precio como mecanismo de estabilización de precios internos.

Bajo estas condiciones, la labor del MAGA se limita a facilitar y conciliar intereses con el objeto de propiciar la participación de los representantes de grupos organizados de productores en los foros de negociación, propiciando reuniones con los distintos subsectores agropecuarios, en la búsqueda de una activa participación en la definición de estas políticas.

Cuando los precios se disparan por efectos externos o internos, el MAGA propicia el equilibrio de la oferta y la demanda. En ese contexto, promueve reuniones con las cadenas productivas de los diferentes productos agrícolas, tales como maíz, arroz, frijol, harina de trigo, carne, leche, etc. Por otro lado, conjuntamente con los representantes de las cadenas productivas, se

determina la política de contingentes arancelarios de importación de productos sensibles, con el objeto de que los precios del mercado tengan equidad en la función que desempeña el productor y el comerciante.

En ese orden se tiene participación en las reuniones de Directores de Integración Económica Regional, Ventanilla Unica de la Binacional Guatemala - México, Comisión de seguimiento a la relación sectorial Guatemala - Estados Unidos de Norteamérica, Comisión Arancelaria Centroamericana, etc.

El MAGA contribuye también a la estabilidad de precios, a través de la ejecución de un Sistema de Información de Mercados (SIM), que tiene por objetivo el suministro de información sobre precios en diferentes niveles de las cadenas productivas y mercados, y de factores y servicios básicos para la agricultura, tales como fertilizantes, energía eléctrica, transporte, importaciones y exportaciones.

También aplica una política racional de precios para la venta en el mercado interno (monetización) de los alimentos e insumos que se reciben en calidad de donaciones y para el manejo de las importaciones concesionarias, cuando se trata de cubrir necesidades básicas de la población

Así mismo, se impulsan mecanismos alternativos de mercados, como la bolsa de productos agropecuarios, aunque a la fecha de este informe, la misma no ha encontrado condiciones para funcionar, debido fundamentalmente a las altas tasas de interés activo en el sistema crediticio<sup>5</sup>.

### ***Políticas de subsidios***

El Gobierno de la República conforme a los lineamientos de la política fiscal y los compromisos en materia comercial adquiridos en el medio internacional, no aplica ninguna política de subsidios para la producción, comercialización o consumo de productos agropecuarios. El apoyo gubernamental para la agricultura esta limitado a los programas de transferencias y validación de tecnología, investigación agropecuaria, etc.

Se revisan las políticas de adquisición y distribución de fertilizantes, promoviendo la competencia dentro de los agentes que se dedican a las

---

5 La Bolsa de Productos Agropecuarios inició nuevamente operaciones en julio de 1997.

actividades de venta de estos productos. Para ello los Consejos Departamentales de Desarrollo cuentan con apoyo para el fortalecimiento de las Unidades Técnicas.

En cuanto al desarrollo rural y el alivio a la pobreza, estos se atienden desde otras perspectivas, enmarcado en programas específicos como los proyectos Desarrollo Rural para Pequeños Productores en Zacapa y Chiquimula (PROZACHI) y, Desarrollo Rural en la Sierra de los Chucumatanes (PROCUCHU).

### ***Políticas de apoyo a la producción agropecuaria***

Las políticas de apoyo a la producción agropecuaria pretenden reforzar las actividades de investigación y extensión, así como promover la adopción de sistemas de producción sostenibles.

En cuanto a la implementación de estas medidas, se apoya la conformación de Unidades Técnicas Municipales para responder adecuadamente a los sectores campesinos, especialmente a los pequeños y medianos. Se busca que el apoyo del MAGA se concrete a través del Sector No Gubernamental, al descentralizar y transferir a las cooperativas, organizaciones de agricultores independientes y ONG's los siguientes puntos:

- Mecanismos ágiles de distribución de la ayuda internacional.
- Fondos de fideicomiso.
- Sistemas de riego y miniriego.
- Servicios de extensión agrícola.
- Centros de capacitación y escuelas de capacitación agrícola.
- Ejecución de proyectos de reforestación, capacitación e información.

Las políticas de apoyo a la producción agropecuaria contemplan además, la creación del Fondo Nacional para la Reactivación y Modernización de la Agricultura (FONAGRO). El propósito de este Fondo ha sido el de contar con un mecanismo que permita al MAGA actuar con flexibilidad, pero sobre todo con oportunidad, en la movilización de recursos financieros y técnicos para asegurar un ritmo apropiado en la ejecución de los planes de inversión; disponer de capacidad de respuesta para facilitar la ejecución de convenios con organismos no gubernamentales; y apoyar con recursos financieros y técnicos el funcionamiento y consolidación de los Comités Institucionales Bilaterales y los Grupos Subsectoriales de Trabajo.

Para que las políticas de apoyo a la producción agropecuaria se coordinen adecuadamente con las políticas de apoyo a la investigación, existen las siguientes líneas de acción:

- Profundización de la investigación agronómica en granos básicos.
- Ampliación de la investigación en productos no tradicionales de exportación, en el marco del acuerdo vigente entre el MAGA y GEXPRONT.
- Investigación en otras líneas de acuerdo con la propia demanda, por ejemplo en biotecnología, para la venta de servicios.
- Integración progresiva del sistema de Generación y Transferencia de Tecnología.

Finalmente, en cuanto a la aplicación de medidas de caja verde (GATT-94), se utilizan actualmente los siguientes instrumentos: investigación, control de plagas y enfermedades, servicios de entrenamiento, servicios de asesoría, servicios de inspección, servicios de promoción y comercialización, y servicios de infraestructura, que incluye inventarios públicos para propósitos de seguridad alimentaria.

### ***Políticas comerciales***

La participación del MAGA con otras instituciones de los sectores público y privado en negociaciones de Acuerdos Comerciales Internacionales, es a través de la Comisión Nacional de Negociaciones Internacionales (CONEI). Esta Comisión tiene por función la definición de pautas y prioridades en las negociaciones comerciales del país, en ella están representadas las entidades públicas y privadas que intervienen en el diseño de la política comercial: el Banco de Guatemala, Ministerio de Economía, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Relaciones Exteriores y la Comisión Empresarial de Negociaciones Comerciales Internacionales (CENCIT). A través de esta última, se ha dado una amplia participación de los sectores privados industrial, financiero y de servicios y, en menor grado del sector agrícola.

Las funciones principales de la CONEI, son las siguientes:

- Velar porque las políticas en materia de negociaciones comerciales internacionales, tratados de libre comercio y apertura económica, estén acordes con los objetivos de mejorar las condiciones de acceso de la producción nacional al mercado internacional.

- Monitorear y dar seguimiento a los tratados de libre comercio a los que se adhiera el país, para garantizar la administración de las prácticas comerciales internacionales con estricto apego a las normas del GATT.
- Asesorar y opinar sobre consultas específicas que le solicite el Consejo Nacional de Promoción de Exportaciones (CONAPEX), que es el principal nivel de coordinación entre los sectores público y privado, la Presidencia de la República, organismos e instituciones privadas y autónomas.

Adicionalmente, ante la incorporación de Guatemala a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995, se instituyó un Grupo Interinstitucional de carácter técnico permanente, coordinado por el Ministerio de Economía e integrado además por representantes de los Ministerios de Agricultura, Finanzas, Relaciones Exteriores, Banco de Guatemala y Cámara Empresarial de Guatemala. La función de este grupo es atender los aspectos de instrumentación y aplicación de los acuerdos de la Ronda de Uruguay.

Respecto a la participación del sector privado en las negociaciones de acuerdos comerciales internacionales, se creó en 1994 la Comisión Empresarial de Negociaciones Comerciales Internacionales (CENCIT), anteriormente referida. La CENCIT es una organización técnica de enlace, consulta e investigación del Sector Privado Organizado de Guatemala, creada en el seno de la Coordinadora de Asociaciones, Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF); integra a los sectores agrícola, industrial, finanzas, comercio, turismo, transporte, construcción y exportaciones, y tiene presencia a nivel nacional a través de la CONEI. Cada sector está representado por un coordinador sectorial, que es responsable de la participación, coordinación y divulgación de información dentro de las empresas que representa.

En la actualidad, el MAGA participa en las negociaciones del TLC con México y se integrará en las negociaciones comerciales con Chile, en el Mercado Común Centroamericano y en el ALCA. Las posiciones del MAGA en estos aspectos se alimentan con las posiciones de los miembros de las cadenas productivas, de la CONADEA, los grupos sectoriales y subsectoriales, y estudios y estadísticas del Banco de Guatemala y de la Unidad Sectorial de Planificación Agrícola y Alimentación (USPADA).

En la práctica, la participación del MAGA en las diferentes políticas comerciales es reducida, limitándose a la participación activa en los distintos

foros de negociación. Con la finalidad de lograr una participación efectiva en estos ámbitos se plantea la creación de una Unidad de Comercio Exterior, con la cual se pretende lograr mayor influencia en la definición de las políticas comerciales, y en particular en las políticas arancelarias.

En cuanto a la organización para la administración de tratados comerciales, se debe anotar que hasta el momento, esta no ha sido asignada a una oficina específica debido a limitaciones presupuestarias y de personal. El Ministerio de Economía es el encargado de coordinar con el MAGA todo lo relativo al cumplimiento de los acuerdos en materia agrícola. La misma situación se presenta para el caso de las notificaciones ante la OMC, confiándose esta tarea a la Secretaría Ejecutiva del Tratado de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

### ***Políticas financieras y de crédito***

La principal fuente de financiamiento para la agricultura en Guatemala la constituye el Sistema Financiero Nacional (SFN). Este Sistema lo integran 25 bancos privados, comerciales e hipotecarios, dos de los cuales son sucursales de bancos extranjeros; 9 sociedades financieras, de las cuales una es estatal; y tres bancos estatales. Adicionalmente, funcionan 11 almacenes generales de depósito, que en alguna medida realizan operaciones crediticias de apoyo, principalmente para la comercialización de productos agrícolas; y aproximadamente 200 cooperativas de ahorro y crédito, que canalizan fondos para financiar diversas actividades de la agricultura.

Las políticas, monetaria, cambiaria y crediticia son definidas y aprobadas a nivel de la Junta Monetaria con participación del Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación. Sin embargo, el Ministro del ramo participa dentro de dicho foro sin contar con el sustento técnico y de análisis adecuado.

La política crediticia reciente, se orienta hacia la búsqueda de mayores niveles de inversión, mediante el incremento de la disponibilidad de circulante para el otorgamiento de créditos y la reducción de las tasas de interés. Para el efecto, a finales de 1994 fueron operados ajustes en la política vigente, principalmente en relación con el encaje bancario e inversión obligatoria, tasas de interés y líneas de redescuento. La tasa de encaje fue reducida, las tasas de interés fueron liberadas y el Banco de Guatemala dejó de realizar operaciones a través de líneas de redescuento para actividades sectoriales específicas.

Para atender las necesidades crediticias del sector agropecuario, el MAGA cuenta dentro de su estructura con el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA), órgano financiero del Estado responsable de promover y administrar la asistencia crediticia al sector agropecuario, y especialmente al pequeño agricultor a tasas de interés favorables.

Por otro parte, para atender las necesidades que presenta la modernización y el desarrollo agrícola, se creó el Fondo para la Reactivación y Modernización de la Agricultura (FONAGRO), previamente mencionado, con el objetivo fundamental de servir como instrumento financiero para consolidar las políticas de desarrollo de la agricultura. Este fondo ha sido manejado por el MAGA, lo que ha permitido actuar con bastante flexibilidad y oportunidad en la movilización de los recursos que demandan las actividades de modernización y reactivación de la agricultura, especialmente en lo relativo a garantizar el cumplimiento del plan de inversiones en el Sector. Los principales criterios e instrumentos para ejecutar las políticas de financiamiento surgen de la consulta con los comités Institucionales Bilaterales formados por el MAGA, con el Sector Cooperativista Federado, Organizaciones de Mujeres Rurales, Organizaciones Mayas, Organizaciones No Gubernamentales, que trabajan con pequeños agricultores y campesinos.

Otras fuentes de financiamiento para el sector son los fondos obtenidos de las donaciones francesa, Italiana y japonesa, que han proporcionado cuantiosos recursos para el financiamiento de proyectos de desarrollo agrícola.

Dada su trayectoria caracterizada por ofrecer créditos subsidiados, BANDESA operaba más como instituto de crédito subsidiado que como banco de fomento, evidenciando serias deficiencias en su operación, entre las que se incluyen principalmente una limitada gama de servicios y productos bancarios; el uso de tecnología obsoleta basada en registros manuales; gestión de créditos complicada y excesivamente burocrática; no ha desarrollado una clara orientación hacia la captación de ahorros; no ha ligado el ahorro al acceso al crédito; y presenta pérdidas considerables, dependiendo del presupuesto público para cubrirlas.

En tal sentido, BANDESA era incapaz de cumplir con su objetivo básico, ni garantizar su viabilidad económica, ello motivó la realización de acciones para su reestructuración. Estas gestiones concluyeron con una propuesta de liquidación y creación de un nuevo banco de desarrollo que fue aprobada en 1994.

El objeto principal del nuevo banco (Banco Mixto de Desarrollo Rural), es la prestación de servicios de intermediación financiera y la realización de toda clase de operaciones bancarias. Sus servicios estarán dirigidos a la población del interior de la República, preferentemente al micro, pequeño y mediano empresario, a quienes asistirá fundamentalmente por medio de operaciones de segundo piso, a través de organizaciones como ONG's, cooperativas, u otras en las que se agrupe dichos estratos poblacionales.

### ***Políticas sociales***

La coordinación con políticas de desarrollo rural, de desarrollo de la comunidad y de focalización del gasto público en zonas rurales, se da a través de los Sistemas de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, así como mediante la concertación social a nivel nacional, departamental, comunal y de las Unidades Productivas Rurales.

En este sentido, los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural juegan un papel influyente en la medida en que reflejan las necesidades comunitarias y la forma de enfrentarlas, por lo que son un instrumento adecuado para la resolución de la problemática del agro y del desarrollo rural, y la instancia adecuada para dar respuesta a la situación del medio rural. A estos efectos, las estructuras del Estado se adaptan para desarrollar el papel de concertador y conciliador de los intereses de la comunidad, con el fin de operar con eficacia la modernización productiva y la eficiencia competitiva en pro del conocimiento económico y la prestación de los servicios.

Por otro lado, el FONAGRO juega también un papel importante en la implementación de la política crediticia descentralizada, en la medida en que es el receptor de las sugerencias comunitarias para el desarrollo de programas de desarrollo económico en la agricultura.

El Estado participa con la comunidad en la implementación y formulación de las políticas de desarrollo agropecuario. De esta forma, la toma de decisiones y desarrollo de proyectos y programas, se realiza entre el Sector Público Agrícola (SPADA), el Sector Agrícola No Gubernamental (SANOG) y el CONADEA.

### ***Políticas ambientales y de conservación de recursos naturales***

La definición y ejecución de las políticas que regulan el uso y conservación de los recursos naturales corresponde al Comité Nacional del

Medio Ambiente (CONAMA), que conjuntamente con otras organizaciones como el Consejo Nacional de Areas Protegidas (CONAP), propician el desarrollo tomando en cuenta el problema del ambiente.

En cuanto a la política económica, tanto el Sector Público Agrícola, como el Agrícola No Gubernamental, reconocen la necesidad de fortalecer las acciones para la conservación del medio ambiente, mediante la participación del CONAMA, CONAP y el MAGA, con las ONG's y organismos nacionales e internacionales que participan en este campo.

## **Aspectos Instrumentales y Funcionales a Considerar**

### ***Nivel jerárquico y estructura funcional***

A partir de 1993, el MAGA inició un nuevo estilo de gestión el cual se basa en la valorización de las organizaciones del sector agrícola no gubernamental (SANOG), como medio para avanzar en la democratización de las oportunidades, la reactivación y modernización de la agricultura como propósito instrumental y, a la vez, reconociéndolos como los nuevos actores en los procesos de paz y desarrollo.

Este nuevo estilo de gestión implicó la realización de consultas nacionales y regionales con las organizaciones de la población vinculadas a la agricultura, lo cual generó la "Agenda para la Reactivación y la Modernización de la Agricultura", que se está ejecutando con base a modernos instrumentos de gestión, iniciándose así procesos de desconcentración, descentralización y regionalización de la ejecución de la agenda y los servicios del SPADA.

Sin embargo, el proceso no se ha consolidado aún, existiendo serios vacíos respecto a los mecanismos de coordinación y concertación para la ejecución de la política agropecuaria, así como en relación a la capacidad de convocatoria, responsabilidades de cada uno de los actores y, mecanismos de conducción, seguimiento, evaluación y supervisión del cumplimiento de compromisos y responsabilidades.

La Unidad Sectorial de Planificación Agrícola y de Alimentación (USPADA), por precepto legal es la unidad técnico-asesora del Despacho del MAGA en las áreas de estrategias, políticas, programas y proyectos. Sin embargo, no posee la jerárquica dentro del SPADA que le permita coordi-

nar o proveer seguimiento a sus funciones. Adicionalmente, no dispone de los mecanismos, ni recursos (humanos y financieros) para realizar adecuadamente sus tareas.

El énfasis de las actividades de USPADA, se ha centrado en solucionar problemas operativos coyunturales y de corto plazo, al no contando con sistemas que permitan evaluar en forma permanente el impacto de las medidas de política y la ejecución de planes, programas y proyectos.

Hasta muy recientemente las Coordinadoras Regionales (COREDAS), constituyeron los mecanismos de concertación del Sector Público Agropecuario. Estas instancias fueron disueltas por el Ministro, asumiendo sus funciones las Unidades de Planificación Regional (UPRAS), adscritas a la USPADA. Sin embargo, a este nivel existe también la misma problemática discutida para la USPADA en los párrafos anteriores.

### ***Recursos humanos***

No existe una política de desarrollo de recursos humanos dentro del SPADA, de hecho, no puede hablarse de una carrera en el Sector Público, más aún, la política en los últimos años se refiere fundamentalmente a la reducción de la nómina como respuesta al ajuste de gastos. El objetivo se orienta hacia sanear el sector público y reducir la nómina de personal en puestos administrativos, sin embargo, en la práctica ha sido el personal técnico el que se ha retirado, dejando una desproporcionada carga de personal administrativo (aproximadamente siete administrativos por cada técnico).

### ***Capacidades de análisis de comportamiento sectorial e impactos de políticas***

Respecto al trabajo de análisis de políticas otras que afectan el desempeño de la agricultura, el despacho Ministerial enfrenta un serio vacío, ya que no existe una adecuada asesoría en este aspecto. Así mismo, la articulación a nivel técnico operativo con el resto del sectores público es reducida como resultado de una insuficiente capacidad técnica de los cuadros asesores del Despacho, y porque la participación del SPADA en los foros técnicos operativos no está institucionalizada.

Se debe destacar el esfuerzo realizado por el departamento de Estadísticas Agropecuarias de la USPADA, que a avanzado considerablemente en la formulación del Sistema de Estadísticas Agropecuarias, ha realizado una encuesta relativa a los granos básicos y se encuentra en el proceso de actualización de estudios por rubro productivo, bajo el concepto de sistema agroalimentario, agroindustrial o línea de productos.

### ***Tipos de datos disponibles***

Los órganos oficialmente, reconocidos para proveer servicios de información, son el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Banco de Guatemala. Sin embargo, existen serias deficiencias respecto a la disponibilidad y confiabilidad de la información. Adicionalmente, estas fuentes oficiales se encuentran desvinculadas de la realidad nacional e internacional, lo cual determina que los servicios no respondan a las necesidades de apertura comercial. Condiciones similares existen dentro de los servicios que presta el sector privado, a pesar de que estos de alguna manera han sido concebidos en función de necesidades comerciales. Como se mencionara previamente, se debe destacar el esfuerzo que se viene realizando en el MAGA para la creación de un sistema de información de mercados (SIM), el cual tiene por objetivo contribuir a reducir la incertidumbre en la toma de decisiones de los agentes económicos. El SIM pretende la recolección y análisis de información relativa a estructuras de mercados, series de precios, cantidades trazadas, fletes y políticas comerciales, para ser difundidas en todos los niveles del sistema..

## HACIA UNA REESTRUCTURACION DEL SECTOR AGROPECUARIO DOMINICANO<sup>6</sup>

### Políticas que Inciden en el Desarrollo de la Agricultura

A partir de 1990 la República Dominicana inició un proceso de reformas macroeconómicas y sectoriales, muchas de las cuales tienen importantes repercusiones en el sector agropecuario nacional. Entre las situaciones que hicieron necesaria la imposición de tales reformas está la alta intervención del Estado en los mercados agrícolas, generando distorsiones y desincentivos en la agricultura; la existencia de una política cambiaria y comercial con un claro sesgo anti-exportador que significaba pérdida de competitividad en el sector; y una política sobre la propiedad de la tierra que limitaba el desarrollo de este mercado, creando inseguridad en la tenencia de la propiedad rural, etc.

Por otra parte, las medidas de política implementadas han tenido efectos diversos en el medio, por un lado, la tendencia hacia la liberalización del comercio impacta negativamente al sector agropecuario en el corto plazo, aún cuando puedan mejorar las oportunidades en el largo plazo. La entrada del país a la Organización Mundial del Comercio (OMC) obliga a adoptar ajustes en la política comercial que eliminan los altos grados de protección en algunos productos afectando su competitividad e induciendo un reordenamiento de la inversión agropecuaria. Así mismo, la búsqueda de estabilidad macroeconómica, a costa de mantener una alta tasa de interés, agudiza el problema endémico de la agricultura.

Evidentemente, el desarrollo del sector agropecuario requiere de un entorno macroeconómico favorable, que propicie la estabilidad interna y externa; en particular la monetaria, cambiaria, de precios y fiscal, de forma que se incentive la inversión en el medio.

---

6 Síntesis del Informe Nacional presentado por Alta Gracia Pierre González (Dic. 1996).

### ***Proceso de conducción estratégica y de formulación de Políticas***

A pesar de que durante 20 años se han estado proponiendo reformas de políticas en el sector agropecuario, éstas nunca han sido adoptadas debido a la inadecuación del aparato institucional, y a la falta de coordinación y carencia de lineamientos de políticas comunes y específicas.

El Consejo Nacional de Agricultura (CNA), es la principal instancia pública para la formulación e implementación de las políticas del sector agropecuario. Este órgano, luego de permanecer cerca de una década en receso ha sido reactivado en los últimos años. La reactivación del CNA cambió parcialmente la situación imperante, de hecho, el CNA encargó al Ministerio de Agricultura la elaboración de la "Agenda Agropecuaria 1996 - 2000", que aporta los principales elementos para que se elabore un plan de mediano plazo, y fue entregada a todos los organismos y líderes del sector agropecuario para su discusión.

De esta forma, se han iniciado acciones para redefinir el marco institucional, se han elaborado los documentos técnicos requeridos para normar las acciones de políticas y se han realizado eventos de parte del sector público, buscando la concertación con el sector privado.

El nuevo enfoque de la acción del Estado en el desarrollo rural se basa en una profunda transformación de las instituciones que lo conforman, de su forma de operación y de sus relaciones con la sociedad civil. Al Estado corresponde regular, orientar y coordinar esas decisiones, a través de un marco estable con el establecimiento de reglas claras y de vínculos intersectoriales fluidos.

Los organismos del sector público que participan en la promoción del desarrollo del sector agropecuario son la Secretaría de Estado de Agricultura (SEA), el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI), el Banco Agrícola (BAGRICOLA) y el Instituto Agrario Dominicano (IAD). En menor grado también participan: el Instituto de Estabilización de Precios (INESPRE), la Dirección general Forestal, y la dirección Nacional de Parques.

La SEA es la responsable de formular la política agrícola del Gobierno y junto el INDRHI, BAGRICOLA, IAD, representantes de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) y de la Secretaría de obras Públicas conforman el CNA. El INDRHI, el BAGRICOLA y el IAD son los responsables de ejecutar las políticas de riego, financiamiento y de reforma agraria, respectivamente.

A nivel normativo, las políticas sectoriales son establecidas por el Consejo Nacional de Desarrollo, organismo presidido por el Presidente de la República y conformado por los Ministros de las diversas dependencias del Gobierno Central. En este nivel se aprueban los proyectos prioritarios, mientras que la parte ejecutoria descansa en el Secretario Técnico de la Presidencia, instancia que preside el Sistema Nacional de Planificación donde son articuladas las políticas intersectoriales que atañen a la agricultura.

En cuanto al sector agropecuario privado, este ha estado tradicionalmente muy disperso y por consiguiente presenta un escenario de políticas muy variado y con frecuencia contradictorio entre sí. Sus principales organizaciones son la Junta Agroempresarial Dominicana (JAD), la Fundación de Desarrollo Agropecuario (FDA), la Asociación Nacional de Profesionales Agrícolas (ANPA), la Asociación de Ingenieros Agrónomos (ADIA), la Asociación de Investigadores Agropecuarios (ASODIAF), múltiples asociaciones de rubros importantes como arroz, café, tabaco, cacao, azúcar, leche y otros, y la Asociación de Hacendados y Agricultores. En cuanto a las universidades, la UASD, la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña (UNPHU), el Instituto Superior de Agricultura (ISA) y la Universidad Central del Éste (UCE), mantienen programas agropecuarios relevantes a través de sus facultades de Agronomía y Veterinaria.

Dentro del marco de las reformas que se propone realizar la SEA, está el traspaso de aquellas actividades que actualmente realiza con deficiencia a instituciones del sector privado que hayan demostrado un historial de eficiencia en el manejo de la misma.

Finalmente, se debe mencionar que las instituciones que operan en el sector agropecuario han tenido un crecimiento desordenado, por lo que se hace difícil establecer una coordinación intersectorial adecuada con respecto a la determinación de políticas y estrategias para modernizar la agricultura. Aunque en la actualidad se trabaja para adecuar la legislación que sirve de marco institucional al sector, a fin de que no sólo se corresponda con los nuevos retos que enfrenta, sino que también se eviten las duplicidades de funciones que tanto dificultan su aplicación. Estas reformas además, consideran en varios aspectos la participación del sector privado, principalmente de organizaciones no gubernamentales.

### ***Políticas de precios***

La política de precios esta determinada por el Gobierno a través de la Dirección General de Control de Precios, la SEA y del Instituto de

Estabilización de Precios (INESPRE), aunque éstos organismos han perdido su eficacia.

En 1991, el Gobierno Dominicano dispuso la eliminación de los mecanismos de control de precios aplicados desde 1963, que fijaban los precios de una amplia gama de productos provenientes de la agricultura. No obstante, en la actualidad el proceso de liberalización de precios no cubre la totalidad de los rubros, ya que en los casos del arroz, tomate industrial y el sorgo, persisten mecanismos que establecen y regulan sus precios.

El INESPRE y la Dirección Nacional de Control de Precios, prácticamente han desaparecido, ejerciendo en este momento, limitadas actividades de distribución de alimentos, el primero, y de control de calidad, el segundo. Desde su creación, el INESPRE ejerció un cuasimonopolio en la importación de rubros básicos; hoy su accionar se limita a la importación de habichuelas y leche en polvo.

No obstante por lo anterior, persisten en el país mecanismos de sustentación de precios, los cuales difieren entre sí. Para el caso del sorgo en grano, el Ministerio por mandato de la Comisión Nacional de Sorgo, establece un precio mínimo por la venta del quintal mercadeado en finca, y otro para el colocado en fábrica. En esta Comisión no participan productores privados.

Para el caso del tomate industrial, se dispone anualmente un precio fijo por quintal a ser pagado por las industrias procesadoras, como parte de un acuerdo que recurrentemente firman las instancias involucradas, proceso en el que el Ministerio de Agricultura y el de Industria y Comercio asesoran a las partes. Estos precios se fijan antes de la siembra y se establecen tomando en cuenta los costos de producción y un margen de beneficio aceptable.

En cuanto al arroz, existe un mecanismo de protección consistente con la prohibición de importaciones de este alimento, supeditándose las mismas a los déficits en la oferta interna. A lo anterior se agregan las facultades monopolísticas asignadas por decreto al Banco Agrícola de la República en cuanto a la comercialización y establecimiento de precios, aunque es preciso indicar que esto último lo está ejecutando la Comisión Arrocería, organismo presidido por el Ministerio de Agricultura y en el que participan productores y molineros privados. A finales de 1996 el Directorio ejecutivo del Banco Agrícola decidió dejar sin efecto el programa de comercialización

de arroz que desde el año 1986 se ejecutaba por disposición del Poder Ejecutivo, para que el mismo pase al libre mercado sujeto a las acciones que sobre el particular deberá implementar la Comisión Nacional Arrocerá.

Se está impulsando además, el seguimiento y consolidación de mecanismos alternativos de mercado a través de la Bolsa de Productos Agropecuarios y almacenes de depósitos. La administración de estos últimos fue transferida recientemente al sector privado.

Por otra parte, la Bolsa de Productos Agropecuarios está siendo desarrollada por la Junta Agroempresarial Dominicana (JAD), organismo privado con financiamiento de la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID), y la colaboración técnica del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). En principio, esta bolsa operará con granos (arroz, café y cacao), incorporando posteriormente otros rubros agropecuarios de mayor factibilidad. Estas actividades requerirán del desmantelamiento de algunas facultades que aún tiene el Banco Agrícola en esta materia.

### ***Políticas de subsidios***

La política de subsidios estuvo dirigida en décadas anteriores básicamente hacia sectores tradicionales de productos de exportación (café, cacao, tabaco y caña de azúcar), pero a partir del año 1990 se eliminó todo tipo de subsidios para la mayoría de los bienes de origen agropecuario.

Hay que señalar que aunque esta política desmanteló el sistema de subsidios, algunos sectores continúan recibiendo estos beneficios, como por ejemplo los subsidios al consumo a través del INESPRES, o a los ingresos, por medio de la SEA. Asimismo, el Banco Agrícola ofrece financiamiento a una tasa de interés inferior a la de mercado, especialmente al sector reformado de la agricultura dominicana. En cuanto a las exportaciones, se mantiene una política abierta de incentivos a través del Centro Dominicano de Promoción de las exportaciones (CEDOPEX).

En las medidas que se refieren a los criterios establecidos en el Acuerdo sobre Agricultura en la OMC, se identifican subvenciones de disponibilidad general para la agricultura en dos aspectos, subvenciones a instituciones privadas y subvenciones a productos agrícolas.

Otra categoría que corresponde a las medidas indicadas se refiere a la disponibilidad general para los productores con ingresos bajos. En este

aspecto se identifican subvenciones para la adquisición de insumos agrícolas, de manera particular semillas y pesticidas. En el año 1994 el Gobierno Dominicano dedicó RD\$ 71.7 millones de pesos en subvenciones de este tipo y en 1995 se aplicaron RD\$ 102.1 millones de pesos para los mismos fines.

Respecto a las relaciones institucionales en el tema de subsidios, existe una estrecha coordinación de la SEA con Industria y Comercio, la Dirección General de Control de Precios, y la Dirección General de Normas y Sistemas de Control y Calidad.

### ***Política de apoyo a la producción agropecuaria***

En la actualidad, el Estado a través de la SEA ofrece una gama de servicios agropecuarios que están orientados a beneficiar a los pequeños y medianos productores, a fin de que éstos puedan garantizar un abastecimiento adecuado de alimentos a la población, así como la producción de determinados rubros de exportación.

Las principales modalidades de apoyo a la producción agropecuaria se relacionan con subsidios al precio de materiales agropecuarios; semillas y la aplicación de fertilizantes; preparación de la tierra a través del Programa de Servicios y Maquinarias (PROSEMA), que realiza la preparación de tierra a precios subsidiarios (40%) a la mayoría de los agricultores, los pequeños productores reciben dichos servicios en forma gratuita; y a la venta de afrecho y derivados de la caña de azúcar cuyos precios son fijados en función de los costos de producción de las empresas productoras.

En cuanto a la investigación y extensión, se debe mencionar que desde 1982 las inversiones en los centros de investigación, la actualización y la permanencia de los recursos humanos y económicos para la ejecución de proyectos de investigación y difusión de tecnología, han ido decayendo hasta llegar a sus niveles más bajos en las últimas tres décadas.

En general, la investigación es financiada con fondos del Presupuesto Nacional, la cooperación internacional (FAO, Japón, China y otros) y a través de ONG'S y empresas y proyectos concretos, como es el caso de la Fundación de Desarrollo Agropecuario (FDA), organismo privado de alta incidencia en la generación, validación y adopción tecnológica.

En el caso del Departamento de Investigación de la SEA, y dada la debilidad financiera del de esta dependencia, se han venido realizando convenios y acuerdos de trabajos con empresas y ONG's para realizar proyectos de investigación conjuntos, como es el caso del Centro de Investigaciones Agropecuarias en Zonas Áridas (CIAZA), entre la SEA-FDA. También se han hecho acuerdos con universidades públicas y privadas para llevar a cabo ensayos de cultivos, como el caso de la universidad pública Autónoma de Santo Domingo, y la privada Pedro Henríquez Ureña.

### ***Políticas comerciales***

La República Dominicana se adhirió al GATT el 19 de mayo de 1950 bajo la condición de observador en dos Acuerdos de la Ronda de Tokio (Compras del Sector Público y Procedimiento para el Trámite de Licencias de Importación). Posteriormente, en abril de 1994 firmó el Acta Final de la Ronda de Uruguay y el Acuerdo de Marrakech, pasando a ser miembro de la OMC el 9 de marzo de 1995.

La política comercial del país está a cargo esencialmente del Poder Ejecutivo, quien a través de sus órganos centralizados y descentralizados, regula el comercio. En la formulación de la política comercial del país intervienen la Secretaría de Estado y Relaciones Exteriores, el Banco Central de la República Dominicana, el Secretario Técnico de la Presidencia, la Secretaría de Estado, Industria y Comercio, el INESPRES, la Dirección General de Aduanas, el Banco Agrícola, el Instituto Nacional del Azúcar (INAZUCAR), el CEDOPEX, el Instituto Nacional del Algodón, el Consejo Nacional de Zonas Francas, la Corporación de Fomento Industrial y el Instituto Nacional del Tabaco.

Además, existen ocho organismos de membresía colegiada con mandato legal para la formulación y supervisión y cumplimiento de diversos aspectos de las políticas comerciales, estos son: la comisión Nacional del GATT; la Comisión para el Seguimiento de los Esquemas de Integración; la Comisión de Comercio Exterior; la Comisión Nacional de Lomé IV; el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación; la Comisión Nacional de Política Bananera; la Comisión Nacional de Café y la Comisión Nacional de Cacao.

En el marco de los nuevos compromisos adquiridos en materia de comercio internacional, se estableció en septiembre de 1990, una nueva estructura arancelaria con ocho tipos ad-valorem que variaban entre el 3%

el 35% y se suprimieron los tipos específicos, compuestos y mixtos (actualmente se utiliza un tipo de cambio de mercado unificado); se derogaron las leyes de incentivo y aplicación selectiva de aranceles y en 1993 se aprobó la nueva Ley Arancelaria. Además, el país otorga trato de la nación más favorecida a todos sus interlocutores comerciales, incluidos los países no miembros del GATT/OMC.

Los compromisos asumidos por la República Dominicana en la Ronda de Uruguay son concordantes con la política comercial del país, que se orienta a consolidar el proceso de apertura comercial iniciado en 1990, y a ofrecer a los agentes económicos un entorno predecible a mediano y largo plazo que permita la adopción de decisiones con respecto a producción y mercado. En este sentido, el país ha asumido compromisos significativos consolidando el universo arancelario a un nivel de 40%, salvo ocho productos agropecuarios de alta sensibilidad nacional, para los cuales, en aplicación de lo dispuesto en el Acuerdo sobre la Agricultura (ASA), se ha establecido un régimen de contingente arancelario. El sector agropecuario no fue consultado al momento de la firma de los acuerdos del GATT, donde se propuso y consolidó el arancel para los productos agropecuarios al 40%.

Las notificaciones ante la OMC se hacen por medio de la Secretaría de Relaciones de Exteriores. En lo que respecta a medidas de ayuda global corriente y medidas fitozoosanitarias, se está preparando la respuesta en relación de acoger o rechazar las medidas contempladas en la OMC.

Respecto a los acuerdos de integración regional, el Gobierno Dominicano negociará próximamente la integración del país en la zona de libre comercio del bloque de naciones de Mercado Común del Caribe (CARICOM). En ese mismo tenor, el Gobierno Dominicano y Haitiano firmarán próximamente un acuerdo fitozoosanitario para combatir las plagas en la región fronteriza<sup>7</sup>.

Se debe mencionar que existen aún licencias de importación para una serie de productos, tales como frijoles, carne de pollo, ajo, cebolla, pasta de tomate, carne de cerdo, papa, arroz, azúcar y harina de trigo. Las licencias son otorgadas por diferentes organismos oficiales, aunque no

---

7 Recientemente República Dominicana suscribió un Acuerdo de Libre Comercio con los países Centroamericanos (nota del editor).

existe un procedimiento transparente en su asignación, contrariando lo establecido en la OMC, donde se determina que de existir, estas deben ser automáticas y transparentes.

### ***Políticas financieras y de crédito***

En la definición de políticas financieras y de crédito, se parte del criterio que el mayor financiamiento se debe dirigir hacia los pequeños y medianos productores de la reforma agraria y del sector privado carentes de garantías hipotecarias; situación que los hace no sujetos del crédito privado. Además se establece que la mayor asignación del crédito sea para el subsector agrícola (82%), el resto (18%) es asignado al subsector pecuario. Las tasas de interés nominal para estos fines, son sensiblemente inferiores a la tasa de mercado.

La definición de este tipo de políticas está a cargo del Banco Agrícola de la República Dominicana (Bagrícola), que es una de las instituciones que conforman el sector agropecuario. Este banco es el organismo crediticio que define el proceso para la canalización del crédito a los productores, bajo las pautas de la Junta Monetaria del país. La cartera de préstamos de este banco representa alrededor del 50% del monto total de los créditos otorgados al sector agropecuario.

Adicionalmente, existen otras dos unidades con importante competencia en esta materia; el Departamento de Desarrollo Financiero de Proyectos (DEFINPRO), del Banco Central de la República, que actúa como una ventanilla de segundo piso, proveyendo fondos a los bancos comerciales y de desarrollo aunque a tasas de interés mucho más altas; y el Banco de Desarrollo Agropecuario de Capital Mixto, que financia a los agricultores con préstamos más bajos que los de la banca comercial privada.

### ***Políticas sociales***

Las políticas de desarrollo rural se conciben en el ámbito de la agricultura en el desarrollo nacional y su vinculación con el medio rural y otros sectores, así como con el ámbito internacional.

Se ha establecido una estrategia de promoción y apoyo a la agricultura orgánica, considerando que ella necesita de mano de obra como un

componente prioritario, sustituyendo insumos de capital importado, permitiendo generar una mayor cantidad de empleos productivos en la zona rural y aprovechar los mercados internacionales.

Se busca que el sector servicios explore nuevas formas para ofrecer productos orgánicos libres de pesticidas. Así mismo, que se dé una interrelación más estrecha entre el sector agrícola, las zonas francas y el turismo, de modo tal que el producto de uno sea el insumo del otro sin dejar de tomar en cuenta los aspectos de calidad y de costos.

El Estado Dominicano, por medio del Bagricola canaliza recursos hacia los pequeños y medianos productores de la Reforma Agraria, con una orientación de fomento a la producción agropecuaria que incremente los niveles de empleo y contribuya en la alimentación de la población, para mejorar el bienestar de los agricultores. El primero de los objetivos busca reducir los niveles de pobreza y desempleo en las principales regiones agropecuarias del país. El segundo, busca aumentar la disponibilidad de los bienes de la canasta familiar para garantizar la seguridad alimentaria. También, el Gobierno brinda una serie de servicios en forma gratuita a los pequeños productores.

### ***Políticas ambientales de conservación de recursos naturales***

La República Dominicana fue uno de los primeros países en suscribir en 1950 la Convención para la Protección de la Naturaleza, igualmente en 1984 se adhirió a la Convención del Patrimonio Mundial de la UNESCO y al Tratado de Río para la preservación de la variedad Bio-Genética.

La política ambiental tiene como fundamento la explotación racional, manejo adecuado y conservación de los recursos naturales. Esto se lleva a cabo mediante medidas de control establecidos en la legislación aplicada por los organismos competentes.

La protección del Medio Ambiente tiene alta prioridad en el programa del Gobierno de la República Dominicana. La Comisión del medio ambiente, que depende directamente del Poder Ejecutivo, es la entidad encargada de las políticas y de los programas para la protección del medio ambiente.

El diseño de la política actual da prioridad al ordenamiento institucional de las organizaciones del sector mediante la creación de la Secretaría de

Estado de Recursos Naturales y Medio Ambiente, que tendrá por misión integrar a los organismos en actividades de formulación de políticas e implementación de planes de desarrollo del subsector RRNN.

La Dirección General de Foresta, la Dirección General de Parques e instituciones privadas, Instituto Superior de Agricultura (ISA), son responsables de dar seguimiento a la política de recursos naturales. Además de estas, existe una diversidad de instituciones y organizaciones que trabajan con los recursos naturales y medio ambiente en el sector público, privado y ONG'S, resultando en duplicidades de funciones entre los diversos organismos que inciden en el sector.

Asimismo, se implementará un plan de reordenamiento territorial, que promueva el uso más adecuado del territorio, por ejemplo, a través del manejo de cuencas hidrográficas para un desarrollo sostenido.

## **Aspectos Instrumentales y Funciones a Considerar**

### ***Nivel jerárquico y estructura funcional***

En Enero de 1993, mediante resolución del Secretario de Agricultura, la Unidad de Políticas Agropecuarias del Consejo Nacional de Agricultura (CNA), fue absorbida por la Subsecretaría Técnica de Planificación Agropecuaria que depende del Secretario de Estado de Agricultura. Se redefinió su marco institucional y se elaboraron los documentos técnicos requeridos para normar las acciones políticas.

La Subsecretaría de Planificación Sectorial cuenta con cinco departamentos, que son: Departamento de Recursos Humanos; de Estadísticas y Computo; de Economía Agropecuaria; de Planificación; y de Seguimiento y Evaluación.

### ***Recursos humanos y materiales***

En 1989 el Ministerio de Agricultura contaba con 12,678 empleados, cantidad que disminuyó a 10,678 en marzo de 1996, lo cual implica una reducción aproximada de 16%. La plantilla de profesionales ha sido reducida en un 20%, de 1,511 a 1,200 empleados; mientras que el personal administrativo se redujo en 17%, de 10,191 empleados a 8,456.

Las cifras anteriores indican que en la actualidad el 80% del personal del Ministerio ejerce funciones administrativas o de apoyo, mientras que el 20% es personal profesional y técnico, lo cual confirma la tendencia que señala cierto deterioro en la calificación de los servicios y en áreas técnicas de dicha institución.

Las condiciones de acceso a equipo de computo son deficitarias, la central de computo tiene capacidad para conectársele 24 terminales, teniendo solo 12 conectadas y únicamente 9 en buen estado. Además las capacidades de almacenamiento son limitadas y solo se cuenta con tres impresoras.

En términos de acceso a fuentes de información, se manejan a nivel del Centro de Cómputo diversos sistemas con información necesaria para la operación de la SEA, como datos agrícolas, contables, nómina de la SEA, inventarios de compraventa de materiales agrícolas y otros.

### ***Relaciones con otras instancias para la concertación de políticas.***

Como se indicara en párrafos anteriores, el CNA se reactivó en 1995 y se amplió a todos los organismos públicos y privados con incidencia en el Sector Agropecuario. Este consejo ordenó a la SEA la elaboración de la "Agenda Agropecuario 1996-2000", que fue sometida a un proceso de concertación. Ese organismo emitió resoluciones sobre 13 áreas temáticas del sector, delineando y estableciendo las prioridades básicas que norman el futuro inmediato del sector para enfrentarse a los cambios y transformaciones resultantes de la apertura de mercados y la globalización económica.

### ***Capacidades de análisis de comportamiento sectorial e impactos de políticas***

Anualmente se elabora el "Plan Operativo del Sector Agropecuario", en él se ofrece un diagnóstico del comportamiento de las principales variables económicas en el sector. Se incluye también, la programación de las principales actividades a desarrollar por la SEA y las otras instituciones que integran el sector agropecuario. Además, se detalla el comportamiento de la producción de cada uno de los principales rubros agropecuarios de producción nacional, y los factores que afectan en forma negativa y positiva el desenvolvimiento del mismo.

Otros instrumentos de evaluación utilizados son los balances de oferta y demanda, preparados trimestral o cuatrimestral, los precios reales al productor preparados en informes mensuales, trimestrales cuatrimestrales y anuales, y la evolución del empleo agrícola, la cual no se realiza en forma regular.

En la evaluación del comercio exterior se tiene un organismo competente en el Centro Dominicano de Promoción de las Exportaciones (CEDOPEX). Otras instituciones que han apoyado en este tema son la Unidad de Análisis de Política Agropecuaria (UEPA), y la Junta Agroempresarial Dominicana (JAD), que realizan estudios sobre los niveles de protección nominal y efectiva. Sumado a esto se realizan estudios temáticos que facilitan la comprensión del sector y el proceso de toma de decisiones, entre ellos se mencionan:

- Estrategia Decenal de Desarrollo Agropecuario y Forestal 1997-2007
- Plan de Desarrollo Agropecuario y Forestal de Mediano Plazo 1997-2001
- Reforma Estructural del Sector Agropecuario y Forestal
- Anteproyecto de Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agropecuario y Forestal
- Sistema de Información Sectorial Agropecuario y Forestal.

### ***Capacidades de análisis prospectivo***

Es fundamentalmente el sector privado a través de la Junta Agroempresarial Dominicana (JAD), quien realiza múltiples trabajos investigativos en procura de determinar la competitividad interna y externa de más de veinticinco rubros de origen agropecuario, los factores limitantes en cada uno de ellos, sugerir cambios en las políticas que se implementan y en las previsiones a considerar ante un entorno comercial más agresivo y competitivo en calidad y precios.

Por otra parte, el Ministerio de Agricultura está inmerso en un ambicioso proceso de reformas estructurales que han requerido la validación de las series históricas, los datos sobre siembra, cosecha, producción y productividad, esperanzado en que esto coadyuvará al proceso de definición de políticas y acciones que requiere el sector para su reactivación y modernización. Asimismo, el Banco Central de la República y el Ministerio de Industria y Comercio, realizan estudios sobre los principales parámetros

y variables sectoriales de la economía dominicana, con el objeto de plantear medidas que permitan una mayor flexibilización del aparato productivo en sentido general, incluyendo lógicamente aspectos y elementos de incidencia internas y externas.

Es de mencionar también, que la disponibilidad y calidad de los datos ha tenido una importancia de primer orden en la realización de estudios y elaboración de propuestas en diversas negociaciones internacionales realizadas.

### ***Capacidades para el seguimiento de procesos de ejecución de políticas y evaluación***

El seguimiento y evaluación se concibe como un instrumento de apoyo a los niveles operativos y directivos de la institución, tiene por objetivo proveer a los diferentes niveles jerárquicos la información adecuada y oportuna para alimentar el proceso de toma de decisiones.

El sistema de seguimiento y evaluación de los servicios de apoyo a la producción agropecuaria enfoca en la transferencia de tecnología, a través de una efectiva y eficaz asistencia técnica y capacitación a los productores agropecuarios.

En el sistema diseñado, las entradas o insumos provienen de los productores y de los niveles operativos responsables de la ejecución de los proyectos, de este nivel se obtendrá información sobre la programación y ejecución contempladas en los procesos. Las salidas o productos del sistema están constituidos por un conjunto de informes periódicos y eventuales, a través de los cuales se comunicará oportunamente a los usuarios del sistema los resultados alcanzados. La tabla siguiente resume los participantes y niveles componentes del sistema.

<b>Niveles Operativo Directivos</b>	<b>Captación Información</b>	<b>Procesamiento Almacenamiento</b>	<b>Análisis y proposición de medidas</b>	<b>Comunicación de información</b>
Agente de Area	X			X
Encargados Subzonales	X	X	X	X
Encargados Zonales		X	X	X
Encargados de URPE		X	X	X
Director Regional			X	X
Departamentales			X	X
Subsecretarios			X	X

### ***Disponibilidad de datos e informaciones para el análisis y asesoramiento***

Las variables consideradas en la recopilación de datos son siembra, cosecha, producción, rendimientos, precios, proyectos y costos. Estos datos se presentan en diversos niveles de desagregación como son: por áreas, zonas, subzonas, por regionales (ocho según clasificación de la SEA) y a nivel nacional. Las variables se actualizan por meses, trimestres, cuatrimestres o años, dependiendo del tipo de variable.



## **LAS NUEVAS REFORMAS ESTRUCTURALES Y LAS CAPACIDADES DE ANALISIS Y ASESORIA EN POLITICAS PARA LA AGRICULTURA EN BOLIVIA<sup>8</sup>**

### **Políticas que Inciden en el Desarrollo de la Agricultura**

Las políticas que afectan a la agricultura en Bolivia tienen la peculiaridad que se derivan de la existencia de una visión estratégica de desarrollo sostenible, de un esquema de planificación y ejecución, y de una estructura institucional, compatibles con esa visión, donde lo sectorial recibe una atención que aparece como secundaria.

A inicios de 1993, se formuló el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES), que define el marco conceptual y los lineamientos de acción; este plan se instrumentalizó a través de las grandes reformas estructurales, que son:

- La capitalización de las empresas estatales;
- La reforma educativa;
- La reforma del sistema de salud;
- la reforma del Poder Ejecutivo, complementada por la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa
- El nuevo orden jurídico, destacándose las leyes de tierras, aguas, forestal y otras actualmente en discusión.

La reforma del Poder Ejecutivo, terminó con los ministerios sectoriales, agrupándolos en tres super-Ministerios: de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MDSMA); de Desarrollo Económico (MDE); y de Desarrollo Humano (MDH). Las acciones sectoriales, en agricultura, industria, turismo, comercio, minería y otras, son responsabilidad de Secretarías Nacionales, dependientes del MDE.

---

8 Síntesis del Informe Nacional presentado por Oscar Luna Claros.

### ***Proceso de conducción estratégica y de formulación de políticas***

Las competencias sectoriales vinculadas a la agricultura y el medio rural, antes concentradas en el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA), se distribuyeron entre varias Secretarías Nacionales, vinculadas a diferentes Ministerios. Las unidades de mayor relevancia son:

- La Secretaría Nacional de Agricultura y Ganadería (SNAG), del MDE;
- La Subsecretaría de Desarrollo Rural (SSDR) antes Secretaría Nacional, de la Secretaría Nacional de Participación Popular, del MDH;
- La Secretaría Nacional de Recursos Naturales y Medio Ambiente, del MDSMA.

La formulación del PGDES, es coordinada por la Secretaría Nacional de Planificación del MDSMA. En este proceso, y en los temas vinculados específicamente con la agricultura, participó la Dirección Nacional de Planificación Sectorial (DNPS), unidad perteneciente a la SNAG.

Las políticas sectoriales, se formulan mediante el trabajo de equipos técnicos, integrados por funcionarios de las Secretarías Nacionales vinculadas al tema. Estos equipos, se conforman con una finalidad específica (por ejemplo, la tributación agropecuaria), desintegrándose una vez cumplida su función. En estos equipos participa la DNPS de la SNAG, como organización sectorial, y normalmente se integra también la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE) del MDE, en procura de asegurar la compatibilidad de las políticas sectoriales propuestas, con las políticas macroeconómicas del gobierno.

Las propuestas así elaboradas, son elevadas por la SNAG a la consideración del Ministro de Desarrollo Económico, que en caso de aprobarlas, las lleva a consideración del Consejo de Desarrollo Nacional (CODENA). Este Consejo, de nivel Ministerial y presidido por el Ministro de la Presidencia, es la máxima instancia de coordinación política del Poder Ejecutivo, responsable por asegurar la coherencia de las políticas propuestas con el PGDES, con las reformas estructurales y con las políticas macroeconómicas. Los Secretarios Nacionales, no forman parte del CODENA, aunque pueden ser convocados y escuchados en la discusión de políticas sectoriales de su competencia.

Se debe notar que no existen mecanismos institucionales de concertación entre las Secretarías Nacionales, ni entre el sector público y el sector privado, y no siempre los contactos informales entre ellos son suficientes para asegurar un adecuado nivel de concertación. En definitiva, la conducción estratégica de la agricultura y la formulación de las políticas sectoriales, se vería favorecida por la existencia de mecanismos de articulación y de canales de comunicación formales, entre las Secretarías y Subsecretarías responsables del desarrollo agrícola y rural, así como entre éstas y las administraciones departamentales y los municipios. Lo mismo puede señalarse de las relaciones entre las instituciones públicas y las organizaciones del sector privado.

En este marco, no se cuenta con planes sectoriales sino con un conjunto de programas autónomos impulsados por las diferentes Secretarías, y ahora también por las administraciones departamentales (Prefecturas) y por los municipios. Recientemente, sin embargo, se reconoció por parte del gobierno, a su más alto nivel, que la formulación de una estrategia de desarrollo rural sostenible, es esencial para darle continuidad y sustento a las reformas estructurales en curso, porque constituye el pilar fundamental de cualquier programa nacional para combatir la pobreza.

Este reconocimiento se materializó con la presentación efectuada por el Gobierno de Bolivia, ante la Reunión del Grupo Consultivo de París convocada por el Banco Mundial en 1996. Allí se planteó, ante las instituciones multilaterales de crédito y los países donantes, la decisión del Gobierno de encaminar la inversión pública del próximo quinquenio, prioritariamente al financiamiento de una "Estrategia de Transformación Productiva del Agro". Este planteamiento recibió el apoyo de las entidades participantes de la reunión, que comprometieron sustanciales recursos financieros en apoyo de su implementación.

En esta "estrategia", la modernización de la agricultura se presenta como la gran fuerza dinamizadora del desarrollo, en países como Bolivia, pero se señala clara y acertadamente, que no se trata de un programa de modernización sectorial, sino de "... una respuesta estratégica nacional de largo plazo, para impulsar el crecimiento económico, aliviar la pobreza y reducir la inseguridad alimentaria del país en su conjunto." La "estrategia", se sustenta en cuatro pilares fundamentales:

- La transformación tecnológica del sector agropecuario;
- El manejo sostenible de los recursos naturales;

- La inversión en infraestructura rural (caminos y riego);
- Y la inversión en educación y salud rural.

La coordinación de la participación de la SNAG, en la formulación de esta "estrategia", fue asumida por la DNPS.

### ***Políticas de precios***

De acuerdo a las orientaciones del PGDES y a las políticas en aplicación, los precios se determinan libremente, mediante la operación de mercados sin intervención gubernamental.

Esta política de precios es de aplicación general para los productos e insumos utilizados por el sector agropecuario, con algunas excepciones, como los combustibles, comercializados por la empresa petrolera estatal a precios establecidos administrativamente. Sin perjuicio de ello, el gobierno ejerce cierta vigilancia sobre los precios de un conjunto de alimentos que conforman la "canasta básica", que incluye productos como pan, harina y trigo, papas, azúcar, carnes, leche, aceite y otros.

La vigilancia ejercida por el gobierno, se materializa a través del seguimiento de los precios de mercado y su comparación con ciertos niveles de referencia.

Cuando los precios de mercado exceden los niveles de referencia, el gobierno convoca a los agentes económicos involucrados, para el análisis de la situación y la búsqueda de mecanismos para promover una convergencia de ambos niveles. Estos mecanismos, no representan una intervención formal y directa del gobierno en los mercados. Un ejemplo claro es la reducción arancelaria aplicada al trigo, maíz y azúcar, en un intento para contener la subida de los precios de estos productos y sus derivados durante el año 1996.

A nivel nacional el seguimiento de los precios es ejercido por la Secretaría Nacional de Industria y Comercio (SNIC), en consulta con la SNAG cuando corresponde.

### ***Políticas de subsidios***

Puede afirmarse que en general, no existen subsidios que beneficien a la producción agropecuaria, ni al consumo de alimentos.

La excepción más notoria a esta regla, es la concesión de un subsidio en las tarifas de transporte ferroviario de granos para la exportación; sin embargo, este mecanismo se aplica en forma transitoria, para facilitar la adecuación de los usuarios a la situación derivada de la privatización de las compañías que operan el transporte por ferrocarril.

### ***Políticas de apoyo a la producción agropecuaria***

Las políticas de apoyo a la producción agropecuaria se manifiestan en acciones del gobierno que pueden agruparse en tres categorías diferenciadas:

- En lo normativo, se trabaja en la actualización y adecuación del marco legal para crear las condiciones jurídicas básicas, como prerrequisito para el desarrollo de las actividades productivas. En esta categoría, se destacan la Ley Forestal y la del Instituto Nacional de Reforma Agraria, este último además de aspectos institucionales contiene elementos centrales de la legislación de tierras;
- En materia de servicios, lo más destacable es que el gobierno es el principal actor en materia de generación de tecnología, correspondiéndole al estatal Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria (IBTA), dependiente de la SNAG, el rol central en el sistema de investigación agrícola nacional.
- La ejecución de programas de alcance nacional en temas como riego, semillas y sanidad, y de tipo regional, como el programa de fomento lechero en el altiplano y el de mejoramiento genético en el Beni y Santa Cruz. En todos estos casos, se trata de programas y proyectos con financiamiento de fuentes multilaterales de crédito (BID y BM) y de la cooperación bilateral.

En relación con los instrumentos de la Caja Verde, puede afirmarse que su utilización es mínima, existiendo amplio margen para ampliar la intervención del Estado en apoyo al sector agropecuario.

### ***Políticas comerciales***

La normativa vigente establece que es del ámbito de acción de la SNAG "participar y coordinar actividades con los mecanismos de integración

subregional, regional, bilateral y otros, en los aspectos inherentes al sector". Entre las funciones del Secretario Nacional de Agricultura y Ganadería se establece que debe "negociar, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MRE), los temas relacionados con acuerdos bilaterales, multilaterales y regionales sobre agricultura."

A pesar de esto, en los hechos, la SNAG no participa en la negociación de acuerdos comerciales; negociación que normalmente lleva adelante el MRE, bajo la participación de la SNIC. La acción de la SNAG en la materia, se reduce a participar en las reuniones de los grupos de trabajo conformadas bajo la coordinación del MRE. En estas reuniones se procura definir la posición negociadora del país en concertación con las unidades públicas sectoriales, y generalmente con las organizaciones del sector privado.

Al interior de la SNAG, la Asesoría General de Asuntos Internacionales (AGAI), es responsable por el acompañamiento de las negociaciones comerciales y de integración en lo que se refiere al sector agropecuario. La AGAI no cuenta con capacidad suficiente para realizar análisis técnicos del impacto sobre el sector, los cambios en el contexto, o sobre diversas opciones de negociación. Normalmente se recurre al sector privado, para conocer sus propuestas y sus reacciones, así como a la DNPS y a los responsables de la sanidad agropecuaria para contar con una opinión técnica sobre los temas en negociación.

En cuanto a la administración de los acuerdos comerciales y las relaciones con la Organización Mundial del Comercio (OMC), esto corresponde al MRE, con activa participación de la SNIC. Estas unidades recurren a la SNAG cuando es necesario contar con la visión sectorial sobre el tema en negociación. No se cuenta con una organización específica para la administración y seguimiento de estos compromisos, actividades que son encomendadas a las unidades existentes, en la medida que se requiere una respuesta o una posición nacional sobre algún tema particular.

### ***Políticas financieras y de crédito***

Las políticas nacionales de financiamiento, no reconocen especificidades sectoriales, por lo que no se puede hablar de políticas de financiamiento para la agricultura y el medio rural. La expresión más clara de esta definición general, fue el cierre del Banco Agrícola, vinculado al antiguo MACA, en el año 1990, retirándose desde entonces el Estado de sus actividades como agente crediticio para la agricultura.

Desde entonces, los agricultores deben orientar sus demandas de crédito a la banca privada comercial, o a un conjunto de ONG's que han substituido al Banco Agrícola y atienden en la actualidad, una cartera de clientes que se aproxima al doble de los que llegó a atender este Banco. Este sistema de crédito (ONG's), no se encuentra regulado por ninguna política ya que estas instituciones no están bajo el control de la Superintendencia de Bancos.

Manteniendo la política de no sectorialización del crédito, en 1995 se aprobó una reglamentación que viabiliza la operación de Fondos Financieros Privados, los que podrían actuar como agentes financiadores del sector agropecuario; aunque en general se observa que las ONG's, agentes principales en el área rural, se resisten a actuar bajo esta modalidad. En consecuencia, los Fondos instalados se orientan por el momento a la atención de una clientela urbana.

Existen una serie de estudios y propuestas, elaboradas con el apoyo de la cooperación internacional, para el establecimiento de un mercado financiero rural. Sin embargo, hasta ahora el gobierno no ha encontrado una salida satisfactoria para resolver el problema, en el marco de sus lineamientos de no caer en propuestas sectoriales y de institucionalizar el sistema bajo la supervisión de la Superintendencia de Bancos, es decir, bajo la forma de entidades financieras que difícilmente encontrarán atractivo el trabajo en el medio rural.

Sin perjuicio de lo expuesto, el gobierno reconoce que la situación actual no es satisfactoria, cuando establece en su "Estrategia de Transformación Productiva del Agro", la necesidad de "... definir una Política Financiera Rural, para atender las necesidades del sector."

### ***Políticas sociales***

La responsabilidad a nivel nacional en esta materia es del MDH, al que se encuentran subordinadas la SDDR y la Secretaría Nacional de Asuntos Etnicos y Generacionales que desarrollan acciones en el ámbito rural. Sin embargo, la implementación de los procesos de Participación Popular y de Descentralización Administrativa, ha modificado substancialmente la forma de planificar, ejecutar, evaluar y fiscalizar el desarrollo agrícola y rural, transfiriendo el rol protagónico a las organizaciones de base, a los municipios y a las prefecturas.

A través de la planificación participativa, en el marco de la Ley de Participación Popular, las comunidades rurales identifican sus prioridades y las materializan en la formulación de Planes de Desarrollo Municipal (normalmente quinquenales), de los que se derivan los Planes Anuales Operativos para la asignación efectiva de los recursos disponibles.

La SDDR, ha sido particularmente activa en la implementación del proceso de planificación participativa, mientras que la SNAG recién se está incorporando a esta modalidad operativa, en una aproximación de trabajo con la SDDR que no se realizaba en el pasado reciente.

Esta aproximación, que se verifica a nivel técnico y político, permitirá una adecuada complementación en la aplicación de las políticas agrícolas (productivas) y sociales, objetivo perseguido por el gobierno, que busca, en forma explícita, modificar el tradicional carácter asistencialista de la SNAG y la SDDR.

### ***Políticas ambientales de conservación de recursos naturales***

El tema es responsabilidad del MDSMA a través de un conjunto de Secretarías Nacionales competentes en aspectos específicos de la materia.

Se trata de un área de interés reciente, con marcadas carencias normativas e institucionales, donde se cuenta con muy escasa experiencia de trabajo interinstitucional coordinado.

## **Aspectos Instrumentales y Funcionales a Considerar**

### ***Nivel jerárquico y estructura funcional***

Dentro de la SNAG, la Dirección Nacional de Planificación Sectorial (DNPS), es la unidad que tiene por funciones coordinar el proceso de diseño y elaboración de políticas y estrategias sectoriales. Dentro de la estructura jerárquica del SNAG esta unidad corresponde al nivel técnico - normativo y depende directamente del Secretario Nacional de Agricultura y Ganadería, ahora a través de la Unidad de Gestión Estratégica y Coordinación (UGEC) que se encuentra en proceso de estructuración y tiene carácter transitorio.

La DNPS consta de cuatro departamentos que son: i) Planificación, ii) Análisis Económico, iii) Estadísticas, iv) Asuntos Internacionales

y Proyectos. Sus tareas básicas son de análisis y asesoramiento en materia de políticas que afectan a la agricultura; sus funciones principales son:

- Dirigir, compatibilizar, evaluar y coordinar el proceso de diseño y elaboración de políticas y estrategias sectoriales y subsectoriales de desarrollo agropecuario, forestal y pesca en el ámbito nacional, mediante la implementación de los Sistemas de Planificación, Inversiones y Estadísticas.
- Asegurar la compatibilización de la Estrategia de Desarrollo Agropecuario con la política nacional de desarrollo económico y social.
- Prestar asesoramiento técnico a las instancias superiores, en diversos aspectos relacionados con la planificación del desarrollo agropecuario.

Para asegurar un asesoramiento efectivo en la toma de decisiones ministeriales esta unidad hace uso de dos canales principales, el primero a través de la UGEC y el segundo de contacto directo del Director Nacional de Planificación con el Secretario Nacional.

Respecto a la coordinación con otras unidades del sector, aunque no hay mecanismos formales para estos efectos, existen contactos para la ejecución de tareas conjuntas con la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE) del Ministerio de Hacienda, con la SDR y con la Subsecretaría de Inversión Pública y Financiamiento Externo. Para trabajos específicos, se concertan reuniones a nivel técnico. Tampoco existen mecanismos de coordinación con universidades, ni con entidades del sector privado, aunque estas realizan análisis e investigaciones pero con intereses particulares.

### **Recursos humanos y materiales**

En términos de recursos humanos el número de profesionales se considera insuficiente; en varios departamentos se requiere de los servicios de un mayor número de empleados para cumplir con los objetivos. La unidad cuenta con ocho Economistas (Licenciados), cuatro Ingenieros Agrónomos, un Técnico en Computación, además de tres técnicos auxiliares, secretarías y choferes.

Los recursos materiales son en general limitados, iniciando por el equipo de cómputo que es inadecuado ya que la mayoría de los equipos son

obsoletos y de capacidad limitada (mayormente 286 y 386), no permitiendo el uso de programas especiales; por tanto es necesario contar con equipos de mayor capacidad en cada uno de los departamentos, así como también con impresoras de calidad.

Por otro lado, no existen recursos para realizar estudios especiales, ya que el presupuesto es solo para gastos de operación. Este tipo de estudios se pueden efectuar solo en ocasiones eventuales, cuando se cuenta con apoyo internacional para temas específicos, como en el caso del Programa de Uso de Suelos (PLUS), el Programa Nacional de Riego (PRONAR) y otros estudios específicos.

En términos de acceso a fuentes de información, se cuenta con información provista por entidades públicas y privadas; entre las públicas se están el Instituto Nacional de Estadística y el Banco Central a nivel nacional, y organizaciones como JUNAC, FAO, y otras a nivel internacional. La calidad de la información obtenida de estas y otras fuentes se considera confiable.

Finalmente, las capacidades de movilización de la unidad son limitadas y están definidas en función de trabajos específicos.

### ***Relaciones con otras instancias para la concertación de políticas***

Entre las instancias de coordinación pública destacan, a nivel político, los contactos entre los Secretarios del Area, coordinados por el Consejo de Desarrollo Nacional (CODENA); mientras que a nivel técnico, existen grupos de trabajo temporales integrado por técnicos de las Secretarías Nacionales vinculadas, por ejemplo, en la formulación de la Estrategia para la Transformación Productiva del Agro (ETPA), se tuvieron contactos en diferentes niveles, incluyendo la coordinación política a nivel de Ministros.

En general, las instancias de coordinación interinstitucional a nivel público son adecuadas y funcionales, situación contraria ocurre con la vinculación público - privado, donde no existen instancias formales de coordinación, generándose una falta de comunicación y diálogo. No obstante se presentan acuerdos de interés gremial con entidades de productores organizados y con campesinos comunarios.

La convocatoria a estos mecanismos de coordinación, en el caso de los grupos de trabajo técnico, corre por cargo de la Secretaría que lleva la

iniciativa, por ejemplo, en el tema de "arancel cero" la convocatoria la realizaron SNIC y la SNAG. Las reuniones del CODENA, por otra parte, son realizadas periódicamente mediante la convocatoria del Ministro de Desarrollo sostenible.

### ***Capacidades de análisis de comportamiento sectorial e impactos de políticas***

Los análisis y evaluaciones del comportamiento sectorial y de los impactos de políticas, son ejecutados por la SNAG, a través de la Unidad de Análisis Económico de la DNPS. Estos estudios incluyen el análisis el producto interno bruto sectorial, comercio exterior, producción, superficie cultivada, productividad, factores climatológicos y precios; asimismo, se evalúan las incidencias de la política económica y su influencia en el sector.

El comportamiento por productos esta contenido en las cifras estadísticas de producción, superficie cultivada y rendimiento. Sobre este particular existen otras fuentes que generan este tipo de información como son las organizaciones de productores, la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) y las Encuestas Nacionales Agropecuarias (ENA) que efectúa el Instituto Nacional de Estadística con apoyo de la SNAG.

En cuanto a la evaluación de la relación entre instrumentos de política y variables sectoriales, no ha sido posible realizar ejercicios a nivel de finca, agregados sectoriales ni agregados macro, ya que factores económicos y metodológicos han impedido esta labor. Sin embargo, es bueno remarcar el intento que se realizó con el estudio sobre "Medición del Impacto de las Políticas Sectoriales en la Actividad Agropecuaria" en 1994, que se acerca a un análisis del eje de los agregados sectoriales.

Otro punto de interés en este aspecto son los estudios efectuados para alimentar la toma de decisiones y el diálogo; en este contexto se han realizado en los últimos años diferentes estudios temáticos puntuales según necesidades de la SNAG, entre ellos destacan: "Los Procesos de Integración: Grupo Andino", que intenta responder los cambios sucedidos en el contexto internacional con la globalización de la economía y marca pautas en el comportamiento de las exportaciones de productos agropecuarios en el concierto del mercado andino, "El Sistema Financiero Rural" realizado interinstitucionalmente (UDAPE-SNAG) para diagnosticar, evaluar y carac-

terizar el financiamiento del sector agropecuario, y el estudio "Estructura y Dinámica de Mercado de Productos Agropecuarios", que responde a interrogantes de la formación de precios, variables macro, en el entorno de la oferta y demanda.

### ***Capacidades de análisis prospectivo***

Existen paquetes computacionales como el SIAPA, CAPP y CAN, que lamentablemente no han sido implantados o no se encuentran operativos, principalmente por falta de equipos de computación con la capacidad requerida para ejecutarlos.

### ***Capacidades para seguimiento de procesos de ejecución de políticas y evaluación***

Es posible realizar seguimiento en la ejecución de inversión pública en la agricultura, a través del programa computarizado del Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN), estructurado por la Subsecretaría de Inversión Pública y Financiamiento Externo (SIPFE), dependencia de la Secretaría Nacional de Hacienda. Aunque en este aspecto, no se dispone de instrumentos sistematizados de evaluación de resultados e impactos, únicamente se realizan análisis primarios sobre el comportamiento del sector y no se cuenta con modelos de simulación u otros similares que pudieran servir a estos fines.

### ***Disponibilidad de datos e información para análisis y asesoramiento***

La información disponible es variada, contándose tanto con datos de tipo cualitativo como cuantitativo para un amplio rango de variables, entre las que se incluyen estadísticas de producción agrícola para aproximadamente 68 cultivos anuales y permanentes, agrupados en cereales, hortalizas, frutas, estimulantes, forrajes, industriales, tubérculos. Además se cuenta con estadísticas ganaderas, pesqueras, forestales, agroindustriales, insumos agropecuarios, precios al productor, al mayorista y al consumidor, comercio de productos agropecuarios y precios internacionales, variables macroeconómicas, etc.

En general la mayoría de estos datos tienen un nivel de desagregación geográfica (nacional y departamental) y en algunos casos, como en ciertas variables de las estadísticas de producción agrícola y pecuaria, los datos tienen inclusive desagregación provincial y por zonas de producción. La frecuencia de recolección depende también de la variable, de esta forma, se dispone de datos mensuales para el caso de precios internacionales, importaciones, exportaciones y precios al por mayor; series trimestrales para precios de insumos agropecuarios; series semestrales para el caso de estadísticas de producción agropecuaria y series anuales para el resto de las variables como estadísticas forestales, pesqueras, agroindustriales, etc.

Las fuentes de información incluyen entidades públicas, privadas e instituciones internacionales, se pueden mencionar las Ex Direcciones Departamentales de Agricultura y Ganadería, los Centros de Desarrollo Pesquero, Dirección Nacional de Apoyo Productivo, el Programa Nacional de Riego, el Instituto Nacional de Estadística, las cámaras agropecuarias, asociaciones de productores, ONG's y organismos internacionales como FAO, OEA y otros.

La información es almacenada y distribuida en dispositivos magnéticos (disquetes y discos duros). Su procesamiento se realiza a través de bases de datos, aunque se debe anotar que cada unidad cuenta con sus propios diseños que están más orientados a la presentación de cuadros estadísticos que a una sistematización e integración de patrones de uniformidad.

Respecto a la evaluación de la consistencia y calidad de los datos, esta se realiza en base a conocimiento *a priori* y a la comparación con índices e indicadores provenientes de encuestas anteriores.

Los análisis e informes son distribuidos por medio de publicaciones, boletines y medios magnéticos.



## ECUADOR: LA POLITICA AGROPECUARIA Y EL DESARROLLO SECTORIAL<sup>9</sup>

### Evolución y Tendencias en el Sector Agropecuario

El sector agropecuario es uno de los más importantes de la economía, debido a su participación en el producto total (16.8%), en las exportaciones (49%) y en la generación de empleo(37%). La superficie del Ecuador es de 27.1 millones de hectáreas y cerca de 7.7 millones de hectáreas están incorporadas a la producción agropecuaria.

En términos generales, el sector agropecuario ha tenido un desempeño aceptable durante el período 1988-1995, ya que su crecimiento general promedio fue del 2.9% anual, alcanzando el 3.6% en 1995. Los siguientes indicadores ilustran la respuesta del sector agropecuario a las reformas de política, tanto macroeconómicas como sectoriales, realizadas en los últimos años:

- Un rápido crecimiento de las exportaciones. Las exportaciones agrícolas primarias crecieron al 11.2% entre 1988 y 1995 y se situaron en el 49% del total de las exportaciones. Se destaca el crecimiento de las exportaciones no tradicionales, entre las cuales las flores crecieron al 43% anual.
- Un excedente comercial considerable. El sector agropecuario está generando un excedente comercial que en 1995 fue de US\$ 1.4 miles de millones, mientras que en 1992, fue de solo US\$ 1.2 miles de millones.
- Una creciente disponibilidad de alimentos. La cantidad de alimentos disponibles en 1994 fue cerca del 25% sobre la requerida para proveer una dieta mínima nutricional y se ha incrementado moderadamente desde 1985.

- Reducción en la pobreza crítica. El Banco Mundial reportó en 1994, que el 13% de la población vivía en pobreza crítica, sin el ingreso suficiente para una dieta mínima. Un diagnóstico del sector agrícola realizado en 1990, situó el mismo indicador en 25%, sin embargo, estos estudios fueron realizados con diferentes metodologías.

## **La Política Sectorial Agropecuaria**

Una de las causas fundamentales del desempeño del sector agropecuario se encuentra en las mejoras introducidas a la matriz de políticas macroeconómicas y sectoriales que enfrenta la agricultura. Para dar una idea de ellas ilustraremos brevemente las políticas y problemas que enfrentaba el sector agropecuario en 1990, las reformas que se han introducido a partir de 1992, los problemas que permanecen y las sugerencias de políticas para superarlos.

### ***La situación en 1990***

La agricultura ecuatoriana enfrentaba una variedad de restricciones en 1990 inherentes al modelo de desarrollo basado principalmente en los principios del crecimiento hacia adentro y en la sustitución de las importaciones.

En términos de la política macroeconómica, la situación se caracterizaba por:

- Tasa de cambio sobre valorada. La cual subsidiaba las importaciones para el procesamiento industrial y el consumo y discriminaba a las exportaciones agrícolas;
- Mercados financieros subsidiados. Las tasas de interés subsidiadas y el crédito dirigido constituían el principal elemento de política del Gobierno; en este caso, el crédito se concentraba en los agricultores grandes mientras que los agricultores pobres estaban relegados al mercado informal;
- Barreras al comercio internacional. Se prohibía la realización de exportaciones agrícolas mientras no se abasteciera el mercado doméstico y donde las importaciones estaban sometidas a sustanciales barreras arancelarias y no-arancelarias.

En términos de la política sectorial, la situación tenía las siguientes características:

- **Precios Controlados.** Los precios de los productos alimenticios básicos estaban controlados tanto a nivel del consumidor como del agricultor. En este último caso, se realizaban compras a través de la Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización (ENAC), basadas en el costo de producción más un nivel de utilidad.
- **Merçados Intervenidos.** El Gobierno estaba involucrado tanto en el mercado de productos, como de insumos. En el primero, a través de ENAC, compraba y almacenaba granos básicos y además intervenía en el mercado detallista a través de la Empresa Nacional de Productos Vitales (ENPROVIT), con pérdidas cuantiosas. En el mercado de insumos proveía fertilizantes (FERTISA y la Empresas de Abonos del Estado (EMADE)); semillas, a través de ENSEMILLAS; maquinaria, a través del Programa Nacional de Mecanización (PRONAMEC); riego a través del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INERHI) y semen a través de la Empresa Nacional de Semen (ENDES). Todas estas empresas con precios subsidiados y costos administrativos altos.
- **Estructura Institucional Inefectiva.** El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), desarrolló en el decenio de los setentas una compleja estructura diseñada para manejar un alto grado de intervención directa del Estado en las actividades de producción y comercialización agropecuaria. Tenía en 1992, una gran cantidad de funciones de control, una numerosa burocracia y una extensa red de agencias regionales y locales.
- **Reforma Agraria Restrictiva.** La ley de Reforma Agraria promulgada en 1964 facilitó la adjudicación de la tierra a comunas y cooperativas, pero prohibió su transferencia; la posterior parcelación de estas tierras condujo a un mercado informal de las mismas. Las disposiciones de esta Ley también estimularon las invasiones y la ocupación de ambientes frágiles.
- **Desarrollo del Riego Subsidiado.** El Gobierno gastaba cerca del 40% del presupuesto de agricultura en la operación del INERHI y de las corporaciones regionales involucradas en el desarrollo de dichos proyectos, y sin embargo, el Gobierno solo recuperaba menos del 5% de los costos totales.

- Deficiente Administración de los Recursos Naturales. El Estado trató de manejar los recursos naturales como propiedad pública en una magnitud que superó su capacidad de regulación y control. Las instituciones públicas eran débiles e inexistentes y la legislación inapropiada.

Las Políticas macroeconómicas y sectoriales discriminatorias, combinadas con una base científica deficiente y, una limitada capacidad analítica y de datos, se reflejaban en una serie de problemas específicos del sector:

- Degradación de los Recursos Naturales. La erosión del suelo se aceleró especialmente en la Sierra, y los agricultores abandonaron las tierras agotadas y se desplazaron a las tierras marginales de los páramos, el Oriente y el Noroccidente. La destrucción de las cuencas hidrográficas estaba bastante extendida y la sedimentación de las represas como "El Paute" era evidente. Los problemas de salinidad en los proyectos de riego se agudizaron, y se incrementó la destrucción de bosques y manglares.
- Agotamiento de la Frontera Agrícola y Baja Productividad. Cerca de dos tercios de los incrementos en la producción entre los años sesenta y mediados de los ochenta se debieron a incrementos en la superficie cosechada y no a los incrementos en los rendimientos. Toda la tierra clasificada como apropiada para la producción agropecuaria estaba en uso en 1990 y la productividad en la agricultura era baja, aún comparada con los países vecinos.

### ***Reformas recientes en la política agraria***

Durante los últimos años Ecuador ha hecho avances sustanciales, tanto en términos de la política macroeconómica, como en términos de la política agraria. En el primer caso, el régimen de tasas de cambio ha sido racionalizado, se han implementado políticas de estabilización y reformas estructurales significativas, el papel del Gobierno ha sido reducido, los mercados financieros han sido liberalizados y las barreras al comercio exterior han sido reducidas sustancialmente. Sin embargo, muchas de las reformas solo han sido implantadas recientemente, mientras que otras se han adoptado de manera parcial.

Las reformas de política agraria impulsadas por el Gobierno que se instaló en 1992 se han basado en los siguientes principios: (i) la eliminación

de los controles de precios y la intervención a través de las empresas agropecuarias estatales; (ii) el manejo sustentable de los recursos naturales de tierras y aguas, con un mayor énfasis en su asignación por el mercado, reservando un papel normativo y regulatorio por parte del Estado; (iii) impulso a los derechos privados de propiedad en el mercado de tierras. A continuación se resumen las principales iniciativas:

### ***Política de precios y comercialización***

**Eliminación del control de precios.** La Ley de Desarrollo Agrario, eliminó los artículos de la Ley de Defensa del Consumidor que autorizaban el control de precios de los productos agropecuarios. Los mercados para los productos agrícolas están ahora libres de control y los precios al consumidor son determinados por la ley de la oferta y la demanda. Los precios al productor están relativamente libres del control del Gobierno, con excepción de aquellos sujetos a las compras de la ENAC y los incluidos en el esquema de franjas de precios.

**Reducción en la intervención de ENAC.** Esta empresa arrendó sus silos al sector privado y redujo sustancialmente su fuerza laboral. Sin embargo, su intervención directa a través de certificados de depósito, ha sido manejada deficientemente y ha contribuido a desestabilizar el mercado.

**Eliminación o privatización de empresas agropecuarias.** Se avanzó moderadamente, con la eliminación del PRONAMEC, con la venta de FERTISA y con los pasos preliminares para la venta de las acciones de ENSEMILLAS; de igual forma, se redujeron los activos y el personal de ENPROVIT, de ENDES y de EMADES, sin embargo, falta la conclusión legal de todos estos procesos. El INERHI, fue reformado y transformado en el Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) y los servicios de sanidad animal y vegetal, fueron combinados en una sola entidad autónoma, el Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuaria (SESA).

### ***Política de comercio exterior***

**Liberación del Comercio Exterior.** La Ley de Desarrollo Agrario estableció la liberación de las importaciones y exportaciones agropecuarias. Sin embargo, subsisten restricciones para-arancelarias, en la forma de la autorización previa del Banco Central y en el manejo discrecional del

permiso sanitario por parte del MAG. De igual manera, subsisten algunos impuestos para las exportaciones tradicionales (café, cacao y banano) y las importaciones agropecuarias tienen niveles arancelarios diferenciados por el grado de procesamiento (5, 10, 15 y 20%). Existe además el esquema de franjas arancelarias (bandas de precios), donde se incluyeron doce productos agropecuarios. El Ecuador se asoció a la Organización Mundial de Comercio (OMC) y se comprometió a desmontar el esquema de franjas para el año 2001.

### ***Reorganización institucional del Sector Público Agropecuario***

El Gobierno emitió las disposiciones legales que establecieron el Reglamento Orgánico Funcional del MAG, se traspasó la administración de los Programas Nacionales por producto a entidades independientes, privadas o mixtas; se integraron los programas de sanidad animal y vegetal en una entidad autónoma, el SESA; y se crearon las oficinas de Gestión Sectorial y de Gestión Ambiental. Como resultado, de las reformas institucionales el personal del MAG y sus instituciones se redujo en más de 5.000 personas.

### ***Política de ciencia y tecnología***

El Proyecto de Modernización de los Servicios Agropecuarios: El Gobierno eliminó los programas de asistencia técnica por productos existentes en el MAG y traspasó las actividades de PROTECA al sector privado y a las Secretarías Regionales. De igual forma, aprobó el Proyecto de Modernización de los Servicios Agropecuarios (PROMSA), con financiación del BID y el BIRF y con componentes en materia de investigación, transferencia de tecnología y sanidad agraria. El componente de investigación contempla la financiación de un fondo competitivo para proyectos conjuntos sector público sector privado, de alianzas estratégicas con entidades internacionales, el fortalecimiento del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIAP), y un programa competitivo de capacitación. En materia de extensión se contempla la financiación parcial de grupos privados de asistencia técnica para agricultores pequeños, medianos y grandes.

### ***Política de aguas e irrigación***

En este aspecto el Gobierno creó el Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), con el propósito de coordinar el manejo integrado del

agua; de igual manera se aumentó la cobertura de las corporaciones regionales y se les fortaleció su responsabilidad en materia de desarrollo de proyectos. Con financiación del BIRF, se inició la implantación del traspaso de la administración de los proyectos a los usuarios y el desarrollo de un sistema de recuperación de costos para las inversiones del Gobierno. En el marco de la Ley de Desarrollo Agrario se permitió la transferencia de las concesiones de aguas, de manera simultánea con la transferencia de la tierra. En este campo, se redactó y se ha empezado la discusión con todos los estamentos interesados de una nueva Ley de Aguas.

### ***Política de tierras***

Se aprobó la Ley de Desarrollo Agrario; esta fortaleció los derechos de propiedad privada de la tierra, eliminó las restricciones para su transferencia y creó el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA). Las bases para la expropiación fueron fuertemente reducidas, con la compensación a ser pagada en dinero efectivo en base a avalúos hechos por la Dirección Nacional de Avalúo y Catastro (DINAC). Las tierras comunales y cooperativas pueden ser divididas en parcelas privadas dependiendo del voto de dos terceras partes de los miembros. Las concesiones de agua pueden ser transferidas automáticamente con la venta de la tierra y registradas en el CNRH y en el registro local.

### ***Problemas remanentes y política agraria en ejecución***

La conclusión principal es que han existido progresos sustanciales en la matriz de políticas que afectan a la agricultura especialmente desde 1992. Se ha iniciado un conjunto de reformas macroeconómicas y sectoriales que han mejorado las posibilidades futuras para el sector agropecuario.

### ***Problemas remanentes***

Subsisten problemas que deben enfrentarse si se quieren consolidar estos logros. Los principales problemas que se han identificado tienen que ver con:

- Las Reformas Estructurales han sido limitadas. La falta de profundidad de las reformas se ha traducido en la falta de confianza de los

inversionistas y en bajas tasas de ahorro e inversión (10% y 14% del PIB) respectivamente. El déficit en cuenta corriente es de cerca del 4% al 6% del PIB y la tasa de cambio real ha estado disminuyendo a una tasa cercana al 6% desde 1990.

- Los incentivos de la política macroeconómica para la agricultura han sido reducidos. Los precios reales para la agricultura han disminuido desde 1990 a pesar del incremento en los precios internacionales. Cerca del 60% de esta caída se explica por el descenso en el tipo de cambio real, el resto se debe a los cambios en los niveles de protección y a las imperfecciones en la cadena de comercialización interna. En los últimos años la franja de precios ha jugado un papel contracíclico, con rebajas en los aranceles en la medida que subían los precios internacionales.
- Una base científica inadecuada. El sistema de investigación, educación y extensión agrícola es seriamente deficiente. Como resultado, la productividad es baja y el Ecuador tiene costos de producción más altos que muchos de sus socios comerciales.
- Creciente Dependencia de los Recursos Naturales. Los agricultores continúan utilizando los recursos naturales como insumos de producción agrícola antes que los factores modernos de producción, teniendo como consecuencia una degradación substancial de los recursos naturales. Entre 1988 y 1995, el 81% de los incrementos en producción se debieron a incrementos en el área cosechada, con 300.000 hectáreas añadidas en la costa y 25.000 en la sierra.
- Permanencia de niveles de pobreza crítica en regiones determinadas. Esto es particularmente cierto para los hogares sin tierra y para aquellos con menos de 3 ha. en la Costa, la Sierra y el Oriente. De otra parte, el retorno al trabajo parece ser menor dentro de la finca que fuera de la finca (en actividades agrícolas y no agrícolas). Una conclusión importante de lo anterior es que la agricultura no parece ser la fuente más importante de ingresos de los hogares rurales en el Ecuador. Estas observaciones pueden tener implicaciones importantes para el diseño de programas de desarrollo rural.

### ***Políticas agrarias en ejecución***

Del análisis anterior queda claro que una condición indispensable para el desarrollo adecuado del sector agropecuario (y de los otros sectores

productivos), es la consolidación y profundización del proceso de estabilización y reformas estructurales. Hay variables fundamentales para la rentabilidad agropecuaria, tales como la tasa real de cambio y las tasas de interés que dependen de manera crucial del marco macroeconómico adecuado. De otra parte, los principales campos en los cuales se debe continuar y acelerar las reformas en materia de política agraria son:

#### *Política de comercio exterior*

Eliminar las barreras no arancelarias. En especial debe eliminarse la autorización previa para las importaciones agrícolas, exigida por el Banco Central, y adoptar un sistema transparente y no discrecional en materia de permisos sanitarios.

Reemplazar el Sistema de Banda de Precios por un sistema de aranceles específicos a las importaciones. El acuerdo del Ecuador con la OMC exige eliminar el sistema de bandas para el año 2001. De igual manera debe procederse con los impuestos advalorem para las exportaciones, lo cual eliminaría la necesidad de fijar precios de referencia para ellas.

Establecimiento de una Comisión de Distorsiones, que opere dentro de las reglas establecidas por la OMC. Esta tendría el propósito de manejar las situaciones donde deben imponerse derechos compensatorios, manejar casos de dumping o aplicar cláusulas de salvaguardia.

#### *Política de comercialización*

Reemplazar la intervención de ENAC en los mercados. Se debe concluir con el proceso de eliminación de la intervención de ENAC y establecer un sistema de crédito privado de corto plazo garantizado por los inventarios de los agricultores, a través de certificados de depósito emitidos por almacenes aprobados por los Bancos. El sistema debe ser complementado con la implantación de sistemas para mejorar el manejo del riesgo de precios, a través de contratos de futuros, opciones fuera de Ecuador, contratos de recompra y fondos de garantía secundarios para productos amortizados.

Concluir la privatización o eliminación de empresas. Mediante la expedición de los dispositivos legales correspondientes, concluir el proceso de privatización o eliminación de ENAC, ENPROVIT, ENSEMILLAS, y demás empresas agropecuarias.

Fortalecer a los gremios privados. Se buscaría que reemplacen a las empresas anteriores en la prestación de servicios a los agricultores.

### *Reorganización Institucional*

Concluir la reforma del MAG y sus instituciones adscritas. Se debe establecer la estructura organizacional definitiva del MAG, poniendo especial atención a la consolidación de las oficinas de Gestión Sectorial y Gestión Ambiental a nivel asesor. Se debe consolidar la organización del MAG alrededor de la Subsecretaría de Políticas y de la Subsecretaría Técnica. La primera de ellas especializada en materias de información, políticas y negociación y, la segunda, organizada alrededor de la gerencia del sector público agropecuario y de sus entidades adscritas. Se debe reafirmar el carácter normativo del MAG y concluir el traspaso o eliminación de las funciones y programas de ejecución.

### *Mejoramiento de la base de datos y la capacidad analítica*

Se necesita dar gran prioridad a la conclusión del censo agropecuario y al fortalecimiento de las unidades que contribuyen a mejorar la información y monitoreo del comportamiento de las principales variables y de los recursos naturales del sector agropecuario. De igual forma, se deben fortalecer las unidades que contribuyen al análisis de políticas agrarias y sus impactos. En este componente, se diseñará e implementará un sistema de información agropecuaria.

### *Política de ciencia y tecnología agropecuaria*

Se debe en este caso implementar prontamente el Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios (PROMSA), que incluye financiación del BID y el BIRF para investigación, transferencia de tecnología y sanidad agropecuaria. De igual forma, asegurar la financiación futura de estas actividades, cuando termine el financiamiento externo. Se debe contemplar el fortalecimiento selectivo de las facultades de agricultura para enfocarlas en áreas prioritarias, donde tengan ventajas comparativas con relación al Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIAP).

### *Programas de desarrollo rural*

Reenfocar los Programas de Desarrollo Rural, de acuerdo a las estrategias que los propios hogares rurales han venido adoptando, de trabajo fuera de

la finca. Por lo tanto, se deberían adoptar estrategias orientadas a dinamizar las fuentes de empleo en ciudades pequeñas del área rural, en base a actividades conectadas con un sistema eficiente de producción agropecuaria.

### *Política de tierras*

Revisar la Ley de Comunas. Se debe revisar esta ley que regula la organización comunal, para hacerla compatible con los preceptos de la Ley de Desarrollo Agrario. Esta última también podría ser revisada para introducir las subastas como método para determinar el valor de las tierras públicas.

Fortalecer el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), con el propósito de regularizar la tenencia de la tierra de acuerdo a la nueva Ley de Desarrollo Agrario. Se debe concentrar esta institución en resolver los cientos de disputas no resueltas con relación a la propiedad de la tierra.

Desarrollar e implementar un Plan de Modernización del Catastro Rural y el Registro de Tierras. Este sistema que debe ser la base para el funcionamiento eficiente del mercado de tierras que está totalmente obsoleto.

Concluir la implantación de los esquemas de capacitación campesina, para su participación en los mercados de actores y productos. El diseño del Fondo Dotal para Capacitación (se nutre con la venta de activos improductivos del MAG) y del Instituto Nacional de Capacitación Campesina, ha sido concluido, por lo cual debe pasarse a su implantación.

### *Política de aguas e irrigación*

Concluir el diseño de una estrategia de manejo de recursos hídricos y fortalecer las instituciones en el manejo integrado del agua, especialmente el Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). Esta institución debe ser elevada de rango y convertida en una agencia supraministerial, fortalecida técnicamente y dotada de departamentos técnicos para el manejo de las políticas en agua potable, hidroelectricidad y calidad del agua. Se requiere además, modificar el marco legal del recurso hídrico, que garantizaría una asignación más eficiente del agua y un acceso más equitativo basado en la decisión individual. También es necesario implantar una política de recuperación de costos, para la construcción de obras en el subsector de recursos hídricos (irrigación, agua potable etc.). Esto es fundamental para proyectos en materia de riego que sería financiado con fondos

internacionales. La política debería requerir que los costos de operación y mantenimiento sean transferidos a los agricultores y que las nuevas inversiones, incluyendo la rehabilitación, sean pagadas completa o sustancialmente por el sector privado. Por último, se debe establecer una política de manejo de cuencas. El BID financiaría un proyecto en este campo, este debe ser un proyecto de asistencia técnica y entrenamiento ejecutado a través de las corporaciones regionales de desarrollo en combinación con el sector privado; el Programa se enfocaría en dos objetivos: (i) la recuperación y el uso múltiple y sostenido de las cuencas degradadas y (ii) el mejoramiento de la calidad de las aguas incluyendo el establecimiento de políticas y estándares.

*Fortalecimiento del Instituto Nacional Forestal (INEFAN) para el manejo del patrimonio forestal y las áreas protegidas.*

Se debe precisar la misión y priorizar las actividades del INEFAN, concentrándolo en (i) la delimitación y administración de las áreas forestales y de vida silvestre pertenecientes al Estado, (ii) velar por la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales existentes y (iii) promover y coordinar la investigación científica en el área de su competencia. Además, debe ser fortalecido mediante reformas en el manejo presupuestal y desembolsos, la evaluación del régimen de cargos y remuneraciones y el establecimiento de técnicas modernas de administración de proyecto de asistencia técnica, y entrenamiento ejecutado a través de las corporaciones regionales de desarrollo en combinación con el sector privado. El Programa se enfocaría en dos objetivos: (i) la recuperación y el uso múltiple y sostenido de las cuencas degradadas y (ii) el mejoramiento de la calidad de las aguas incluyendo el establecimiento de políticas y estándares.

Así mismo, es importante maximizar los incentivos de mercado y la participación de la sociedad civil. En el caso de las plantaciones, la mejor forma en que se puede estimular la reforestación es creando las condiciones de competencia y poniendo al alcance del sector privado la información sobre precios, asistencia técnica, semillas genéticamente mejoradas, que permitan a los dueños de bosques su manejo razonable. Se debe hacer todo lo posible para que el incentivo básico que rige las inversiones privadas, el precio de la madera en pie, se mantenga a niveles del mercado internacional. Se deben eliminar todas las regulaciones innecesarias que afectan el establecimiento, manejo, cosecha, transportar comercialización y exportaciones de bosques plantados por el hombre. De otra parte, el INEFAN debe identificar tareas factibles de realizarlas por el sector privado y asignarlas mediante subasta pública.

*Políticas de gestión ambiental*

Se institucionalizó en el MAG una oficina de gestión ambiental con énfasis en las áreas de política y gestión ambiental, ordenamiento territorial y manejo de recursos naturales renovables. Para el establecimiento de la política ambiental se busca diseñar e implantar un sistema de información geográfico y un sistema de monitoreo ambiental. Paralelamente se capacitará al sector público y privado en estas áreas.



# **POLITICA AGROPECUARIA Y CAPACIDADES DE ANALISIS Y ASESORIA EN POLITICAS PARA LA AGRICULTURA EN COLOMBIA<sup>10</sup>**

## **Políticas que Inciden en el Desarrollo de la Agricultura**

La actual política agropecuaria en Colombia parte del reconocimiento de que la actividad agropecuaria y pesquera trasciende su significación económica, ya que juega un papel estratégico en la estabilidad y en la consolidación social y política del país. Al mismo tiempo, reconoce la interdependencia que existe entre los diferentes factores que se conjugan en las áreas rurales, para incidir en el desenvolvimiento del sector agropecuario.

Aunque con la globalización de la economía, la capacidad de maniobra sectorial de la actividad agropecuaria se ha visto más condicionada a las directrices de la política macroeconómica, el fortalecimiento que ha tenido el Ministerio de Agricultura en los últimos años ha permitido que, tanto en el Plan de Desarrollo Cuatrienal del Gobierno, así como en los distintos entes de concertación de metas anuales tales como inversión pública, política de precios y comercio exterior, entre otras, la actividad agropecuaria tenga una significativa presencia.

## ***Proceso de conducción estratégica y de formulación de políticas***

La formulación de esta política es producto de un trabajo conjunto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de su Dirección General de Política Sectorial y del Departamento Nacional de Planeación, ente asesor de la presidencia de la República, por intermedio de su Unidad de Desarrollo Agrario. Dicha formulación se apoya en trabajos y estudios

---

10 Síntesis del Informe Nacional presentado por Jairo Cendales V.

realizados por las dos entidades, en las cuales el IICA tiene una participación significativa, así como en aquellos realizados directamente por las distintas entidades adscritas al Ministerio de Agricultura.

La concreción de los principales lineamientos de la política sectorial contemplados en el Plan de Desarrollo Económico del Gobierno, se ratifican mediante políticas específicas para los distintos programas, las cuales son sometidas a aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), máximo ente asesor del Gobierno en materia de la política económica, en el cual tiene asiento el Ministro de Agricultura.

Los documentos de política sectorial llevados a consideración del CONPES, son formulados por el Ministerio de Agricultura a través de sus Viceministerios y la Dirección General de Política Sectorial, en conjunto con la Unidad de Desarrollo Agrario del Departamento Nacional de Planeación. En su elaboración participan también las entidades adscritas a los Ministerios responsables de la ejecución de las políticas (tecnología, crédito, reforma agraria, etc.) y en algunos casos se cuenta además con la realización de estudios y/o asesorías de Organismos Multilaterales como el IICA, o la Banca Internacional que los financia (Banco Mundial, BID); esto último ha sido especialmente relevante en los programas de Reforma Agraria, Desarrollo Rural y Adecuación de Tierras.

Por otra parte, como resultado de la amplia participación que la Constitución Política de 1991 otorgó a la sociedad civil, y muy especialmente por la última Ley Agraria del país (Ley 101 de 1993), el sector privado tiene una amplia participación en la concertación de la política sectorial, principalmente a través de los gremios que agrupan los productores de los cultivos comerciales. La participación campesina es mucho más limitada.

La participación del sector privado agropecuario y agroindustrial ha sido significativa en los últimos años, principalmente en el proceso de negociaciones comerciales que afronta el país a nivel internacional.

### ***Política de precios***

A partir del proceso de apertura económica que profundizó el país a partir del año de 1991, el sector agropecuario como la gran mayoría de actividades productivas, disponen de libertad de precios, tanto al productor como al consumidor. En este sentido, el Ministerio de Agricultura cumple

fundamentalmente un papel de facilitador de información sobre el comportamiento de los mismos tanto a nivel nacional como internacional.

Sin embargo, en el sector agropecuario se dispone actualmente de un instrumento de intervención para la estabilización de precios de bienes agropecuarios, este es el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP), el cual se constituye en el indicador de precios para oferentes y demandantes de materias primas y bienes derivados.

También se establecen algunos precios de intervención dirigidos a promover las compras del sector privado, aunque solamente en zonas rurales no vinculadas a los mercados regionales o nacionales, y en aquellas afectadas por problemas de violencia. En estas zonas, el Gobierno concede a los comerciantes o industriales una compensación por costos de transporte y almacenamiento, tendiente a cubrir los mayores costos en que puedan incurrir, frente al costo de importación de dichos productos por las deficiencias de infraestructura que allí se presentan.

En cuanto a la participación institucional en la definición de precios, el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA), que era la entidad del Estado que cumplía la función de intervención en físicos y determinación de precios agrícolas, ha entrado en un proceso de liquidación y será reemplazada por una nueva entidad orientada a administrar incentivos, subsidios y compensaciones, así como a liderar el desarrollo de un programa de inteligencia de mercados y tecnologías en manejo postcosecha.

El Ministerio de Agricultura, por su parte, participa en algunas entidades de concertación entre el sector público y privado, encargadas de definir metas de precios y salarios, pero sin comprometerse con ningún tipo de regulación o control de precios. El aporte del Ministerio de Agricultura radica en la creación de políticas sectoriales que contribuyan al logro de las metas anuales de inflación que fija la Junta Directiva del Banco Central.

### ***Política de subsidios***

La actual política de subsidios para el sector agropecuario y demás sectores económicos del país, está orientada a subsidiar la demanda, contrario a la que regía antes de 1990, que subsidiaba básicamente la oferta, tanto por la vía de los productos y servicios, como por la vía de las instituciones que ejecutaban dicha política. En general, los subsidios agropecuarios

están dirigidos a mejorar la competitividad de los productores, mediante mecanismos que faciliten el acceso a la tierra, la modernización de la infraestructura de producción, el acceso al crédito, la dotación de sus servicios básicos y las exportaciones.

En el caso de la producción campesina, el subsidio se otorga mediante programas de inversión social cofinanciados con las municipalidades y tendientes a reducir el rezago productivo y social que registran las zonas rurales con mayor pobreza relativa.

Entre los principales subsidios vigentes se destacan:

- El subsidio al crédito de pequeños productores campesinos;
- El Incentivo a la Capitalización Rural, mediante el cual se subsidia hasta el 40% del valor de la maquinaria y otros implementos agrícolas;
- El Certificado de Incentivo Forestal, subsidio que se otorga hasta por el 50% del costo de implantación y sostenimiento de plantaciones forestales;
- El subsidio a la compra de tierras, otorgado en el programa de Reforma Agraria asignando hasta un 70% del valor de la tierra adquirida por pequeños propietarios;
- El subsidio a la adecuación de tierras, que otorga hasta un 50% el costo de las obras principales y secundarias de los distritos de riego;
- El Certificado de Reembolso Tributario (CERT), incentivo que se otorga sobre las exportaciones de productos con significativa presencia en los mercados internacionales.

El otorgamiento de los subsidios al sector agropecuario está ligado, en gran medida, a la situación fiscal del país. En este sentido, la asignación anual de recursos con este propósito está condicionada por las metas monetarias, financieras y cambiarias que fija el Banco Central y por las metas fiscales del Gobierno a través del Ministerio de Hacienda.

El presupuesto que se asigna anualmente con este fin, se define en un proceso de programación anual que se concerta entre el Ministerio de Agricultura y el Departamento Nacional de Planeación. Este ejercicio se realiza de acuerdo con los criterios establecidos al respecto para el Presupuesto General de la Nación, que somete el Gobierno a consideración del Congreso de la República y que es formalizado mediante Ley de Presupuesto para cada vigencia.

### ***Política de apoyo a la producción agropecuaria***

La actual política sectorial en Colombia se ha definido en torno a tres objetivos principales: la modernización y competitividad de las actividades productivas, el apoyo a los cultivos en crisis y la modernización de la sociedad rural.

Esta política tiene varios prerequisites. El primero, la necesidad de pensar en el mercado antes que en la producción. Este cambio implica una segunda condición, que es reorientar la política sectorial mediante una transformación cultural de los productores que garanticen mejoras en la competitividad del país. La tercera precondition del éxito es la voluntad política los industriales y campesinos para concertar con el gobierno el perfeccionamiento de los instrumentos de la intervención estatal. Finalmente, el cuarto prerequisite, es la necesaria protección del país a aquellas actividades eficientes que se encuentren expuestas a distorsiones de los mercados internacionales, y sobre todo, apoyar la reconversión de los sectores no competitivos. Esto último se ejecuta a través de políticas graduales, cuidadosamente diseñadas, que protejan transitoriamente los ingresos de aquellos productores cuyas actividades sean las más golpeadas, como consecuencia de la dinámica del cambio.

No obstante, lo más novedoso de la política agropecuaria colombiana es la introducción de una nueva forma de hacer política sectorial. Esta consiste en impulsar, como estrategia básica para garantizar la competitividad del sector, la concreción de Acuerdos Sectoriales de Competitividad en las principales cadenas productivas vinculadas a las materias primas de origen agropecuario. Dichos Acuerdos consisten en la concertación entre productores, agroindustriales y el Gobierno, de planes de desarrollo tendientes a superar las limitaciones de las distintas fases de las cadenas productivas y fortalecer las ventajas competitivas que garanticen la permanencia y expansión en los mercados internos o externos. Actualmente se avanza en la concertación de acuerdos sectoriales para las cadenas de oleaginosas, productos lácteos, arroz y alimentos balanceados.

En estos Acuerdos, el Gobierno cumple un papel de facilitador del proceso, mediante la adopción de políticas macroeconómicas no discriminatorias contra el sector, y garantizando inversiones económicas y sociales con sus propios instrumentos sectoriales.

Los programas específicos dirigidos a apoyar la modernización del sector son:

**Adecuación de tierras:** La política en este sentido plantea innovaciones y desafíos importantes. De una parte, se busca dinamitar la inversión en riego y drenaje mediante una activa participación de los propios usuarios en la identificación, diseño, construcción y administración de las obras. De otra, promover la participación del sector privado en la ejecución de los proyectos. La ejecución de este programa tiene además como atractivo el incentivo que el Gobierno otorga a las inversiones que los productores realicen en adecuación de tierras.

**Capitalización y financiamiento:** Con el fin de estimular la modernización del campo, se estableció un instrumento denominado Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), mediante el cual se subsidia de manera directa a los productores en la adquisición de maquinaria, equipos nuevos y asistencia técnica, con un subsidio de hasta el 40% de su valor si se trata de pequeños productores y del 30% si se trata de otros productores.

**Investigación y desarrollo tecnológico:** El sector agropecuario colombiano cuenta con una valiosa estructura institucional en esta área, en la que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a partir de su reestructuración en agosto de 1994, ha retomado con mayor énfasis el liderazgo en el diseño de las políticas de investigación y desarrollo tecnológico.

Esta estructura institucional está formada por un Sistema Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico que comprende desde la integración de los centros internacionales de investigación, la creación de corporaciones mixtas (Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, Corporación para la Orinoquia y Corporación Colombia Internacional), la contribución de las universidades públicas y privadas, hasta el aporte del sector privado a través de sus centros de investigación y de las cuotas parafiscales de fomento<sup>11</sup>. Complementariamente, el sector cuenta también con un Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria (SINTAP), que coordina las acciones y políticas de las entidades nacionales con las Secretarías de Agricultura Departamentales y con las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATAs).

**Sanidad animal y vegetal:** La política de modernización del Estado iniciada en el país desde 1991, implicó la reestructuración de sus entidades,

---

11 Imposición de autogravámenes a subsectores para dedicarlos a actividades de fomento dentro del mismo subsector.

entre ellas el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA); el objetivo general de esta reestructuración fue la promoción de la especialización del Instituto en la prevención y control de riesgos sanitarios, biológicos y químicos, así como en el registro y control de los derechos de obtentores vegetales. Como resultado de lo anterior, las funciones de investigación y transferencia de tecnología pasaron a ser ejecutadas principalmente por el sector privado o por entidades de carácter mixto.

**Fondos de fomento:** La Ley Agrícola de 1993 reglamentó el principio de parafiscalidad para el sector agropecuario, según el cual se pueden imponer contribuciones a los diferentes subsectores agropecuarios y pesqueros para su propio beneficio. También estableció que la administración de estos Fondos sería realizada por entidades gremiales de representatividad nacional.

Los recursos que se generen por estas contribuciones deben ser invertidos en actividades de investigación y transferencia de tecnología, asesoría y asistencia técnica, control sanitario, organización y desarrollo de la producción y la comercialización, fomento de las exportaciones, promoción del consumo interno, apoyo a la regulación de la oferta y la demanda y programas económicos, sociales y de infraestructura para beneficio del subsector respectivo. Actualmente existen once fondos parafiscales, de los cuales los del café, cerealista, arrocero, cacao y de panela, habían sido creados con anterioridad a la expedición de la Ley Agraria; posteriormente fueron creados los de ganado, leguminosas de grano, frijol soya, palmero, avícola y hortofrutícola.

**Comercialización y agroindustria:** Los objetivos de la política de comercialización y agroindustria son dotar al sector de canales modernos de comercialización; dentro de dicha estrategia, la reducción de pérdidas físicas, la agregación de valor, la generación de empleo rural extrapredial y la integración de las cadenas productivas, son propósitos de trascendental importancia.

El Ministerio de Agricultura, consciente de tal compromiso, ha previsto una serie de incentivos a la participación privada en los procesos de comercialización y agroindustria, a través del fortalecimiento financiero del "Fondo de Inversiones para Capital de Riesgo en Empresas Comercializadoras y de Transformación Primaria de Productos Agropecuarios y Pesqueros", como una cuenta especial (Fondo EMPRENDER). Mediante dicho Fondo se estimula la creación y el fortalecimiento de empresas comerciales

y de transformación primaria de productos agropecuarios mediante el aporte de capital inicial y el financiamiento de la preinversión, en asocio con los productores de las distintas regiones del país y con las entidades territoriales.

**Información sobre mercados y precios:** Conscientes del papel estratégico que juega la información como herramienta para la dinamización de los mercados, el Ministerio de Agricultura ha venido trabajando en el montaje de los siguientes sistemas:

- Sistema de información del Sector Agropecuario (SISAC);
- Sistema de información de precios y análisis de mercados del Sector Agropecuario (SIPSA);
- Subsistema de información de precios mayoristas y volúmenes transados
- Sistema de información geográfica digital para la planificación nacional y regional (SIG);
- Sistema de clasificación y tipificación de canales y cortes de la carne bovina

**Ayudas de caja verde:** En cuanto a los instrumentos utilizados partir de la expedición de la Ley Agrícola de 1993, se formalizó en Colombia la asignación de subsidios directos a los productores, fundamentalmente dentro del criterio de que estén desvinculados de los precios y de los ingresos. En este sentido, gran parte de los subsidios establecidos se enmarcan en las denominadas Ayudas de Caja Verde, dentro de los cuales se destacan los siguientes: el Incentivo a la Capitalización Rural; el Certificado de Incentivo Forestal; el subsidio a la compra de tierras; el subsidio a la adecuación de tierras; y las compensaciones por transporte y almacenamiento.

### ***Políticas comerciales***

Colombia ha registrado en los últimos años una gran dinámica en la negociación de distintos Acuerdos Comerciales, propiciando que en los mismos el tema agrícola sea tratado en una mesa especial. De igual manera, en los regímenes de normas de origen, salvaguardia y otros temas, el Ministerio de Agricultura aboga por un tratamiento especial y diferenciado dada la alta sensibilidad del sector.

El Ministerio de Agricultura en coordinación con el de Comercio Exterior, son los organismos encargados de establecer las políticas de comercio

exterior para el sector, y siguiendo los lineamientos de la Constitución Nacional, se consulta permanentemente al sector privado. Con este propósito se creó el Consejo Nacional Agropecuario, cuya función principal es recomendar al Gobierno las diferentes opciones de política comercial. Le corresponde al Ministerio de Agricultura, a través del Viceministerio de Coordinación de Políticas y su Dirección de Comercio Exterior y Negociaciones Internacionales, la coordinación de la política comercial de carácter internacional con el sector privado, con el Ministerio de Comercio Exterior y con los órganos rectores de la Política de Comercio Exterior del país.

Las posiciones del país en las diferentes negociaciones internacionales surgen de estudios elaborados por el sector público, el sector privado y por contrataciones que se realizan a entidades especializadas, con fondos de ambos sectores.

Los diferentes Acuerdos Comerciales suscritos por el país, ya sea de carácter multilateral, regional o bilateral, establecen dentro de su normatividad los mecanismos para su administración. Es así como el Acuerdo de Cartagena y los demás Acuerdos Comerciales (como G3, Mercosur, los Acuerdos bilaterales en el marco de ALADI, etc.), poseen sus propios órganos administrativos que garantizan su funcionamiento.

En cuanto a la participación del sector en la definición de las políticas arancelarias, estas se rigen también por los diferentes Acuerdos internacionales suscritos con otros países. En este marco, los Ministerios de Agricultura y de Comercio Exterior proponen la política arancelaria al Consejo Superior de Comercio Exterior, organismo rector de la política arancelaria del país.

Las barreras no arancelarias fueron eliminadas a partir del proceso de apertura comercial de principios de la década del 90, conservando tan solo un 2% del universo arancelario en licencia previa. En este sentido, los bienes agropecuarios se encuentran en régimen de libre importación, excepto los trozos de pollo que están sometidos a licencia previa, y algunos productos sujetos al sistema de franjas de precios requieren de "vistos buenos" por parte del Ministerio de Agricultura, con el fin de garantizar la correcta absorción de las cosechas nacionales, política que fue notificada dentro de los términos establecidos por la OMC.

### ***Políticas financieras y de crédito***

La política de crédito se enmarca en los lineamientos establecidos por la Ley 16 de 1990, mediante la cual se estableció el Sistema Nacional de

Crédito Agropecuario (SNCA) y se creó el Fondo para el Financiamiento del sector Agropecuario (FINAGRO). El SNCA está conformado por la Comisión Nacional de Crédito (CNCA), los Bancos vinculados al sector agropecuario y los demás intermediarios financieros públicos y privados del país.

La CNCA es el organismo encargado de establecer las políticas de crédito en el sector. Esta Comisión está integrada por el Gerente del Banco Central, el Ministro de Agricultura, representantes de los bancos del sector, un delegado del Presidente de la República, el Director del Departamento Nacional de Planeación y representantes de los gremios de la producción. FINAGRO, por su parte, es un Banco de Redescuento constituido con aportes del sector público (89%) y del sector privado.

La política de crédito agropecuario, está enmarcada dentro de los criterios generales, que en materia monetaria y financiera, fija la Junta Directiva del Banco Central. Este organismo está facultado para determinar los criterios sobre tasas de interés y normas del Sistema Financiero Colombiano. Entre las políticas actuales destacan la liberación de las tasas de interés, la eliminación de topes de financiamiento por sectores, la mayor participación de intermediarios financieros y el tratamiento diferenciado para los pequeños productores.

El sector para la ejecución de la política, cuenta con recursos de inversiones forzosas que garantizan la disponibilidad permanente de crédito para la agricultura; el FINAGRO como banco especializado de segundo piso; un Fondo de Garantías para los pequeños productores; el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR); el Certificado de Incentivo Forestal (CIF); el Plan de Alivio a la Deuda de Pequeños Productores; y el Fondo de Solidaridad Agropecuaria.

La participación del Ministerio de Agricultura en la política de financiamiento y crédito al sector se realiza a través de la acción directa que ejerce el Ministro del ramo en la CNCA. Al interior del Ministerio, la planeación y formulación de la misma es responsabilidad del Viceministerio de Coordinación de Políticas y de la Dirección General de Política Sectorial. Así mismo, el Ministerio de Agricultura como accionista mayoritario preside las Juntas Directivas del FINAGRO y de la Caja Agraria, principal entidad otorgante de crédito al sector.

## **Políticas sociales**

El principal problema que afecta a los campesinos e indígenas colombianos es la falta de acceso a servicios sociales y a los recursos productivos suficientes para obtener un ingreso que contribuya a mejorar sus condiciones de vida, es decir, que les permita satisfacer sus necesidades y retener excedentes. El desarrollo del espacio rural y de sus comunidades es aún muy precario. El mejoramiento de los indicadores de pobreza según necesidades básicas insatisfechas es muy lento, siendo así que, en 1993, más del 50% de los habitantes rurales permanecían ubicados en el nivel de miseria<sup>12</sup>.

Así, la política de desarrollo rural involucra aproximadamente la mitad de los recursos destinados al sector, para ofrecer a los campesinos e indígenas los medios y condiciones que les permitan ampliar sus oportunidades económicas y facilitar su acceso a los servicios sociales básicos.

La política social del sector agropecuario se enmarca dentro de la política social del Gobierno, que pretende esencialmente facilitar el acceso de los sectores más pobres de la población a los servicios de infraestructura básica y a los recursos productivos, buscando con ello reducir el atraso que estos sectores presentan en la sociedad colombiana.

La formulación de esta política es un proceso de concertación conjunto entre el Departamento de Planeación Nacional, la Consejería Social de la Presidencia de la República, el Ministerio de Agricultura y otros Ministerios vinculados con la inversión en infraestructura tales como los de Salud, Educación, Economía, Transporte, Minas y Energía y Telecomunicaciones. Para facilitar esta coordinación el Ministerio de Agricultura a su interior, ha creado unidades especiales encargadas del seguimiento y coordinación de la inversión rural responsabilidad de otros ministerios distintos al de Agricultura.

La política social rural da especial importancia a los siguientes programas: Reforma Agraria; Vivienda Rural; Generación de Empleo Rural; Modernización y Diversificación de Cultivos; Fondo de Organización y Capacitación Campesina; Desarrollo Rural Campesino; y, el programa de Subsidio Familiar Campesino.

---

12 Definido como aquel nivel de vida en que los habitantes tienen "más de una necesidad básica insatisfecha"

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, reconociendo la necesidad de desarrollar políticas efectivas que favorecieran el desarrollo de la población rural, favoreció el diseño de una estrategia que permitiera volver los ojos al campo; el resultado de esta preocupación fue la realización en 1996 de la Cumbre Social Rural, como mecanismo de discusión de la situación del sector agropecuario en particular y del campo en general. El resultado fue el Contrato Social Rural firmado entre los diferentes sectores económicos, representantes de las entidades del Estado, de los campesinos y de los industriales, en él se resumen una serie de compromisos frente al desarrollo de una reforma agraria de tipo integral; adelantar una política de pacificación; una política de financiamiento y crédito para el sector rural, que incluya el otorgamiento de subsidios, la construcción de infraestructura y tecnología de crédito, ampliando su aplicación en la cadena productiva; y en la decisiva inversión social rural para incentivar las actividades productivas agrícolas y no agrícolas en el campo colombiano.

### ***Políticas ambientales de conservación de los recursos naturales***

Con la expedición de la Ley 99 de 1993 que creó el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se establecieron las normas, mecanismos y organismos de gestión requeridos para coordinar y ejecutar la política ambiental nacional. El Ministerio del Medio Ambiente, en su calidad de organismo rector, tiene la responsabilidad, entre otras funciones, de formular la política nacional, establecer las reglas y criterios en el ordenamiento ambiental del uso del territorio y el aprovechamiento sostenible de los recursos y de regular las condiciones generales para el uso, manejo, aprovechamiento, conservación restauración y recuperación de los recursos naturales.

Por su parte el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como miembro integrante del SINA, tiene la función de proponer y definir los instrumentos de política sectorial relacionados con el desarrollo productivo agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, bajo criterios de sostenibilidad ambiental; de esta forma, se han diseñado una serie de instrumentos de política económica concordantes con los que viene promoviendo el Ministerio del Medio Ambiente. Dichos instrumentos están orientados a lograr un mejoramiento en la calidad de vida de la población rural, la modernización de las técnicas de producción campesina y la ampliación de la prestación y calidad en los servicios públicos y sociales.

Entre los principales instrumentos aplicados están aquellos relacionados con la capitalización y financiamiento del sector, como son el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), el Fondo de Garantías (FAG) y el Certificado de Incentivo Forestal (CIF); en relación a la adecuación de tierras se tiene el Fondo Nacional de Adecuación de Tierras (FONAT), cuyo objeto es financiar los estudios y construcción de obras de riego, avenamiento y defensa contra inundaciones; finalmente, en el campo de investigación y desarrollo tecnológico se cuenta con el Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria y el Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria (PRONATTA), el cual apoya proyectos de orden forestal y de conservación de recursos naturales.

En el esquema orgánico del Ministerio de Agricultura existía una instancia para tratar el manejo de los recursos naturales; esta dependía de la Sub-dirección de Regionalización que fue posteriormente eliminada, ya que su conveniencia fue puesta en duda debido a la creación del Ministerio del Medio Ambiente y a la conformación del Sistema Nacional Ambiental. En este nuevo escenario normativo las Direcciones Generales de Política Sectorial y de Desarrollo Regional asumieron de manera directa el tratamiento de los temas ambientales relacionados con el sector.

A pesar de los esfuerzos adelantados por estas Direcciones para abordar el tratamiento de la problemática ambiental agraria, existe aún el vacío por integrar al Ministerio del Medio Ambiente en la resolución de dichos conflictos, por lo que se celebró un convenio entre los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y del Medio Ambiente, con la finalidad de adelantar acciones conjuntas en el ámbito de sus competencias. No obstante, su operatividad ha sido mínima debido a la falta de voluntad política requerida para facilitar el desarrollo de acciones conjuntas.

Por las circunstancias anteriores, el Ministerio de Agricultura optó por establecer una instancia denominada Unidad de Gestión Ambiental y Desarrollo Sostenible Agropecuario y Rural, que tiene por objetivo servir de instancia coordinadora y de apoyo al interior del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y con las diferentes entidades que conforman el Sistema Nacional Ambiental en la formación de una cultura ambiental sectorial y en el tratamiento de los temas ambientales que se relacionen con el sector agropecuario y rural. Sin embargo a pesar de las acciones adelantadas por esta unidad, es necesario fortalecerla técnica y presupuestalmente.

## **Aspectos Instrumentales y Funcionales**

### ***Nivel Jerárquico y estructura funcional***

La nueva estructura institucional del Ministerio de Agricultura fue puesta en marcha entre 1993 y 1994. La adopción de un nuevo nombre, el de Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, da cuenta de la trascendencia que deben tener a nivel institucional, las acciones y políticas dirigidas a promover el desarrollo y la modernización de la sociedad rural, las cuales deben ser ejecutadas paralelamente con las actividades de modernización productiva del sector.

Acorde con ese nuevo enfoque, se creó el Viceministerio de Desarrollo Campesino y adscritas a él, la Oficina de Mujer Rural y las Direcciones Generales de Desarrollo Productivo, de Desarrollo Social y de Desarrollo Empresarial.

Asimismo, para responder adecuadamente a la misión primordial del Ministerio como rector de las políticas sectoriales, se creó el Viceministerio de Coordinación de Políticas, cuyas funciones son asesorar al Ministro en el manejo de los instrumentos de la política en las áreas de investigación y desarrollo tecnológico; adecuación de tierras; comercialización; agroindustria; capitalización y financiamiento del sector. Así mismo, tiene la función de estudiar y coordinar los informes de las distintas dependencias del Ministerio y de las entidades adscritas vinculadas; dirigir y elaborar los planes y programas del sector agropecuario que deban ser puestos a consideración del Consejo Nacional de Política Social (CONPES), o del Departamento Nacional de Planeación.

Adicionalmente, con el fin de promover y apoyar la producción y comercialización de los bienes agrícolas, forestales, ganaderos y pesqueros, para fomentar el desarrollo de la agroindustria primaria y fortalecer sus relaciones con el sector productivo, se creó el Viceministerio de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, dentro del cual fueron organizadas las Direcciones Generales Agrícola; Forestal; Pecuaria; Pesquera y Acuícola.

La adecuación del Ministerio a las nuevas funciones y estructura es un proceso lento, que deberá irse perfeccionando en la medida en que se asuman a cabalidad las transformaciones introducidas y en que se puedan llevar a cabo los ajustes que amerite el esquema inicialmente planteado en la nueva estructura. Uno de los ajustes que se hizo evidente al entrar en funciona-

miento la nueva Institucionalidad, fue el relacionado con la necesidad de crear una oficina que contribuyera a hacer operativos los procesos internos del Ministerio y que adicionalmente, promoviera la sistematización de todas sus actividades. Fue así como se creó en 1995 la Oficina de Planeación, Organización e Informática, adscrita a la Secretaría General del Ministerio.

### ***Recursos humanos y materiales***

La planta de personal del Ministerio de Agricultura se encuentra conformada por 274 cargos agrupados a nivel Directivo, ejecutivo, profesional, técnico y asistencial.

En cuanto al equipo de computo disponible, se cuenta cerca de 190 microcomputadores con sus respectivas impresoras, fax, etc.

Las principales fuentes de información son de carácter oficial, y entre ellas destacan las elaboradas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el Banco de la República, Planeación Nacional y el Ministerio de Comercio Exterior. Además, se cuenta con fuentes de entidades adscritas vinculadas y fuentes de orden privado, especialmente suministradas por los gremios agropecuarios y agroindustriales.

### ***Relación con otras instancias para la concertación de políticas***

La formulación de las políticas sectoriales se concertan con el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio de Hacienda entre otros. Para cada uno de los programas de política sectorial existen organismos rectores de la política tales como el Consejo Nacional de Adecuación de Tierras para la política de riego, la Comisión Nacional Crédito Agropecuario para el financiamiento, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y el Comité Nacional de Reforma Agraria.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dispone de un Sistema de Planificación Nacional-Regional del Sector Agropecuario y Pesquero, a través del cual es posible articular las acciones de planificación y gestión de recursos, programas y proyectos de nivel nacional con los niveles regional,

departamental y local. Además del Ministerio y sus entidades adscritas y vinculadas, el Sistema está conformado por entidades o dependencias sectoriales ubicadas en las entidades territoriales, los organismos de concertación creados en cada uno de estos niveles y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural.

En este sentido, se ha planteado como misión del sistema el planificar la ejecución de la política agropecuaria y pesquera, los programas especiales y la prestación de los servicios agropecuarios, en el nivel territorial con criterios de concurrencia, subsidiaridad y coordinación y con principios de participación, concertación y descentralización, buscando la modernización de la sociedad rural y de la actividad agropecuaria y pesquera.

### ***Capacidades de análisis de comportamiento sectorial e impactos de políticas***

Para evaluar el comportamiento del sector, semestralmente se realizan análisis coyunturales en términos de área producción y rendimiento, situación del PIB agropecuario, crédito, balanza comercial agropecuaria, precios al productor y al consumidor y variables macroeconómicas, entre otros.

El Ministerio prepara un informe anual de actividades el cual es presentado al Congreso de la República. Además, todas las entidades ejecutoras de la política sectorial en los distintos programas, presentan al Ministerio de Agricultura un informe anual de ejecución física y financiera el cual sirve de base para la programación de acciones del próximo periodo.

Para temas como empleo rural, productividad, competitividad y bienestar social, producción y el comercio de productos agropecuarios, evaluación de practicas comerciales, barreras de acceso a mercados, riesgos climáticos, sistemas de financiamiento, prácticas de manejo de bosques y tenencia de tierras, el Ministerio contrata con entidades especializadas y firmas privadas estudios especiales.

Finalmente, se debe mencionar que el Ministerio no ejecuta ejercicios sobre instrumentos de política y variables sectoriales, ejercicios a nivel de finca o agregados macroeconómicos.

### ***Capacidades de análisis prospectivo***

Si bien el Ministerio en sus diferentes Direcciones realiza análisis coyunturales y estructurales, para lo cual utiliza herramientas estadísticas

elaboradas por los propios técnicos, estos esfuerzos son aislados y no responden a una estructura planeada dentro de un sistema de información del Ministerio.

### ***Capacidades de seguimiento de ejecución y evaluación de políticas***

En este aspecto, el Ministerio viene impulsando un novedoso mecanismo para el seguimiento de los distintos programas mediante la contratación de interventorías privadas, adicionales al tradicional seguimiento de los comités administrativos y técnicos de cada programa.

### ***Disponibilidad de datos e informaciones para análisis y asesoramiento***

Gran parte de la base de datos con que cuenta el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la actualidad, está incorporada, consolidada y actualizada dentro del Sistema de Información para el Manejo de Datos, Análisis y Diálogo sobre Políticas para la Agricultura (SIAPA), conteniendo una gran variedad de datos nacionales e internacionales, a diferentes niveles de desagregación, a fin de facilitar los procesos de análisis y diálogo.

La información disponible cubre los principales indicadores de la agricultura a nivel, mundial, regional y nacional; la longitud de las series de tiempo disponibles difiere dependiendo de las variables y fuentes.

La información mundial se basa en datos de AgroStat-PC, algunas de las principales variables contenidas son:

- Cultivos, producción agrícola y pecuaria, y áreas.
- Comercio agrícola y pecuario.
- Uso de la tierra e insumos.
- Población urbana y rural.
- Producción y comercio de productos agroindustriales.
- Producción y comercio de productos forestales.
- Volúmenes de pesca.
- Volúmenes de ayuda alimentaria.
- Balanzas de alimentos.

Además, se cuenta con la base de datos sobre flujo de comercio exterior de Estados Unidos, con información sobre el comercio agrícola y total de este país; con indicadores macroeconómicos del Fondo Monetario Internacional y con la base de datos sobre comercio exterior de la Unión Europea.

A nivel nacional está disponible la información contenida en el Anuario Estadístico del Sector Agropecuario, relativa a Indicadores socioeconómicos, finanzas, base monetaria y otros. Así mismo, a partir de las acciones de apoyo técnico al Ministerio de Agricultura que se vienen realizando desde 1995, se han consolidado las siguientes bases de datos:

- Índice de precios al consumidor y al productor.
- Precios mayoristas de productos agropecuarios, por ciudad, serie mensual
- Flujo de comercio exterior de Colombia.
- Area, producción y rendimiento por departamento.
- Movimiento y precios del ganado en la Feria de Medellín.
- Precios promedios del ganado en pie en las principales plazas del país.
- Censo de ganado vacuno para sacrificio.

A la fecha están en fase de construcción las bases de datos sobre:

- Avance de sacrificio de ganado mayor y menor en 42 ciudades desde 1995.
- Crédito Agropecuario según línea de crédito, series anuales desde 1991.
- Estadísticas monetarias, con periodicidades que oscilan entre 1942 y 1995.

La formalización de los resultados se realiza a partir de los datos mencionados, generándose informes que atienden las necesidades del Ministerio cuando así se requiere. Además, se elaboran a través de algunas Direcciones Generales, informes específicos sobre comercio exterior, índices de precios al consumidor y al productor, de producción agrícola, de producción y comercio pecuario y otros.

## **LAS REFORMAS EN PARAGUAY Y CAPACIDADES DE LAS ORGANIZACIONES PARA ANALIZAR LAS POLÍTICAS QUE AFECTAN A LA AGRICULTURA<sup>13</sup>**

### ***Políticas que inciden sobre el desarrollo de la agricultura***

A partir de 1981 la economía paraguaya entró en una marcada recesión como resultado de factores externos negativos, agravados por una política macroeconómica excesivamente intervencionista y mal administrada. En respuesta a esta situación, en febrero de 1989, se introdujeron cambios institucionales y se incorporaron nuevas políticas. Entre las reformas de política efectuadas destacan la unificación de los tipos de cambio y el establecimiento de un sistema de flotación de la moneda administrado por el Banco Central del Paraguay (BCP); la eliminación de la mayoría de los controles de precios; la introducción de una amplia reforma tributaria y fiscal; la reestructuración del gasto público; la liberalización de las tasas de interés y la renegociación de la deuda externa.

Las anteriores medidas contribuyeron a reducir el índice de precios al consumidor que pasó de 38.2 en 1990 a 13.4 en 1995. Las tasas de interés se estabilizaron, aunque continúan siendo muy altas. Otro de los problemas en el sector financiero es la falta de créditos de largo plazo, indicador de la incertidumbre derivada de factores económicos y políticos internos. La presión tributaria por su parte, continúa siendo baja a nivel de la economía, estimándose que ha fluctuado alrededor de 8.6% en el período 1985/88, pasando de 10.9% en 1989 a 12.5% en 1994, último año para el que se dispone de información.

Como resultado de los cambios institucionales ocurridos en el Paraguay en 1989, se ha generado un nuevo marco legal a nivel nacional y sectorial, integrado por la Constitución de 1992, la aprobación de la Ley

---

13 Síntesis del Informe Nacional presentado por Ronald Dietze.

sobre un nuevo Régimen Tributario, así como modificaciones incorporadas en la organización del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Estos cambios han sido acompañados por nuevos proyectos y debates relacionados con la reestructuración de áreas básicas para la modernización del Estado y la racionalización del gasto público, como parte del ajuste fiscal.

La Constitución Nacional del 20 de junio de 1992, introdujo nuevas pautas para definir las bases institucionales para la organización del Estado a nivel nacional departamental y municipal; asimismo, en cuanto al derecho a un ambiente sano, saludable y la protección ambiental, reconoció los derechos de los pueblos indígenas y la educación, la salud, cultura y los derechos laborales; definió los derechos de los funcionarios públicos y los derechos económicos ligados a la libertad de concurrencia a los mercados y a la circulación de productos, a la propiedad privada, a los derechos de autor y de propiedad intelectual; también definió las condiciones generales para la transferencia de las empresas públicas al dominio privado, actualizando los objetivos de la reforma agraria, los derechos rectores de la política económica nacional, de la organización financiera, así como de la estructura y de la organización del Estado.

Otras reformas legales importantes incluyen la Ley 125/91 de Enero de 1992, que estableció un nuevo régimen tributario, concentrando el disperso y poco eficaz sistema de tribulación vigente en el pasado; y el Decreto 1924 de Julio de 1989, que modificó la organización del MAG, aunque esta estructura fue modificada parcialmente a fines de 1992, con la aprobación de la Ley Nº 81 que aprobó la nueva Carta Orgánica del MAG.

Las propuestas de cambios institucionales para la preparación de un "Nuevo Estatuto Agrario", se vienen procesando a nivel de los Poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), dentro de los nuevos lineamientos de modernización Estatal; y se generan fundamentalmente dentro del marco del Programa de Modernización para el Desarrollo Agropecuario y Forestal (PROMODAF), y los estudios en proceso de análisis por la Comisión de Reforma Agraria del Senado.

Dada la importancia del sector agropecuario y forestal dentro de la economía paraguaya, los factores exógenos, representados por los procesos de globalización en lo económico, financiero y político, así como los factores internos, derivados de: (a) el proceso de democratización, (b) la Constitución de 1992, (c) el marco legal que se ha venido generando en materia judicial, tributario e institucional, y (d) la mayor autonomía de los

Poderes del Estado a nivel nacional, departamental y municipal, han afectado la capacidad del MAG para proponer estrategias y políticas agrarias, así como para analizar los efectos resultantes de su aplicación.

### ***Proceso de conducción estratégica y de formulación de políticas***

Como se señalara anteriormente, el MAG fue reorganizado en 1989, proceso que fue ratificado en 1992 estableciéndose la creación de tres Subsecretarías de Estado: Agricultura, Ganadería y de Recursos Naturales y Medio Ambiente. Esta nueva estructura ha planteado una serie de conflictos en lo que respecta a la jurisdicción de las subsecretarías con respecto a algunas direcciones y ha sido cuestionada por jerarquizar a los subsectores productivos, agricultura, ganadería y de recursos naturales y medio ambiente, antes que a los usuarios de los servicios del sistema MAG.

Bajo la reorganización del MAG, se le asignó a la Dirección General de Planificación (DGP), la función de asesoría a nivel ministerial sobre estrategias y políticas para el desarrollo del sector agropecuario y forestal. En los casos en que las estrategias y políticas seleccionadas tienen alta dependencia de la política macroeconómica, estas son compatibilizadas a nivel del Poder Ejecutivo en las Reuniones de Coordinación Económica. En cambio, si afectan internamente al sector agrario, la coordinación se efectúa entre las unidades técnicas del Sistema MAG, el cual está integrado por las dependencias del propio Ministerio, por los organismos descentralizados responsables de administrar otras políticas relacionadas directamente el agro, y por el sector privado que es convocado cuando corresponde.

La DGP es responsable de las funciones de planificación, coordinación y evaluación del desarrollo sectorial y ambiental, así como del seguimiento de las políticas macroeconómicas y sectoriales que tienen efecto sobre los aspectos productivos y socioeconómicos del sector agropecuario y forestal. Para el cumplimiento de estas tareas se relaciona directamente con el Ministro, a quien asesora, y con las instituciones públicas y privadas vinculadas a la política sectorial, o a temas específicos que sean sujeto de decisiones ministeriales. También, debe coordinar la cooperación nacional e internacional y actuar como Secretaría Técnica de la Junta Consultiva del Ministerio.

Los cambios ocurridos a nivel de las políticas macroeconómicas del país durante los últimos 20 años, han afectado notoriamente el funciona-

miento interno de la actual DGP y fundamentalmente sus vínculos con los demás ministerios participantes en las Reuniones de Coordinación Económica.

Desde inicios de los años 80, cuando se presentaron los mayores niveles de intervención estatal, la situación ha cambiado drásticamente, obligando al MAG y la DGP a adecuar sus propuestas de acuerdo con los lineamientos del Poder Ejecutivo de cada época. Actualmente, la conducción estratégica y formulación de políticas para el desarrollo del sector es enfocada por la DGP mediante:

- Diseño de marcos estratégicos para orientar el desarrollo del sector agropecuario, forestal y el medio ambiente.
- Preparación de Planes Sectoriales vinculados o no con Planes Nacionales de Desarrollo.
- Preparación, seguimiento y evaluación periódica del Programa de Modernización para el Desarrollo Agropecuario y Forestal (PROMODAF), orientado a mejorar la eficiencia del sector público y privado en apoyo del desarrollo rural.
- Formulación de proyectos específicos de desarrollo en áreas rurales.
- Identificación de ideas sobre políticas sectoriales y proyectos con los niveles técnicos de las instituciones públicas, con las instituciones privadas y con los productores.
- Asesorías de corto plazo para apoyar la participación del MAG en la Reuniones del Equipo de Coordinación Económica.
- Monitoreo de las políticas macroeconómicas originadas en el Banco Central del Paraguay (BCP), el Ministerio de Hacienda y en los países vecinos.

La DGP no cuenta con recursos humanos adecuadamente capacitados, ni con espacio físico y equipamiento suficiente para apoyar la formulación de políticas agrarias, como será desarrollado más adelante. Estos factores limitan su capacidad para asesorar en la elaboración y conducción de estrategias y en el análisis de políticas agrarias.

La participación de los beneficiarios en los procesos de definición de estrategias y de formulación de políticas, es baja y poco equitativa cuando se trata de los pequeños productores pues, salvo en proyectos aislados, participan poco interactivamente con los técnicos del MAG en la elaboración de los proyectos, y cuando lo hacen quedan marginados durante la fase de ejecución.

### ***Política de precios***

Actualmente la intervención en la política de precios es reducida y en general, los precios obtenidos en el mercado de productos agropecuarios, resultan del libre juego de la oferta y la demanda, aunque persisten algunas imperfecciones derivadas del contrabando de países limítrofes. Este problema sin embargo, se ha minimizado, como resultado principalmente de la estabilización interna y la compatibilización de políticas entre los principales países del MERCOSUR.

La Dirección de Comercialización (DC) del MAG, es la responsable de analizar permanentemente el mercado nacional e internacional de los productos agropecuarios y forestales, para lo cual elabora y propone junto con la DGP, las orientaciones sobre precios. Además, la DC constituye la principal unidad de apoyo de la DGP en el proceso de monitoreo y evaluación de los precios internos e internacionales.

### ***Política de subsidios***

Antes de 1989, el sector financiero experimentó fuertes distorsiones debido al subsidio aplicado a los créditos destinados a la agricultura; estos subsidios descendieron en el período 1989/91 y han tendido a desaparecer a partir de 1992.

Aunque han existido presiones con respecto a la aplicación de ciertos subsidios a grupos de pequeños productores de bajos ingresos y a campesinos sin tierra, la política de crédito subsidiado no se ha aplicado en términos convencionales durante los últimos años. En algunas circunstancias, se ha logrado el refinanciamiento de los saldos deudores de los pequeños productores beneficiarios del Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) sin recargo de intereses, pero estos subsidios no han sido una política permanente, sino circunstancial y en años de clima adverso.

De hecho, la única política que puede considerarse un subsidio directo al sector campesino es la aplicación del Programa de Alimentación y Educación Nutricional (PAEN), que actúa en áreas deprimidas y en circunstancias climáticas adversas para el medio rural; estas tareas son realizadas generalmente con el apoyo del Instituto de Bienestar Rural (IBR) y la Dirección de Extensión Agraria (DEAG).

### ***Política de apoyo a la producción agropecuaria***

La política de apoyo a la producción agropecuaria durante los últimos 30 años se ha caracterizado por la aplicación de estrategias bien diferenciadas. Hasta comienzos de la década de los 90, el apoyo a la producción se realizó fundamentalmente mediante programas de apoyo a la producción de cultivos seleccionados, especialmente para productos con mercados establecidos, estos fueron apoyados fundamentalmente con créditos y asegurándoles el abastecimiento de insumos y servicios técnicos. Dentro de este esquema, se formularon programas de apoyo a la producción de tabaco, arroz y caña de azúcar, además de los tradicionales algodón y soja. Así mismo, no se descuidó el apoyo a los cultivos realizados en pequeñas explotaciones.

El debilitamiento creciente de las unidades de apoyo del MAG, la inestabilidad de los mercados internacionales y las continuas circunstancias climáticas adversas ocurridas a partir de 1990, llevaron a un cambio en la estrategia de apoyo a la producción agropecuaria y forestal, poniéndose más énfasis en los sistemas de producción y en los tipos de productores.

A pesar de que la estrategia de apoyo a la producción mediante los programas nacionales para el fomento de cultivos ha perdido importancia, continúan funcionando equipos técnicos integrados por representantes del sector público y privado, como es el caso del apoyo al desarrollo del algodón; otro tanto estaría ocurriendo para el proyecto de fomento de la Caña de Azúcar, del Maíz y en menor medida en el Programa de Apoyo a la Diversificación Agrícola.

En la actualidad, los recursos de los organismos de crédito estatales y los servicios públicos de apoyo a los productores se combinan en función de las orientaciones de cada institución, más que considerando las necesidades de los productores.

La formulación de programas de apoyo a la producción de rubros prioritarios parece haber perdido la importancia que tuvo en el pasado, frente a la mayor aceptación del desarrollo productivo con base en sistemas de producción sostenible. En ambos casos, la política de apoyo a la producción agropecuaria parece debilitarse, junto con el menor liderazgo de las unidades del MAG especializadas en investigación y extensión y de la menor articulación de éstas con las instituciones públicas y privadas responsables del apoyo crediticio y de la comercialización de los productos prioritarios.

Un aspecto importante a considerar es la tercerización de los servicios de asistencia técnica, aspecto en el que se está adelantando en el marco del Programa de Modernización para el Desarrollo Agropecuario y Forestal (PROMODAF). Últimamente se ha recurrido a la elaboración y ejecución de proyectos de apoyo a la producción agropecuaria por parte de instituciones privadas, como en el caso del fomento del cultivo del algodón y otros proyectos en los que se están dando los primeros pasos para suministrar asistencia técnica privada.

La DGP ha sido tradicionalmente un importante organismo colaborador en la preparación de programas de apoyo a la producción, su papel ha sido el de coordinar los aportes de las diferentes direcciones del MAG y de ellas con las instituciones públicas y privadas dedicadas al financiamiento y comercialización productos prioritarios para la economía del país y de los agricultores.

### ***Política de comercialización***

El actual sistema de comercialización funciona pobremente debido a la falta de articulación entre productores, procesadores y comercializadores internos y externos. Es imprescindible la formulación de una política definida que promueva la concentración de productos y servicios de apoyo, mejorando la eficiencia de estos procesos y disminuyendo costos en los sistemas de comercialización.

De acuerdo con las experiencias derivadas de estudios a nivel de campo, las relaciones comerciales no han alcanzado un nivel de transparencia adecuado, debido fundamentalmente a la baja disponibilidad de crédito para exportadores, procesadores y productores. Estudios realizados por el Banco Mundial indican que la comercialización de productos agropecuarios se caracteriza por altos márgenes de intermediación, bajo nivel de cumplimiento de las obligaciones contractuales y bajos niveles de calidad de los productos ofrecidos.

La falta de aceptación de las normas comerciales establecidas hacen dudar de la efectiva aplicación de cualquier política de comercialización. Sin embargo, el desarrollo de las relaciones comerciales dentro del marco del MERCOSUR hace que muchas de las iniciativas de políticas comerciales en Brasil y Argentina influyan directa e indirectamente en Paraguay.

El desarrollo de Sistemas de Comercialización más completos y complejos como los requeridos dentro del MERCOSUR obligará a la DGP, a la DC y a otras instituciones relacionadas con la política de comercialización dentro del Sistema MAG, a desarrollar una mayor capacidad de análisis de políticas que la actualmente disponible, a los efectos de identificar las oportunidades para exportar productos de origen agropecuario y forestal con mayor valor agregado y generadores de más empleos. La complementación de cooperación técnica y comercial entre Paraguay y sus mayores vecinos comerciales puede dar grandes resultados como ha ocurrido tradicionalmente con la soja y más recientemente con el maíz.

### ***Política financiera y de crédito***

El sistema financiero y crediticio que opera en apoyo del sector agropecuario y forestal, está integrado por entidades bancarias públicas y privadas que realizan sus operaciones dentro del marco de las regulaciones establecidas por el Banco Central del Paraguay (BCP), y supervisados por la Superintendencia de Bancos.

El Sistema de Crédito Rural está constituido por bancos oficiales y privados. Los primeros son los más importantes en el financiamiento del Subsector Agrícola, estos son, el Banco Nacional de Fomento (BNF), Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) y Fondo Ganadero (FG). Situación contraria se presenta en el Subsector Pecuario, donde tiene mayor participación la banca privada. Los servicios de crédito dirigidos a estos productores se canalizan por intermedio del BNF, el CAH, y el FG. El FDC es una institución financiera de segundo piso, dependiente directamente del BCP que se vincula con Instituciones Financieras Intermedias (IFIs'), principalmente cooperativas, a las que traspasan los recursos financieros para que ellas los canalicen a los pequeños productores.

Las colocaciones totales en el sector rural en 1994, representaron el 29% del Producto Agropecuario Bruto, el 10% de este monto fue destinado a los pequeños productores, beneficiando sólo al 30% de ellos. Esto revela que el problema de insuficiencia crediticia está concentrado en los estratos con explotaciones menores a 20 ha, en los que existe también menos capital para garantizar las operaciones y mayores problemas para organizar a los beneficiarios.

Las reformas financieras introducidas con posterioridad a 1989, establecieron la eliminación de topes en las tasas de interés y modificaciones en los montos de respaldo entre diferentes tipos de instituciones financieras. Luego de un salto inicial en las tasas de interés de los bancos comerciales que operan en apoyo del agro, éstas se han estabilizado. Sin embargo, subsisten limitaciones importantes en el sistema financiero, ya que no dispone de recursos crediticios para colocaciones a largo plazo y presenta excesivos márgenes de intermediación financiera; esta situación se pretende resolver mediante la intermediación de las IFIs' en la distribución y administración de los recursos financieros para los pequeños productores.

A pesar de que el MAG tiene representación en el directorio del BNF, y de que el CAH, FG y FDC son organismos integrantes del Sistema MAG y sus presidentes propuestos por el Ministerio, la articulación de estos organismos financieros con el MAG se ha debilitado durante los últimos años. En general la participación del MAG en materia de política crediticia ha sido solo para la coordinación de aspectos relacionados con la política crediticia para el algodón, soja y otros rubros prioritarios, a los efectos de alcanzar las metas propuestas en cuanto a áreas y producción.

### ***Políticas sociales***

La existencia de proyectos de desarrollo rural financiados por organismos internacionales, ha llevado a la creación de la Dirección Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos (DINCAP). La función de esta unidad es facilitar el desarrollo y la coordinación de proyectos con otros ministerios como Educación, Salud, Obras Públicas y Comunicaciones y el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), entre otros.

En coordinación con la DINCAP y el Instituto de Bienestar Rural (IBR), el MAG desarrolla acciones de apoyo frente a los problemas sociales mediante el Programa de Alimentación y Educación Nutricional (PAEN), y por intermedio de la Dirección de Extensión Agraria (DEAG), asistiendo con alimentos a campesinos afectados por problemas climáticos circunstanciales, o brindando apoyo alimentario básico a familias campesinas recientemente instaladas en áreas de colonización. Estos programas son complementados con proyectos productivos de promoción, orientados a la mujer y juventud rural.

La participación de ONG's en forma articulada con el MAG y con gremiales de productores como la Asociación Rural del Paraguay (ARP), ha

venido aumentando ante la evidencia de los preocupantes signos de pobreza en el medio rural.

La DGP por su parte, participa solamente en la formulación de proyectos específicos tendientes a solucionar problemas sociales en el medio rural, de esta forma, ha elaborado con el apoyo de instituciones financieras internacionales diversidad de proyectos en este ramo. De hecho las políticas sociales se han expresado vía proyectos elaborados con la participación de la DGP, los cuales luego de aprobados pasan a ser ejecutados por la DINCAP.

### ***Políticas ambientales de conservación de los recursos naturales***

Las políticas ambientales y de conservación de los Recursos Naturales, son desarrolladas por una unidad especializada dentro de la Subsecretaría de Estado de Recursos Naturales y Medio Ambiente (SSERNMA), dependencia del MAG que coordina sus funciones con la DGP.

En la actualidad, todas las tareas de conducción estratégica y de formulación de políticas son realizadas mediante la participación de ENAPRENA, en coordinación con la DGP y con las instituciones públicas y privadas vinculadas con los recursos naturales. Se debe mencionar que trabajos recientes, han permitido estimar que existen a nivel de la Administración Central alrededor de 18 entidades vinculadas con la organización y administración de acciones relacionadas a estos temas.

Mediante el proyecto "Estrategia Nacional para la Protección de los Recursos Naturales" (ENAPRENA), cofinanciado por la GTZ y el MAG, se han preparado la estrategia nacional y los lineamientos sectoriales para la política de protección y manejo de los recursos naturales y el ambiente, en concertación con los sectores público y privado. Dicho proyecto plantea en el mediano y largo plazos la creación de una institución especializada en recursos naturales y medio ambiente, más autónoma y autogestionaria que la actual SSERNMA, y que permita mejorar la eficacia de los programas y actividades del sector, que han sido limitados por un marco institucional y legal inadecuado.

El proceso de concertación iniciado por este proyecto para definir la estrategia y políticas relacionadas con los recursos naturales ha sido ampliamente participativo, involucrando a los organismos y técnicos

nacionales e internacionales y a la sociedad civil interesada en la protección de los recursos naturales. En ese sentido, mediante reuniones públicas convocadas específicamente para debatir temas relevantes para la definición de las estrategias y políticas, se han preparado diagnósticos y propuestas para el mejoramiento institucional y legal, así como programas y proyectos orientados a promover estímulos y penalizaciones económicas, así como la capacitación y educación ambiental.

### ***Política tributaria***

La política tributaria ha sido tradicionalmente responsabilidad del Ministerio de Hacienda (MH), y aunque el MAG no participaba activamente en su diseño, en el nuevo sistema tributario promulgado en 1992, se contó con el apoyo de estudios agroeconómico realizados por la DGP.

A partir de esta Ley, la DGP ha planteado un programa de estudios agroeconómicos tendientes a mejorar las estimaciones sobre los valores y productividades de los diferentes tipos de suelo. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos que viene desarrollando, la DGP no dispone de un monitoreo permanente de la política tributaria que afecta al Sector Agrario, debido a que la unidad no cuenta con el equipo técnico necesario.

### ***Política de tierras***

La política de tierras del país es responsabilidad de un complejo marco institucional integrado por organismos pertenecientes a los tres poderes del Estado: Poder Ejecutivo (Sistema MAG y Servicio Nacional de Catastro/MH), Poder Judicial (Dirección General de Registros Públicos/ Registro de la Propiedad Rural) y el Poder Legislativo que en la actualidad tiene en estudio el nuevo Estatuto Agrario. La responsabilidad institucional compartida hace que ninguna institución pública asuma un claro liderazgo para diseñar y ejecutar una política de tierras sólida, sencilla de administrar, que sea técnica y jurídicamente ordenada y aceptada tanto por la población rural como por los propietarios de las tierras.

La falta de un sistema legal moderno para el Sector Agrario, de servicios de catastro y de registros públicos agrarios ágiles y bien administrados, han contribuido a agravar los conflictos generados por el acceso a la tierra. Esto genera incertidumbres con respecto a la tenencia de la propiedad, incorporando riesgos que desestimulan la inversión.

## Aspectos instrumentales y funcionales

### *Nivel jerárquico y estructura funcional*

La dirección del MAG encargada del análisis y asesoramiento en políticas agrarias es la Dirección General de Planificación (DGP), como se mencionara previamente. Esta Dirección opera en articulación con otras Direcciones del Ministerio como la Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias (DCEA), la Dirección de Comercialización (DC) y la Biblioteca Nacional de Agricultura (BINA), de las que recibe información especializada para asesorar en temas relacionados con estrategias y análisis de políticas agrarias.

La DGP está vinculada directamente con el Gabinete Ministerial, oficiando como instancia de concertación con las demás direcciones del MAG cuando se requiere de una acción sistémica que involucre la preparación de diagnósticos, planes, programas y proyectos que abarquen temas agrícolas, pecuarios, así como forestales y ambientales.

Las funciones principales de la DGP son planificación, seguimiento, coordinación y evaluación, de políticas, programas y proyectos sectoriales; coordinar la cooperación nacional e internacional y participar en la formulación de los planes globales de desarrollo socioeconómico y ambiental; y realizar propuestas para compatibilizar las políticas de desarrollo agropecuario, forestal y ambientales con las políticas macroeconómicas. Así mismo, la DGP se encarga de asesorar al Ministro y actuar como Secretaría Técnica de la Junta Consultiva del Ministerio.

La organización interna de la DGP no fue definida en la reestructuración del MAG en 1992. En la actualidad el Director se relaciona directamente con una serie de asesores en temas específicos y no existe ViceDirector. En su estructura destacan la Unidad Especializada en Proyectos, que cuenta con la cooperación técnica y financiera del Banco Mundial; la Unidad Coordinadora del PROMODAF, que opera con el apoyo técnico y administrativo del BID; y la Unidad Coordinadora de Proyectos que cuenta con el apoyo de la JICA del Gobierno de Japón.

Finalmente, las relaciones entre el Ministro y el Director de la DGP son directas y no están sometidas a un programa definido, salvo las reuniones de los directores del MAG realizadas semanalmente y las reuniones con los Secretarios de Agricultura Departamentales, que se efectúan mensualmente.

## **Recursos humanos y materiales**

El equipo humano de la DGP es de alrededor de 35 funcionarios, 25 permanentes y 10 transitorios, laborando todos en Asunción. Cinco de ellos tienen estudios a nivel de maestría, 19 son graduados y 10 son técnicos bachilleres y auxiliares de apoyo. La estructura de los profesionales universitarios se caracteriza por el predominio de los ingenieros agrónomos (22), también se cuenta con una economista, una veterinaria, ambas con maestría en planificación y proyectos, y una analista de sistemas.

En términos generales, la DGP ha venido perdiendo capacidad técnica ante las dificultades de tipo presupuestario observadas en los últimos años, esta reducción ha afectado fundamentalmente al personal técnico más productivo y capacitado. En alguna medida el drenaje de recursos humanos calificados no ha sido mayor debido a la cooperación técnica y económica que viene brindando instituciones como el Banco Mundial, GTZ, JICA y el BID.

Los diagnósticos realizados por misiones especializadas, financiadas con recursos administrados por el BID, indican que la DGP dispone de insuficiente personal especializado, limitado espacio físico y bajos niveles de sueldos para el personal técnico y administrativo, situación que no permite retener a los técnicos con más experiencia ni reclutar personal de alto nivel profesional.

El equipamiento de hardware y software requerido para las tareas de la DGP no es limitante hasta el momento. La computadora está dotada con los programas de uso convencional, existiendo una para cada 2.6 técnicos. Adicionalmente, se capacita al personal de la DGP en el manejo de programas de cómputo, con el apoyo del IICA para proyectos de Inversión, y con la FAO en sistemas de información para la planificación sectorial.

En cuanto a la información requerida por la DGP, esta es proporcionada por el Sistema MAG en cantidad suficiente, aunque no se encuentra sistematizada en un banco de datos actualizado y de fácil acceso. La estructuración de la información de manera que se facilite su acceso es una tarea por realizar.

Respecto a la capacidad de movilización de la unidad, esta no representa ningún problema ya que la cantidad y calidad de los vehículos disponibles para realizar viajes al interior es excelente. Se dispone permanen-

temente de tres vehículos todo terreno, pudiéndose recurrir a unidades adicionales cuando sea necesario.

### ***Relaciones con otras instancias de concertación de políticas***

Las relaciones con otras instancias son variadas, aunque en general de mayor frecuencia con aquellas a nivel del Poder Ejecutivo, como por ejemplo con la Secretaría Técnica de Planificación (STP), que desarrolla los marcos normativos macroeconómicos y sociales para orientar las políticas de corto, mediano y largo plazos; con las direcciones y oficinas de planificación de otros ministerios participantes en el Equipo de Coordinación Económica; e internamente, con las direcciones integrantes del MAG y con las dependencias descentralizadas integrantes del sistema. Por otra parte, la coordinación con instancias representativas del Poder Legislativo es esporádica, concretándose generalmente al evaluarse el presupuesto del MAG, mientras que no existen relaciones institucionales regulares con el Poder Judicial.

Se debe destacar el esfuerzo del MAG por revertir la debilidad actual de sus relaciones con las Gobernaciones y Municipios, mediante la ejecución de proyectos con un alto grado de descentralización.

Las relaciones con el sector privado son de tipo institucional e informales. Las de tipo institucional se mantienen a nivel público y son difundidas mediante los órganos de prensa, concretándose en conferencias y seminarios, o en eventos como exposiciones y ferias nacionales y regionales. Las relaciones informales tienen lugar en reuniones privadas, en las que se desarrollan procesos de negociación relacionados con temas de interés entre las partes.

Debido a la existencia de gremiales influyentes en el medio, como la Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO), la Cámara Algodonera del Paraguay (CADELPA), la Federación de Cooperativas de Producción (FECOPROD) y la Asociación Rural del Paraguay (ARP), las relaciones con el MAG llegan a un alto nivel de institucionalización, aún sin existir Juntas u otro tipo de organizaciones formales para la concertación de los intereses público – privados.

En el caso de los pequeños productores y fundamentalmente de los campesinos sin tierras, las relaciones con el sector público y con las organizaciones de productores medianos y grandes son menos sistemáticas e institucionalizadas.

A pesar de haberse previsto dentro de la estructura del Ministerio una Junta Consultiva del MAG, esta aún no funciona y su integración está limitada a las autoridades Ministeriales. Las recomendaciones planteadas por consultores participantes dentro del PROMODAF, son que esta Junta se transforme en un Consejo Nacional Agrario (CONAGRO), que incorpore a representantes de los sectores agrícola, pecuario, forestal, agroindustrial y pesquero, a las organizaciones de pequeños productores y también a los principales órganos y entidades del Sector Agrario. Dicho Consejo permitiría canalizar las demandas que hasta el momento se realizan en forma no institucionalizada, priorizar las necesidades planteadas por los distintos grupos y sería una instancia más amplia para identificar necesidades y validar la formulación de políticas para el sector, manteniendo las características de ente consultivo.

### ***Capacidades de análisis del comportamiento sectorial e impactos de políticas***

Para efectos de analizar el comportamiento del sector se consideran las siguientes variables:

A nivel macroeconómico y sectorial

- Evolución de la producción y productividad del sector, su relación con el resto de la economía y evolución por subsectores.
- Estudio sobre el uso de los factores y recursos productivos a nivel nacional y regional.
- Análisis sobre la evolución de los precios de productos, insumos y bienes de capital.
- Investigaciones sobre el empleo del crédito a nivel sectorial, por rubros financiados y por instituciones prestatarias.
- Estudios relacionados con la presión tributaria a nivel nacional y sectorial a los efectos de analizar la competitividad del sector frente a otros sectores y países de la zona.
- Evolución del sector externo, exportaciones, importaciones, flujos financieros y sus correspondientes efectos en las balanzas comerciales y de pagos.
- Estudios de oferta y demanda de productos agropecuarios y forestales.
- Investigaciones de los canales de comercialización y sus márgenes.
- Estudios para el fortalecimiento del sistema cooperativo.

A nivel de zonas rurales prioritarias (departamentos, municipios y microcuencas)

- Diagnósticos para sustentar programas y proyectos en áreas de desarrollo rural.
- Estudios para el mejoramiento de los servicios de interés para el desarrollo agropecuario a nivel de departamentos, municipios y microcuencas
- Evaluaciones del impacto ambiental en áreas de desarrollo.
- Apoyo a cooperativas para identificar restricciones tecnológicas, económicas y financieras en áreas seleccionadas.

A nivel de sistemas de producción

- Investigaciones correspondientes a sistemas agrosilvopastoriles y agroindustriales en zonas agroeconómicas prioritarias.
- Estudios de costos de producción, presupuestos parciales y coeficientes técnicos para rubros agrícolas, pecuarios y forestales.
- Análisis y síntesis de complejos agroindustriales, sus componentes y relaciones desde la producción de materias primas hasta la demanda final.

A nivel Institucional

- Estudios para diagnosticar la eficiencia las instituciones encargadas de administrar políticas relacionadas con el desarrollo del sector agrario.
- Propuestas para el mejoramiento de la organización y administración de instituciones públicas y privadas en temas relacionados con el desarrollo agropecuario y forestal
- Investigaciones sobre aspectos presupuestarios y ejecución presupuestaria de proyectos prioritarios del MAG y sus dependencias.

A pesar de estos esfuerzos, las capacidades de análisis deben ser mejoradas, para tales efectos el MAG ha previsto dentro del Programa de Modernización para el Desarrollo Agropecuario y Forestal (PROMODAF), un componente específico para fortalecer el área de formulación de políticas agrarias, mediante la capacitación de los profesionales a nivel de maestría y doctorado, así como mediante adiestramientos en servicio en oficinas.

### ***Capacidades de análisis prospectivo.***

Los análisis prospectivos relacionados con el Sector Agrario son una actividad permanente de la DGP. Los estudios desarrollados dentro del marco del PROMODAF, han permitido profundizar la visión estratégica del Sistema MAG en un ambiente internacional globalizado, afectado por los retos del MERCOSUR y por factores internos derivados de la democratización del Estado paraguayo.

A pesar de los esfuerzos de análisis prospectivos, existen diferentes visiones tanto internas como externas al Sistema MAG respecto al futuro del desarrollo agrario, no sólo con relación a la organización institucional, sino también al papel que debería corresponderle al Estado en el suministro de los servicios de apoyo a los pequeños productores y de la población campesina. Los grupos que apoyan la modernización de las estructuras agrarias y estatales, no han logrado difundir adecuadamente los beneficios individuales y colectivos derivados de las propuestas contenidas en el PROMODAF entre los que adoptan una actitud pasiva o rechazan el cambio institucional.

En realidad, los cambios ocurridos a nivel externo y en las propias instituciones del país, no han sido percibidos hasta el momento dentro del Sistema MAG, que continúa orientando sus servicios en función de sus necesidades y no hacia las necesidades de los usuarios de estos servicios.

### ***Capacidades para seguimiento de procesos de ejecución de políticas y evaluación.***

El seguimiento de procesos de ejecución y evaluación de políticas es compartido entre la DGP y la Dirección Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos (DINCAP). La DGP se responsabiliza del seguimiento y evaluación de programas de cooperación técnica, mientras que la DINCAP se especializa en el seguimiento técnico y administrativo y en la evaluación de los proyectos de inversión financiados con recursos externos.

En general, los proyectos financiados por organismos internacionales y bilaterales, implican vínculos con otros ministerios e instituciones relacionadas con el desarrollo rural, como son Educación, Obras Públicas y Comunicaciones, Salud, Colonización y Reforma Agraria (IBR), Desarrollo

Indígena (INDI), etc. En esos casos las tareas de monitoreo técnico y administrativo se realizan con técnicos de la DINCAP y de las correspondientes instituciones involucradas, o mediante la contratación de consultores. En cambio para las evaluaciones finales se recurre en la medida de lo posible a evaluadores externos.

Debido a que la DGP es la unidad responsable de preparar las memorias anuales del MAG, así como las síntesis del Poder Ejecutivo al iniciar cada período legislativo, esta unidad dispone de informaciones actualizadas sobre la marcha de todas las dependencias del Sistema MAG.

### ***Disponibilidad de datos e informaciones para análisis y asesoramiento***

En general, la información disponible es de buena calidad. Las principales unidades responsables de generar información relativa al el sector agropecuario son:

- La Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias (DCEA), que genera información sobre áreas, producción y rendimientos de los principales cultivos y de la producción animal, así como de estimaciones de siembras y cosechas de los principales cultivos.
- La Dirección de Comercialización (DC), que genera informaciones de precios y mercados internos y externos.
- La Dirección de Normas de Control de Alimentos de Origen Animal, que genera información sobre la evolución anual y estacional de la producción de productos pecuarios.
- El Banco Central del Paraguay (BCP), que procesa informaciones sobre el sector externo en sus aspectos comerciales y financieros, índices de precios y estimaciones de las cuentas nacionales.
- Así mismo, se cuenta también con informaciones tecnológicas generadas mediante encuestas especializadas, en las que participan además de los técnicos y encuestadores de la DCEA, la Dirección de Extensión Agraria (DEAG); con los datos suministrados por la Dirección de Investigación Agrícola (DIA) y por la Dirección de Investigación en Producción Animal (DIPA); y con los inventarios de recursos naturales realizados por la Dirección de Ordenamiento Ambiental (DOA). Los datos climáticos todavía no han sido convenientemente incorporados a los estudios sobre estrategias y asesorías en políticas agrarias.

La disponibilidad de información requerida para el cumplimiento de las actividades de conducción estratégica y de formulación de políticas no pareciera ser una limitante, aunque se requieren mejoras sobre todo en lo que respecta a los recursos naturales, las inversiones y los cambios tecnológicos que vienen ocurriendo en el agro paraguayo, los cuales no son adecuadamente registrados por las fuentes tradicionales.

La difusión de la información se realiza mayormente por medio de publicaciones impresas generadas por las instituciones mencionadas, sin embargo, el intercambio de información vía disquetes es cada vez más frecuente. Las técnicas de comunicación vía correo electrónico han comenzado a emplearse a nivel de algunas oficinas públicas, aunque la DGP no cuenta aún con este servicio.

Históricamente los análisis realizados para orientar las decisiones políticas en el agro eran publicados y difundidos a sectores seleccionados, como organismos internacionales y sectores académicos. A partir de 1989 esta situación parece haber cambiado, sobre todo en aquellos temas para los que se dispone de recursos de cooperación técnica externa. Entre 1992 y 1995, la DGP ha publicado en promedio seis documentos anuales, y alrededor de 20 informes internos relacionados con estudios y proyectos en áreas de desarrollo rural prioritarias, recursos naturales, y otros temas importantes en la definición de la estrategia y formulación de las políticas agrarias. Esta situación parecería no haberse repetido durante 1996, año en que se registraron restricciones en gastos para publicaciones.



## REFORMAS EN URUGUAY Y CAPACIDADES DE ANALISIS EN POLITICAS AGRICOLAS<sup>14</sup>

### **Políticas que Inciden sobre el Desarrollo de la Agricultura**

En la actualidad, en una estrategia nacional pautada por la apertura de la economía, la revalorización del mercado como principal asignador de recursos y de una menor presencia de políticas activas por parte del Estado, los parámetros centrales que guían la acción del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), están constituidos por el alineamiento de las políticas sectoriales con las macroeconómicas y la profundización de todos los mecanismos tendientes a que en el sector operen libremente los factores vinculados a la oferta y la demanda.

### ***Proceso de conducción estratégica y de formulación de políticas***

El proceso de conducción estratégica y de formulación de políticas sectoriales agropecuarias está a cargo de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA) del MGAP, vinculada en forma directa al Ministro en ejercicio y encargada de asesorar al mismo en todos los aspectos vinculados al diseño, seguimiento y evaluación de efectos e impactos de políticas e instrumentos de política relacionadas al sector agropecuario, así como de la coordinación de la aplicación de ellas.

La coordinación con las políticas económicas globales se efectúa básicamente en forma directa a nivel interministerial, aunque también existen paralelamente otros mecanismos de relación directa, previo aval del Ministro, entre la OPYPA y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), con otros ministerios y con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, particularmente en temas tributarios y arancelarios.

---

14 Síntesis del Informe Nacional presentado por Eduardo Errea.

La OPYPA fue creada en la década del sesenta con el propósito de elaborar y monitorear la ejecución de planes de desarrollo agropecuarios con alcance nacional, pero con la redefinición de los roles del Estado y de la visión estratégica acerca de políticas y los instrumentos requeridos por el sector; sus cometidos tuvieron un cambio de significación, particularmente a partir de los últimos años de la década pasada.

Se dejó de lado la formulación específica de planes de desarrollo de índole sectorial, siendo sustituida esta función por una metodología consistente en el diseño de un marco global de objetivos con su instrumental de políticas coherentes con dichos propósitos. En ese marco, la OPYPA realiza un seguimiento y análisis permanente de los principales indicadores productivos y económicos, relativos tanto al sector como a su interrelación con otras ramas y áreas del país, asesorando al Ministro en ejercicio en relación a la preparación de alternativas y definición de políticas e instrumentos, destinados a corregir eventuales desvíos o distorsiones en los objetivos trazados. Este asesoramiento incluye la elaboración de estudios de coyuntura y la evaluación de impactos de acciones, así como análisis de carácter prospectivo, tanto a través de su funcionamiento normal como por medio de la coparticipación a la contratación de estudios especiales.

Los principales lineamientos de las acciones que implementan las restantes unidades ejecutoras y programas que componen el MGAP, cuentan con el análisis y la opinión técnica de la OPYPA, existiendo a su vez mecanismos no periódicos de consulta y discusión entre dicha oficina y las restantes unidades del Ministerio. Paralelamente, se realizan a instancias del Ministro reuniones generales con todos los directores de unidades del MGAP y responsables de programas específicos, a los efectos de analizar tanto aspectos vinculados a la estructura interna del Ministerio, como al desarrollo de políticas y problemas del sector en su conjunto, aunque sin una frecuencia determinada y a lo sumo una vez al año.

Por otra parte, sin perjuicio del marco global antes reseñado, existen por un lado mecanismos de política de acción más directa vinculados a algunos subsectores especiales, y por otros programas específicos tendientes al fomento de inversiones, de la capacitación y asistencia técnica o la promoción y atención a grupos focalizados de productores. Estos programas, que cuentan en todos los casos con financiamiento externo, tienen una vinculación directa con la autoridad ministerial, no obstante lo cual es objeto de un análisis por parte de la OPYPA, desde el punto de una visión estratégica y global del sector, a título de ejemplo, lo atinente a los subsectores

lechero y forestal, la promoción de las inversiones en riego y el programa de apoyo a los pequeños productores.

En lo que atañe a la concertación y relación con el sector privado, más allá de los planteamientos directos que estos formulan a través de sus gremiales y en foros públicos, existen básicamente tres tipos de mecanismos de participación de los mismos:

Por un lado a nivel de los sectores granjero y vitivinícola se han constituido instituciones denominadas de Derecho Público No Estatal, que cuentan en su dirección con la participación de representantes del sector público y gremiales privadas de productores e industriales, como son la Junta Nacional de la Granja (JUNAGRA) y el Instituto Nacional de la Vitivinicultura (INAVI). La JUNAGRA forma parte de las Unidades Ejecutoras del MGAP y se relaciona con la definición de las políticas del sector y con la provisión de algunos servicios (fundamentalmente la asistencia técnica). INAVI por su parte, es financiada con aportes de los productores de la uva y el vino. Con el mismo enfoque fue creado el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), para ejecutar lo relacionado a la política de investigación definida por el MGAP.

Un caso particular lo constituye la Comisión Intersectorial del Arroz, que se encuentra integrada por representantes del sector público y privado, cuya actuación comprende, entre otros, aspectos relacionados a la concertación entre las partes del precio de la materia prima.

Por otro lado, están configurados otros ámbitos de alcance algo más restringido, como son la Junta Nacional de la Leche y los Grupos de Trabajo Permanente en Avicultura y en Suinicultura. El objetivo de los mismos es promover la coordinación del sector público con el privado, así como realizar propuestas al Poder Ejecutivo en relación a los problemas que afectan directamente a esos subsectores.

Por último, en algunos programas que lleva adelante el MGAP, se han determinado distintos grados de participación del sector privado tendientes a fortalecer el desarrollo y ejecución de los mismos. Entre estas actividades están el Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario (PRONAPPA-FIDA), el Programa de Validación de Alternativas Agrícolas (PROVA) y el Programa de Reconversión de Pequeños y Medianos Ganaderos, de reciente creación y con apoyo financiero de la Agencia GTZ. En la mayor parte de ellos participa directamente la OPYPA en una labor de seguimiento.

### ***Políticas de precios***

La política de precios en general, está determinada por la oferta y la demanda, solamente se prevé la intervención del Estado en caso de distorsiones que afecten al mercado, ante de la presencia de estrategias empresariales que determinen formas de competencia desleal y/o provoquen impactos indeseables, o en áreas de interés nacional. Las excepciones mencionadas están referidas a la fijación administrativa del precio de la leche al productor y de ciertas variedades de uva para vinificación, así como algunos aspectos vinculados al trigo y al azúcar; estas se detallan a continuación.

En el caso del sector lácteo, sin duda el más regulado dentro de la política agropecuaria nacional, el MGAP, a través de la OPYPA y en coordinación con el Ministerio de Economía, determina cuatrimestralmente el precio al productor de la "leche cuota" o sea aquella destinada al consumo en forma fluida. Las empresas pasteurizadoras están obligadas a pagar ese precio, distribuyéndose la cuota entre las empresas en función de su participación relativa en el consumo. El precio de la producción restante es libre, aunque manteniendo cierta correlación con el de la "leche cuota". Por su parte el precio de la leche pasteurizada al consumidor es también fijado por el Poder Ejecutivo, mientras que el de subproductos y derivados no presenta ninguna regulación.

En lo que respecta al sector vitivinícola, el Poder Ejecutivo a través del INAVI, en coordinación con el Ministerio de Economía, determina el precio a pagar por parte de la industria al productor para las dos variedades de vinificación más utilizadas a nivel predial. No existe intervención del Estado en el precio de los productos finales.

En el caso del trigo y del azúcar, no existe una política específica de fijación de precios, pero sí regulaciones estatales que acarrear consecuencias en el nivel de precios. Para el trigo existe un mecanismo a través del cual las molinerías para importar deben certificar ante el MGAP, que no pueden adquirir materia prima de origen nacional a un precio igual o menor al de la paridad de importación, aunque este mecanismo será derogado en el marco de los acuerdos del Mercosur. Existe además fijación de precios al consumidor para una categoría de pan especial.

En la actividad azucarera, el Estado interviene por medio de aranceles para la importación tanto del azúcar refinado como del crudo. Este mecanismo tiene implicaciones en el precio final del producto al consumidor,

y genera un excedente que debe ser destinado a programas de reconversión productiva en la zona de influencia de los ingenios azucareros. Paralelamente, la política referida afecta el precio que paga al productor la única industria procesadora en el país de materia prima nacional. Es de señalar que este sector fue uno de los más protegidos históricamente, y que el país en el marco de los acuerdos del GATT, se comprometió a dismantelar dicha política.

En los demás rubros el precio al productor está determinado por el juego de la oferta y la demanda, sin controles específicos y con mayor o menor grado de concertación entre las partes en función del nivel de integración del complejo agroindustrial respectivo. En el sentido antes mencionado, un caso particular se registra en el sector arrocerero, donde en el marco de la ya señalada Comisión Intersectorial del Arroz, se arbitra el precio a pagar por la industria al productor a través de un mecanismo preestablecido.

El MEF además de su intervención en los temas mencionados, realiza un seguimiento permanente de los rubros que tienen mayor incidencia en la canasta familiar básica. El rol de la OPYPA, adicionalmente a su participación directa en los casos de los lácteos y del arroz, consiste en el monitoreo del comportamiento de los precios de los productos más relevantes y en el asesoramiento al Ministro en los temas en cuestión.

### ***Políticas de subsidios***

Si bien las definiciones de política imperantes suponen la minimización de la utilización del instrumento del subsidio en el sector agropecuario, se presentan distintas excepciones a este marco global. Estas excepciones están definidas por el sector público en función de sus objetivos de priorización de determinados subsectores o promoción de ciertos instrumentos, así como de grupos específicos de productores.

La situación más relevante se origina en el sector forestal, donde el Poder Ejecutivo definió una política de promoción a largo plazo, a través de la utilización de exoneraciones fiscales y subsidios directos a las plantaciones en términos crediticios cercanos al 50%. Esta política, a nivel del MGAP, es instrumentada por la Dirección Forestal que constituye una de las unidades ejecutoras del mismo.

En el caso del sector azucarero, por vía de instrumentos arancelarios se realiza un subsidio implícito a la industria azucarera, con el propósito final

de promover la reconversión productiva de los productores de materia prima, fundamentalmente de aquellos vinculados a la caña de azúcar en la zona de Bella Unión.

En relación a la promoción de inversiones, se ha definido una política activa en el área del riego y fuentes de agua. A través del PRENADER (Programa Nacional de Desarrollo del Riego), se financia a productores individuales o agrupados, con créditos que son acompañados de un componente de asistencia técnica.

A nivel central del Poder Ejecutivo, se han instrumentado desde hace algunos años con financiamiento BID, dos programas tendientes al desarrollo de la electrificación y caminería rural en las denominadas Cuenca Lechera y Cuenca Arrocería. A través de estos programas se financian inversiones nacionales en dichos planos, habiéndose determinado implícitamente un cierto nivel de subsidios en aquellas inversiones en que coparticipan productores privados.

Paralelamente existen subsidios mediante las actividades de capacitación y asistencia técnica para productores, a través de programas específicos diseñados e impulsados por el MGAP. En este sentido son de señalar el PRONAPPA, proyecto financiado por el FIDA y destinado a productores rurales en situación de pobreza, el Programa de Validación de Alternativas Agropecuarias (PROVA), focalizado a la validación de tecnologías en un ámbito de diversificación de alternativas productivas, y el Programa de Reconversión y Desarrollo de la Granja (PREDEG), de reciente creación cuyo objetivo es el fomento del sector granjero con énfasis en la exportación.

En cuanto a las exportaciones, además del mecanismo de devolución de impuestos indirectos a un conjunto de productos seleccionados por su vocación exportadora, se encuentra el Programa de Promoción de Exportaciones No Tradicionales Agropecuarias (PENTA), dirigido por el MGAP con participación del Ministerio de Economía y financiado por el BIRF, su principal objetivo es el fomento y promoción de experiencias exportadoras en conjunto con el sector privado, y en rubros de producción de menor desarrollo en el país, constituyéndose por sí mismo un subsidio a las exportaciones.

La relación con acciones específicas de subsidio al desarrollo rural o de alivio a la pobreza se da a través de los ya mencionados PRONAPPA y PREDEG, así como de otros programas focalizados a estos objetivos y que

se encuentran en fase de instrumentación. En este sentido cabe mencionar al Programa de Reconversión de Pequeños y medianos Ganaderos, y un programa destinado a la reconversión de pequeños productores lecheros que será instrumentado conjuntamente entre el MGAP y la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE), que constituye a su vez la responsable del 80% de la producción lechera nacional.

En materia de otras políticas fiscales, las definiciones son adoptadas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en acuerdo previo con el MGAP y el activo asesoramiento de la OPYPA.

### ***Políticas de apoyo a la producción agropecuaria***

La definición de las políticas de apoyo a la producción agropecuaria se ha realizado en función de objetivos que se ha trazado el Poder Ejecutivo a través del MGAP, mediante la priorización de sectores en términos de potencialidad y competitividad, la selección de instrumentos determinantes para su desarrollo y la atención de grupos de productores con mayores problemas y/o de mayor vulnerabilidad, frente a los procesos de integración regional y apertura comercial emprendidos por el país.

Estas políticas están constituidas por los programas mencionados en la sección anterior. A nivel nacional son de señalar los programas de Cuenca Lechera y Cuenca Arrocería (con fondos BID), el PRENADER (con apoyo del Banco Mundial), el PRONAPPA-FIDA, el PREDEG y el PROVA, así como, a nivel más restringido, los programas vinculados a productores ganaderos y lecheros.

La implementación de estas políticas sectoriales se realiza fundamentalmente mediante la ejecución de los programas y organizaciones descriptos en la sección de políticas de precios, acompañados por el marco de políticas generales diseñadas e impulsadas por el Ministerio sectorial.

En cuanto a la coordinación con las políticas tecnológicas, el INIA tiene una activa política de vinculación con los programas mencionados y en su Junta Directiva están representados las organizaciones de productores. Sin embargo, aunque esta institución está presidida por un representante designado directamente por el MGAP, no se ha estructurado hasta el momento un mecanismo formal de coordinación general a nivel superior.

Otro aspecto a considerar son los instrumentos de Caja Verde, los cuales se aplican a través de las políticas y programas reseñados, fundamentalmente los relacionados con la investigación, capacitación y promoción de grupos específicos de productores.

### ***Políticas comerciales***

El Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), son las instituciones del Estado que conducen al más alto nivel jerárquico las negociaciones sobre acuerdos comerciales del país, tanto el MGAP como otras dependencias estatales participan en este proceso en función del tipo de negociaciones.

A nivel agropecuario, en el MGAP se creó la Unidad de Asuntos Internacionales (UAI), para conducir y participar en los procesos comerciales que implican definiciones y políticas de carácter sectorial. La UAI está encargada de la organización y la administración de los aspectos agropecuarios en los acuerdos que el país ha desarrollado, con especial énfasis en lo relativo al MERCOSUR y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Desde el punto de vista técnico, dicha Unidad es apoyada y asesorada por la OPYPA en lo referente a la definición de posiciones sustentadas por el país en los temas agropecuarios.

A tales efectos, la OPYPA ha desarrollado un conjunto de estudios referente a la competitividad de diversos rubros ante los diferentes procesos de apertura e integración. Paralelamente, se han contratado consultorías con los mismos objetivos, y se han implementado seminarios con técnicos internacionales en temas relativos a distintos tópicos del comercio mundial.

La participación del MGAP a través de los organismos mencionados, no sólo se limita al tratamiento de los temas arancelarios, sino también a los aspectos que tienen implicaciones a nivel comercial, como barreras no arancelarias, acuerdos de carácter sanitario y fitosanitario, etc.

En referencia a las notificaciones vinculadas a la OMC y a los instrumentos que el país se ha comprometido a integrar, ya se han reglamentado por vía legal varias de las disposiciones emanadas de la misma, además, en todos los aspectos vinculados a situaciones de dumping y subsidios, la OPYPA ha sido designado como organismo fiscalizador de la aplicación de tales reglamentaciones en lo que compete al ámbito agropecuario.

En lo referente al MERCOSUR y los acuerdos que se negocian con otras naciones, estos son conducidos por una organización estructurada en base a Comités Técnicos, donde además de la UAI, la OPYPA participa activamente. Esta Comisión está respaldada por una organización interministerial, la Comisión Sectorial del MERCOSUR (COMISEC), que coordina la actuación de sectores público y privado en el tema, sin embargo, sus funciones serán próximamente reasignadas en una estructura a crearse en el marco de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

### ***Políticas financieras y de crédito***

Las políticas de financiamiento y su instrumentación para la agricultura y el medio rural están a cargo del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU). Esta entidad, de amplia cobertura nacional, funciona con un alto nivel de autonomía en todo lo relativo a criterios y mecanismos crediticios. No obstante lo anterior, coordina con el Poder Ejecutivo los principales lineamientos sobre las políticas de financiamiento en el marco de las disposiciones dictadas por el Banco Central del Uruguay (BCU). En términos generales, dichos parámetros están dirigidos a poner al servicio del sector privado una importante cantidad de líneas y fuentes de financiamiento para el fomento de la producción, aunque la tendencia en los últimos años, es hacia la eliminación de los mecanismos que impliquen directa o indirectamente, subsidios en los financiamientos otorgados.

A nivel de la Banca Privada, no existen lineamientos particulares para el sector agropecuario dentro de las normas determinadas por el BCU, y la negociación de los créditos se realiza en forma directa entre el cliente y la entidad bancaria.

El MGAP no tiene una participación formal en esos procesos, más allá de coordinar aspectos estratégicos generales ante la aparición de coyunturas particulares o de objetivos precisos y definidos. A título de ejemplo, en la crisis de endeudamiento de la década del 80 se trabajó conjuntamente con el BROU en el análisis del problema y en la búsqueda de soluciones.

Paralelamente, el MGAP como fue señalado, impulsa algunos programas de desarrollo con propósitos focalizados que incluyen el componente crédito, siendo el PRONAPPA el de mayor alcance. La posterior instrumentación de los créditos se realiza a través de entidades de intermediación financiera (IFIs), compuestas en este caso por el BROU y otros bancos

y financieras privadas. Dichos créditos son otorgados en condiciones de mayor flexibilidad en términos de plazos y garantías, y a veces algo inferiores a los vigentes en el mercado.

La OPYPA y otras unidades del MGAP realizan un seguimiento permanente de la situación del crédito y el endeudamiento sectorial, asesorando al Ministro en la marcha general del tema y en la definición de coyunturas específicas.

### ***Políticas sociales***

No se han estructurados mecanismos formales de coordinación en materia de políticas de desarrollo rural, tanto en lo relacionado con actividades de fomento productivo como en acciones de carácter social de desarrollo de la comunidad.

En el país existen diversas organizaciones que tienen vinculación con el medio rural en aspectos de salud, vivienda, educación, etc. Estas funcionan con alto grado de autonomía por lo que no tienen definidas estrategias conjuntas con el MGAP. En este plano, cabe destacar el MEVIR (Movimiento Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural) y los Departamentos Agrarios que han impulsado las Intendencias Municipales, están intentando implementar algunos niveles de coordinación en sus planes de trabajo.

A su vez, se han desarrollado a través de Organizaciones No Gubernamentales con apoyo financiero externo, un variado conjunto de experiencias focalizadas al desarrollo productivo de zonas o grupos particulares, pero las mismas no están coordinadas entre sí, como tampoco están enmarcadas en una estrategia global delineada por el MGAP. Dichas organizaciones se han centralizado en una Asociación Nacional de ONG's, a través de la cual están desarrollando esfuerzos para complementar algunas acciones en el medio rural.

La participación del MGAP se da a través de proyectos y acciones vinculadas a políticas sociales, el propósito es descentralizar su gestión e impulsar la participación del sector privado; la participación de las distintas unidades del MGAP es por su parte muy puntual y se realiza en función del asesoramiento en aspectos técnicos concretos y específicos. El ejemplo más significativo es el PRONAPPA, donde si bien la Unidad

Ejecutora está a cargo del Ministerio, en la instrumentación del Programa participan a distintos niveles, organizaciones privadas de productores y ONGs, éstas últimas en aspectos de capacitación, asistencia técnica y fortalecimiento institucional. Mecanismos similares se implementan en otros programas.

En la actualidad, el Ministerio a través de la OPYPA, se encuentra en vías de analizar esta temática con el propósito de definir una estrategia de mediano plazo así como los roles institucionales a desempeñar por el sector público.

### ***Políticas ambientales de conservación de recursos naturales***

La definición de políticas que afectan o regulan el uso y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente, está a cargo del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). En los últimos años, se han dictado en el marco de La Ley General sobre Protección del Medio Ambiente, un conjunto de resoluciones vinculadas al tema ambiental, siendo el MVOTMA el encargado de su implementación. Aunque en términos generales, se puede afirmar que no existe aún un cuerpo relativamente ordenado y claro de normas y reglamentaciones atinentes al tema, y que si bien es el MVOTMA el que monitorea e implementa las principales acciones, existe un alto grado de conflictos y superposiciones institucionales así como vacíos legales y normativos.

A nivel del MGAP, la unidad encargada del tema es la Dirección de Recursos Naturales. Esta Dirección realiza relevamientos y estudios relativos a suelos, aguas y conservación y uso de flora y fauna en general; se desempeña en la coordinación y asesoramiento de programas específicos como el PRENADER; participa en el control de las normativas vinculadas a los recursos hídricos; y recientemente, ante la creciente importancia del tema, ha comenzado a tomar injerencia en aspectos en los que tradicionalmente no había participado, como es el tema del ordenamiento territorial.

Aunque en el MGAP se está tratando de definir una posición sobre las políticas para el medio ambiente y la conservación de los recursos naturales, hasta el momento no se han dado los elementos para ello, ni se han desarrollado instrumentos internos de coordinación efectiva para el tratamiento del tema. Además, como consecuencia de los vacíos y superposiciones señalados, se han producido conflictos con otros organismos públicos

vinculados al tema (en especial el MVOTMA), así como con un importante conjunto de ONG's ambientalistas desarrolladas en el país en los últimos años.

## **Aspectos Instrumentales y Funcionales a Considerar**

### ***Nivel jerárquico y estructura funcional***

La unidad encargada del análisis y asesoramiento en materia de políticas que afectan a la agricultura es la Oficina de Programación y Política Agrícola (OPYPA) del MGAP, como se señalara anteriormente, su vinculación con la autoridad ministerial es de carácter horizontal, por lo que aunque las restantes dependencias del MGAP no tienen una relación de dependencia directa con esta unidad, por su ubicación funcional ejerce un rol efectivo de dirección en los temas a ella referidos.

Desde el punto de vista organizativo, la OPYPA cuenta con una Dirección, una Sub-Dirección y un conjunto de Departamentos Técnicos instrumentados por rubros de producción y temas generales que abarcan varias áreas productivas.

Las funciones principales de la OPYPA comprenden los siguientes aspectos:

- monitoreo de los rubros de producción de mayor significación y pronósticos de evolución de sus principales indicadores;
- Análisis general del sector en relación a sus variables socio-económicas más relevantes y su vinculación con el resto de la economía;
- Evaluación de impactos de políticas macro y sectoriales;
- Diseño y análisis de alternativas de políticas;
- Formulación de políticas sectoriales;
- Análisis prospectivos y de estrategias;
- Realización de estudios especiales por temas;
- Análisis de políticas comerciales y definición de lineamientos de negociación.

Recientemente se ha incorporado como tarea de la OPYPA, los aspectos relacionados con la legislación sobre prácticas desleales de comercio, siendo esta oficina el organismo encargado de la aplicación de la reglamentación vigente en el área agropecuaria.

En relación a los canales para el asesoramiento en la toma de decisiones ministeriales, el principal de ellos consiste en la relación directa con el Ministro a través de la Dirección de la Oficina, la cual es sumamente fluida. Complementariamente, otro canal de importancia se desarrolla a través de la Dirección General del MGAP, con la que existe una relación muy estrecha.

Respecto a la coordinación con otras unidades del MGAP en materia de políticas, no hay mecanismos estructurados formalmente, no obstante existen contactos en función de las circunstancias y las demandas ministeriales. Lo mismo se puede señalar respecto a las relaciones con entidades públicas vinculadas al sector agropecuario, así como a las existentes con otras instituciones estatales con injerencia en materia de políticas públicas, en particular con el MEF.

En cuanto a la participación de las organizaciones privadas y dependencias universitarias, aunque algunas de ellas efectúan estudios relativos al sector agropecuario, ninguna de ellas lleva adelante asesoramientos en materia de políticas sectoriales, por lo que no existen mecanismos de coordinación con las mismas. El relacionamiento de la OPYPA con estas organizaciones se limita a los casos de consultas o solicitudes de información.

### ***Recursos humanos y materiales***

La OPYPA cuenta con 17 funcionarios técnicos, incluida la Dirección y cinco funcionarios administrativos. La plantilla técnica está a su vez compuesta por 15 Ingenieros Agrónomos con formación especializada en Economía Agrícola y dos Economistas. Los primeros han realizados cursos de profundización de distinto grado de duración, tanto dentro de la OPYPA como fuera de ella.

En general, los recursos humanos disponibles se consideran adecuados para las tareas que realiza esta oficina, tanto en relación a capacitación, nivel profesional que presentan, como al número de profesionales que componen la unidad.

En cuanto a la disponibilidad de recursos materiales, estos son adecuados para las necesidades de la unidad; en los párrafos siguientes se presenta una descripción de ellos:

- En términos de equipos de cómputo no se presentan carencias de significación, ya que se dispone aproximadamente de poco más de

un equipo por cada dos técnicos, con modernos programas informáticos en cada uno de ellos. Así mismo, la unidad dispone de conexión a Internet.

- La calidad y volumen de la información disponible se considera adecuada para los propósitos de esta oficina, no constituyendo este aspecto una limitante para el desarrollo de sus tareas. Las fuentes utilizadas se describen con detalle en secciones posteriores. Además de estas, la OPYPA, a través de su servicio de biblioteca, está suscrita a un importante número de publicaciones nacionales e internacionales.
- En términos de recursos para realizar estudios especiales, si bien la OPYPA no maneja fondos propios, dispone de distintos mecanismos para su instrumentación. Los mismos consisten en recursos provenientes de organismos internacionales de cooperación técnica, o de fondos del propio MGAP que se destinan a esos fines.
- En lo que respecta a capacidades de movilización, la OPYPA dispone de dos vehículos destinados a sus tareas normales, además, en caso de necesidades adicionales puede acceder a otros medios de transporte.

### ***Relaciones con otras instancias para la concertación de políticas***

En términos estrictos, no existen instancias formales de coordinación a nivel público para la formulación de políticas que afectan al sector agropecuario. Sin embargo, de manera no estructurada y de acuerdo a circunstancias específicas, se instrumentan las instancias necesarias a efectos de dar solución a los problemas.

A nivel intraministerial, son de señalar las unidades ejecutoras Unidad de Proyectos y Cooperación Técnica (UPCT) y la Unidad de Asuntos Internacionales (UAI), encargadas respectivamente de Proyectos y Cooperación Técnica y de Políticas Comerciales. Si bien ambas son las responsables directas del tratamiento y ejecución de dichas áreas de trabajo, la OPYPA coordina con las mismas las principales decisiones a tomarse, así como también realiza un seguimiento permanente de esos temas y las apoya desde el punto de vista técnico. Paralelamente, el Ministro cuenta con un grupo de asesores cuya vinculación con la OPYPA es eventual.

En cuanto a las instancias de concertación de políticas a nivel técnico con organizaciones de la sociedad civil, estas se desarrollan en el ámbito

de las Juntas, Comisiones Honorarias y Grupos de Trabajo detallados en secciones anteriores. Adicionalmente, se registran otras instancias que se implementan en el marco de las organizaciones conjuntas entre sector público y privado, también descritas con anterioridad, y los programas creados con fines especiales.

En términos generales, a pesar de las mencionadas características de relativa desestructuración, se considera que dichos ámbitos son adecuados y funcionales a los fines perseguidos.

Las gremiales de mayor representatividad del sector, como la Asociación Rural, la Federación Rural, La Comisión Nacional de Fomento Rural y las Cooperativas Agrarias Federadas, están en la mayoría de los casos, presentes en esos ámbitos. Por otra parte, los congresos, exposiciones y otros eventos que organizan las principales gremiales, constituyen foros donde a través de la presencia del MGAP se intercambian propuestas y puntos de vista con relación al sector.

En relación a la convocatoria y a sus mecanismos, es el MGAP quien formaliza dichas convocatorias a través de sus autoridades, atendiéndose en muchos casos a demandas provenientes de las organizaciones privadas del ámbito productivo, agroindustrial y comercial.

Por último, en relación a las instancias para la concertación de políticas en aspectos comerciales y acuerdos de integración, además de lo ya descrito a nivel interno del MGAP y de los mecanismos de coordinación vinculados al MERCOSUR, la OPYPA ha desarrollado un importante conjunto de vinculaciones a nivel regional. En ese sentido, destacan un convenio de cooperación e intercambio técnico celebrado recientemente entre la OPYPA y la Dirección de Planificación del Ministerio de Agricultura y Ganadería de Paraguay; un conjunto de reuniones realizadas con secretarías agropecuarias de varias provincias de Argentina tendientes a la conformación de una Red de OPYPAs; así como un proyecto de actividades de intercambio técnico con la ODEPA de Chile.

### ***Capacidades de análisis de comportamiento sectorial e impactos de políticas***

Los principales ejercicios que se realizan para evaluar comportamientos del sector y su evolución en el tiempo están referidos a los siguientes aspectos:

- Comportamiento del valor bruto y del valor agregado de producción del sector y por subsectores.
- Comportamiento por grupos de productos e identificación de fuentes de crecimiento.
- Evolución de indicadores de producción, productividad y coeficientes técnicos.
- Evolución de precios reales a nivel de productor y agentes comerciales.
- Evolución de relaciones de precios entre insumos y productos.
- Evolución de niveles de ingresos y rentabilidades por modelos de predio.
- Evolución del comercio exterior agropecuario.
- Balances de oferta y demanda por tipo de productos.
- Evolución a nivel del mercado interno de cañales y márgenes de comercialización.
- Evolución de la protección nominal y efectiva para grupos de productos.
- Evolución de ventajas comparativas o competitivas por producto.

En relación al análisis de las relaciones entre instrumentos de política y variables nivel sectorial, los principales instrumentos considerados a este respecto comprenden:

- Ejercicios a nivel de modelos de predio.
- Ejercicios a nivel de agregados sectoriales.
- Ejercicios a nivel de agregados macro.

Otro aspecto a considerar es la realización de estudios temáticos que alimentan la toma de decisiones de política y el diálogo; en este aspecto a nivel de la OPYPA se llevan a cabo un conjunto de estudios elaborados tanto por el equipo técnico de la unidad por medio de consultores; los mismos están fundamentalmente vinculados a los siguientes áreas:

- Evolución del entorno internacional y regional que afecta la producción y el comercio de productos agropecuarios.
- Evaluación de prácticas comerciales y barreras de acceso a mercados.
- Evaluación del sistema de financiamiento agropecuario e impactos de cambios de políticas en ese plano.
- Evaluación del sistema tributario agropecuario y global y de impactos de cambios de políticas en ese plano.
- Evaluación de políticas de promoción del desarrollo rural.

- Seguimiento de políticas tecnológicas y de asistencia técnica.
- Evolución estacional de precios en mercados de productos agropecuarios, tanto a nivel nacional como regional e internacional.
- Evolución de la oferta, demanda y stocks de productos agropecuarios.

### ***Capacidades de análisis prospectivos***

El análisis prospectivo es una actividad permanente de la OPYPA. El propósito central de los mismos es estimar el comportamiento de las principales variables que afectan al sector bajo diferentes supuestos y escenarios, y dentro de los mismos, los probables impactos de medidas de políticas a tomar.

Los instrumentos utilizados a estos efectos son, por un lado, análisis periódicos que se realizan de los distintos subsectores en base a fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas. A partir de los mismos, se estima su comportamiento futuro y se definen las políticas requeridas.

Por otro lado, se llevan a cabo también estudios especiales por temas o sectores, donde estos se analizan en profundidad, tomando en cuenta las principales determinantes de su desarrollo y las perspectivas respecto a su evolución futura.

### ***Capacidades para seguimiento de procesos de ejecución de políticas y evaluación***

En el proceso de seguimiento de ejecución de políticas y de inversiones en la agricultura, el procedimiento habitual consiste en la recolección periódica de información sobre las acciones implementadas y el posterior análisis a partir de los resultados obtenidos.

En base a indicadores relativos al comportamiento del sector, la evolución de estos en función de los objetivos de política y las metas planteadas, se realiza una evaluación global de los impactos alcanzados en la aplicación. A partir de dicha evaluación, se realizan recomendaciones acerca de eventuales ajustes correctivos a introducir en las políticas y las estrategias correspondientes.

El seguimiento de las inversiones públicas en el sector agrícola es realizado por la UPCT en estrecha relación con la OPYPA.

### ***Disponibilidad de datos e informaciones para análisis y asesoramiento***

A nivel del MGAP los encargados de generar información relativa al sector agropecuario son la Unidad de Estadísticas y Censos y la Dirección de Control de Semovientes (DICOSE).

La Unidad de Estadísticas y Censos está encargada de la realización del Censo General Agropecuario, que por ley debe llevarse a cabo cada 10 años. Este censo, cuya última implementación data de 1990, contiene datos relativos a población, mano de obra, uso del suelo, stocks, mejoras fijas, maquinaria y afines y uso de insumos y producción, desagregados por departamento y sector censal. Esta unidad es además, responsable de la realización anual de encuestas sobre área, producción y rendimientos de distintos cultivos. Estas encuestas comprenden a la papa y a todos los cultivos agrícolas tradicionales, a excepción del arroz; últimamente se ha puesto en práctica una encuesta frutícola y se proyecta en el futuro incluir otra encuesta para los rubros hortícolas.

Por su parte, la DICOSE, originalmente creada con el objetivo de combatir el contrabando de ganado, es la encargada de controlar los movimientos del mismo en el interior del país. Esta unidad releva datos de stocks y de uso de suelo obtenidos través de la Declaración Jurada que una vez al año deben efectuar los productores del país. Esta información está también desagregada por departamento y seccional policial.

Entre otras fuentes de acceso a información con que cuenta la OPYPA destacan:

- La Dirección de Servicios Ganaderos del MGAP, que dispone de información mensual en relación a faena, consumo y exportaciones de todo tipo de carnes.
- El Instituto Nacional de Carnes, institución dedicada a la promoción y las exportaciones de productos pecuarios, provee datos desagregados por empresas, con información de volúmenes, precios y destinos comerciales, además, elabora un informe mensual con los mismos.

En aspectos vinculados a temas económicos destacan:

- la JUNAGRA, que recoge información dos veces a la semana de los precios registrados a nivel del Mercado Modelo, el cual

constituye el principal mercado concentrador de frutas y hortalizas del país. Además, elabora un boletín mensual que comprende información de mercados regionales y extrarregionales de frutas y hortalizas.

- Las cámaras y asociaciones privadas vinculadas al comercio en el sector primario son otra importante fuente de información, sobre todo en lo relativo a volúmenes y precios. Estas organizaciones registran la información de las ventas de ganado en locales, ferias de cueros, lanas y rubros agrícolas, a partir de esta se elaboran publicaciones de carácter periódico.

En materia de comercio exterior existe información abundante, además de las derivadas internamente de los Servicios Ganaderos del MGAP y de INAC y mencionadas anteriormente, el Banco Central del Uruguay (BCU) y la Dirección de Comercio Exterior llevan estadísticas de importaciones y exportaciones, tanto en lo relativo a volúmenes como a precios.

Por último, en relación a indicadores e informaciones de carácter macroeconómico destacan dos fuentes:

- El BCU, que elabora periódicamente estadísticas por ramas de actividad en relación a variables como valor agregado, balance comercial, cuenta de pagos, movimientos financieros, endeudamiento, etc.
- El Instituto Nacional de Estadística (INE), responsable de la implementación del Censo General de Población y Vivienda, de la determinación del Índice General de Precios al Consumo y de otros indicadores relativos a ingresos, consumo y empleo.

A partir de estos datos se realizan publicaciones a las que tiene acceso la OPYPA para efectuar sus análisis y proyecciones. Así mismo, la información procesada está disponible en disquetes, lo cual le permite a la OPYPA, previa solicitud a las unidades mencionadas, realizar otro tipo de cruzamiento de los datos.

En relación a los mecanismos existentes para evaluar la consistencia y calidad de la información, además de los métodos utilizados por las fuentes originarias, la OPYPA realiza algunos ejercicios de análisis de la consistencia de las estadísticas recibidas. Dichos mecanismos se efectúan a partir de consultas a especialistas, productores, informantes calificados y empresarios privados que manejan información acerca de stocks y movimientos comerciales.

Complementando estas fuentes de información, la OPYPA está suscrita a un importante número de publicaciones internacionales vinculadas a departamentos técnicos de organismos públicos y entidades de cooperación y financiamiento y que está también conectado a medios de información de soporte informático (INTERNET, foro electrónico).

La mayoría de la información es suministrada en forma de informes escritos, con los datos procesados y en escasas ocasiones con un somero análisis de los mismos. Esta información es utilizada por la OPYPA para la realización de análisis de coyuntura, estudios de impactos de políticas y construcción de escenarios y análisis prospectivos; para ello se cuenta, además, con los estudios de resultados económicos a nivel de modelos prediales que efectúa la Unidad de Estudios Económicos del MGAP.

Todos estos análisis se concretan en informes realizados a lo interno de la OPYPA, así como en informes escritos que se elevan al Ministro. En forma regular, la OPYPA publica un anuario conteniendo análisis y pronósticos por subsectores, así como estudios en temáticas específicas. Además, con la información recolectada y sistematizada, elabora también las "Estadísticas Básicas del Sector Agropecuario", publicación que contiene series estadísticas relativas a indicadores productivos y económicos de los rubros producidos en el país.

# **ANÁLISIS Y ASESORIA EN POLÍTICAS, COMERCIO Y COMPETITIVIDAD EN LA AGRICULTURA DE VENEZUELA<sup>15</sup>**

## **Políticas que Inciden en el Desarrollo de la Agricultura**

La Oficina Central de Coordinación y Planificación de Venezuela (CORDIPLAN), preparó en 1994 el IX Plan de la Nación y los lineamientos estratégicos del Plan Agroalimentario. En ese marco, el Ministerio de Agricultura y Cría (MAC), preparó a su vez, el documento "Políticas Agrícolas 1994-1999", donde se presentan los lineamientos generales, las áreas de políticas y para cada área, objetivos generales, específicos, y acciones a llevar a cabo en el sector.

Se debe considerar también, la Ley Orgánica de "Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público", de conformidad con la cual, el MAC promueve las acciones necesarias para impulsar la transferencia a los Estados de algunos servicios públicos. Igualmente, el MAC conforme a las previsiones de la Ley Orgánica de "Régimen Municipal", puede suscribir convenios con los Municipios, para incorporarlos en la prestación de aquellos servicios que permitan a dichas entidades cooperar efectivamente con el desarrollo agrícola.

### ***Proceso de conducción estratégica y de formulación de políticas***

En el sector agropecuario Venezolano se conformó una comisión integrada por 52 personas, en representación de los diferentes sectores vinculados con la agricultura. Este grupo se ha abocado a la preparación prospectiva del quehacer sectorial agropecuario, el mismo que se cristaliza en un anteproyecto de Ley Orgánica de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria.

---

15 Síntesis del Informe Nacional presentado por Emilio Abreu

El sentido central de la propuesta elaborada por esta comisión, es ubicar al sector agropecuario en forma renovada para enfrentar los actuales escenarios nacionales e internacionales. Sectorialmente se pretende unificar los principios y las normas que regulan la actividad agrícola, permitiendo la adaptabilidad a los cambios de la dinámica nacional e internacional, para orientar un desarrollo sostenible y garantizar la seguridad alimentaria de las generaciones presentes y futuras.

A los fines de lograr estos objetivos atendiendo el interés nacional y la modernización de la economía, en el marco de los acuerdos internacionales suscritos por el país se promueven estrategias sectoriales articuladas dentro del marco macroeconómico, la organización de sistemas operativos que faciliten la ejecución de las políticas agrícolas y agroalimentarias, la organización de los productores y en general del sector privado vinculado con la actividad agrícola y agroalimentaria, la descentralización de los servicios relacionados con el sector agrícola, el desarrollo de un sistema integral de financiamiento y la consolidación de la propiedad agrícola.

El MAC constituye la autoridad rectora en todo lo relacionado con la actividad agrícola y el sistema agroalimentario. A los fines de la integración armónica con las políticas generales de la República, coordinará las acciones que correspondan con el resto de los Despachos Ministeriales, las Gobernaciones y las Alcaldías. Así mismo, el MAC tendrá participación efectiva en las relaciones internacionales de la República respecto a en materia agrícola y agroalimentaria, coordinadamente con el Ministerio de Industria y Comercio, sin perjuicio de las atribuciones del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El Sistema Nacional de Planificación Agrícola y Agroalimentaria lo integran el MAC, sus organismos adscritos, la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), las Oficinas de Planificación de los Estados y Municipios, y los demás organismos públicos e instituciones privadas que el reglamento determina. Su objetivo es promover el desarrollo sectorial, diseñar políticas, formular y evaluar la ejecución de programas y proyectos, con la finalidad de aumentar la producción, mejorar la productividad, propiciar la competitividad, y alcanzar la seguridad alimentaria de la población.

Por otra parte, el MAC promueve los cambios estructurales necesarios para la modernización del sector agrícola y estimula la organización y participación de los agentes relacionados con éste. De esta forma, se han

creado "Consejos Consultivos" por rubros o por grupos de rubros, como instancias de consulta, participación y concertación del sector privado; así mismo, los "Gabinetes Agrícolas", que constituyen instancias de coordinación entre el MAC y sus organismos adscritos, pueden constituirse en forma ampliada a fin de dar participación al sector privado y a las instituciones de educación superior, y así propiciar una mejor concertación para la formulación de políticas y aplicación de programas. Ambos foros son presididos por el Ministro de Agricultura y Cría.

El MAC, a los fines de la Planificación Agrícola y Agroalimentaria, considerará las recomendaciones del Consejo Nacional de la Alimentación, e igualmente la del sector privado, a través de la participación de éstos, en los Gabinetes Agrícolas Ampliados, en los Consejos Nacionales y en los Consejos Consultivos.

### ***Políticas de precios***

Entre los lineamientos para la transformación productiva promovida por la actual política económica, se incluyen aspectos directamente relacionados con los precios en el sector agrícola; con ellos se pretende desmontar el control de precios, incluyéndose la liberación de precios de productos alimenticios básicos y medicinas, y además, se está promoviendo un sistema de sustentación de precios con reglas claras, el cual pretende:

- Establecer un rango con precios piso y techo, dentro del cual se establecerán los precios mínimos en función de la evolución de los precios internacionales e internos.
- Establecer un mecanismo para adaptar los precios mínimos a la dinámica inflacionaria y mantener su competitividad internacional.
- Establecer un mecanismo de concertación para la fijación de los precios dentro del rango establecido y para la intervención del Estado cuando la concertación no sea posible.

La política de precios mínimos se aplica para cuatro rubros: arroz, maíz, sorgo y leche, por el interés especial que ellos significan; el objetivo de esta política es paliar los efectos de los nuevos escenarios, entre los que se destacan una economía más competitiva, la tendencia a la apertura de los mercados y la disminución de subsidios y controles.

### ***Políticas de subsidios***

Las políticas de subsidios en Venezuela abarcan una gran variedad de áreas, como es el caso de los impuestos sobre la renta y sobre bienes de capital, de los cuales está exento el sector agrícola. Además, algunos productos agrícolas y productos alimenticios básicos están exentos del impuesto sobre el consumo (16.5%) y ventas al mayor.

Con relación al crédito agropecuario, el sector dispone de un 17% del total de recursos financieros de la banca comercial y se privilegia con una tasa de interés para préstamos agrícolas equivalente al 85% de la tasa promedio del mercado. Esto se aplica a través de seis bancos del país.

El Fondo de Crédito Agropecuario (FCA), otorga a través de las instituciones financieras intermediarias recursos a una tasa de interés no mayor del 84% de la tasa de interés activa promedio. En el caso de los pequeños productores, estos son beneficiarios de préstamos del Instituto de Crédito Agrícola y Pecuário (ICAP), a una tasa de interés que fluctúa entre el 3% y 7%, muy inferior a la tasa activa establecida.

Por otra parte, en cuanto a los incentivos fiscales para las exportaciones, en Venezuela opera desde 1989 un sistema de incentivos para 245 productos agrícolas, entre los que se incluyen huevos, productos de origen animal, bulbos, plantas vivas, vegetales, nueces, frutas, café, especias, semillas, maíz amarillo, arroz, oleaginosas, cacao, algodón y sisal, etc.

### ***Políticas de apoyo a la producción agropecuaria***

Además de las políticas de apoyo a la producción mencionada anteriormente (tales como los subsidios al crédito), el sector cuenta con un Plan de Inversiones para la Transformación del Sector Agropecuario (PITSA) y otras vías de apoyo al sector, entre estas destacan:

- **Corrección de la distorsión cambiaria de los costos de importación.** Se procura devolverle a los circuitos agroalimentarios el efecto de la sobrevaluación y compensar a las industrias por la diferencia entre el precio interno y el costo de importación.
- **Apoyo financiero a la agricultura para disminuir los costos de producción.** En programas específicos y con recursos del presupuesto nacional.

- **Riego.** Se prioriza la reconstrucción y rehabilitación de los sistemas públicos de riego, antes que la construcción de nuevos sistemas, desarrollando un programa de transferencia a los usuarios de las funciones de operación y mantenimiento de los sistemas de riego rehabilitados y asistir a los agricultores interesados y a sus organizaciones, en la construcción de sistemas de riego, o en la ampliación de los existentes.
- **Infraestructura.** Se definen prioridades en vialidad agrícola, tanto para construcción como para realizar mejoras y ampliaciones. Conjuntamente con Gobernaciones y Alcaldías se diseñan programas de cofinanciamiento para la ejecución por parte de las mismas. Se pretende transferir a las Gobernaciones las funciones anteriores en un plazo no mayor de dos años.
- **Generación de tecnología, extensión y capacitación agrícola.** Se articula la labor de las instituciones públicas y privadas en el Sistema Nacional de Innovación Tecnológica (SNITA), y se fomenta la participación del sector privado y de la sociedad civil, en la definición de las demandas y la orientación de los programas de generación de innovaciones y de extensión rural, a través de los fondos de financiamiento para la innovación y la promoción de organizaciones municipales de innovación y extensión. Se proyecta la acción del Fondo Nacional Investigaciones Agropecuaria (FONAIAP), hacia la satisfacción de las demandas de los sistemas de producción agrícola, y a fortalecer su participación en las investigaciones consideradas estratégicas en la política de Estado. Se convirtió a la Fundación para la Capacitación y la Investigación Aplicada a la Reforma Agraria (CIARA), en la institución eje de la capacitación aplicada, especialmente en las áreas de planificación y gerencia agrícola, así como en la formación de técnicos extensionistas y de riego. Así mismo, se desarrolla el Programa de Extensión a nivel municipal, para que sirva como catalizador del desarrollo rural en articulación con las Gobernaciones, Alcaldías y Consejos Municipales; y se apoya con recursos de este programa la contratación de empresas de servicio agrotécnicos para constituir los núcleos de Extensión Municipal.
- **Sanidad Agropecuaria.** Ha sido fortalecida a través de la rehabilitación y construcción de un mayor número de laboratorios y la ampliación de las inspectorías agropecuarias. Otros aspectos

importantes a considerar son la modernización de la legislación sanitaria del país y la aplicación de programas de prevención, control y erradicación de plagas y enfermedades.

Algunos otros aspectos en los que se ha apoyado la producción agropecuaria son la diversificación de la producción, procurando mejorar la autonomía agroalimentaria del país; el apoyo a la sostenibilidad y el equilibrio medioambiental; el financiamiento para el rescate y la reposición de los bienes de capital productivo; el fortalecimiento de la asistencia técnica para la pequeña y mediana industria alimentaria y de procesamiento de productos agrícolas; y el desarrollo de infraestructura, servicios y beneficios fiscales que fomenten el crecimiento de la actividad agroexportadora.

### ***Políticas comerciales***

En referencia a la comercialización interna, se está organizando el Sistema Nacional de Comercialización Agrícola, cuyo objetivo fundamental será agilizar la aplicación de la política comercial agrícola. Este Sistema estará integrado por las instituciones públicas y privadas que participan en la cadena de producción - consumo, y deberá dotarse para su funcionamiento de la infraestructura y servicios necesarios. Contará con un Consejo Nacional de Comercialización Agrícola, presidido por el Ministro de Agricultura y Cría.

Algunas de las políticas de comercialización interna aplicadas en el país son:

- Desarrollo de la red de mercados mayoristas.
- Creación de un sistema de información de mercados.
- Análisis para implantación de sistemas de compra-ventas por subastas públicas en los principales mercados mayoristas, y análisis de otros sistemas de comercialización, como por ejemplo la bolsa agropecuaria.
- Apoyo a la formación de fondos de compensación o estabilización de precios a los agricultores
- Establecimiento de un sistema de certificación de calidad de productos agrícolas y de normas de calidad y embalaje para rubros agrícolas de elevado consumo.
- Transferencia al Sector Privado de la infraestructura de comercialización en manos del Estado

- Ampliación de cobertura de mercados solidarios.
- Reestructuración de los organismos descentralizados del sector involucrados en la comercialización (CASA, FONCAFE y FONCACAO).

En materia de comercio internacional, se destacan los compromisos de Venezuela frente a la OMC, especialmente en cuanto a ayudas internas y acceso a mercados. Estos compromisos han sido cumplidos, dado que el período base estaba caracterizado por un fuerte proteccionismo y posteriormente se desarrolló un proceso de liberalización que redujo notablemente el apoyo a la agricultura.

Por otra parte, la participación de Venezuela en convenios internacionales, regionales y bilaterales, constituye un marco limitante para la política de ayuda y protección al sector agrícola. Lo anterior, debido a que supone la aplicación de medidas puramente arancelarias en materia de política comercial, coloca los aranceles muy por debajo de los consolidados por todos los países ante la OMC, y no implica medidas efectivas de armonización de política agrícolas de ayuda al sector, ni permite ningún mecanismo para garantizar los precios Mínimos fijados por el MAC.

En este marco, el MAC administrará los instrumentos correspondientes a la importación y exportación de productos agrícolas y de uso agrícola, siguiendo los procedimientos a establecerse en legislaciones actualmente en proceso.

### ***Políticas financieras y de crédito***

Las políticas propiciadas por el Gobierno en materia de financiamiento para la producción agrícola son:

- Establecimiento de un Sistema y un Consejo Nacional de Financiamiento Agrícola para coordinar, definir y evaluar políticas en la materia.
- Diversificación de fuentes, mecanismos y ventanas para ampliar y facilitar el acceso al crédito agrícola para todo tipo de productores.
- Creación del Sistema Nacional de Información del Crédito Agrícola (SINCRA).

El Sistema Nacional de Financiamiento Agrícola (SINFA), lo integran las instituciones públicas, privadas y mixtas que otorgan financiamiento

o administran créditos, conceden garantías o cobertura de riesgos para el sector agrícola. Su objetivo central es el desarrollo de un sistema financiero coherente y eficaz, donde anteriormente solo existía un número reducido de instituciones financieras y cuasifinancieras actuando en forma aislada. Al mismo tiempo, se busca alcanzar un mayor grado de profundidad en el mercado de crédito (mayor acceso al pequeño y mediano productor), conjuntamente con la oferta de créditos oportunos, suficientes en cuantía y a un costo razonable. En tal sentido el MAC adelanta los procesos correspondientes a la reestructuración global de las instituciones públicas dedicadas al financiamiento del productor venezolano.

Con respecto a las Instituciones Financieras involucradas, corresponde al Fondo de Crédito Agropecuario (FCA), promover y canalizar la inversión de los recursos públicos, mediante la asignación de líneas de financiamiento a cualquiera de las entidades u organizaciones integrantes del SINFA que financien o administren créditos destinados a los productores agrícolas.

Igualmente existen una serie de organismos que tienen convenios de financiamiento agrícola con el Fondo de Crédito Agropecuario, estos se mencionan a continuación:

- El Fondo de Crédito Industrial (FONCREI), destina recursos para la promoción y financiamiento de la actividad agroindustrial.
- El Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario (ICAP), otorga créditos a los pequeños y medianos productores y sus organizaciones económicas.
- Las Instituciones regidas por la Ley General de Bancos y otras instituciones financieras, canalizan recursos para el otorgamiento de créditos destinados a las actividades agrícolas a través de la Cartera Agrícola, la cual es de obligatorio cumplimiento y representa el 17% de la cartera total de las instituciones financieras.
- Los Fondos Estatales, tienen por objeto promover la ejecución de las actividades productivas del sector agrícola y pecuario del Estado respectivo, estableciendo programas de organización, capacitación, asistencia técnica y financiamiento, con especial atención a los pequeños y medianos productores de los sectores ganaderos, pesqueros y agrícolas.
- Las cajas rurales, que se están promocionando con el propósito de prestar servicios de créditos y ahorro a los pequeños productores, artesanos y comerciantes de las áreas rurales.

Además, con la finalidad de diversificar las alternativas de captación de recursos, se están llevando a cabo una serie de programas de créditos para inversiones a mediano y a largo plazo:

- Captación de líneas de créditos externos con Brasil y USA (EXIM-BANK), específicamente para maquinarias, equipos e instalaciones agrícolas y de procesamiento primario y de riego; así como también con el BID, para financiamiento de inversiones de mediano y largo plazo.
- Financiamiento a través de "Créditos Corporativos", "Cajas Rurales", y "Fondos Regionales".
- Establecimiento y desarrollo del "Fondo de Garantías" para Pequeños y Medianos Productores.
- Utilización eventual de ONGs, como instituciones de intermediación.
- Programa de "Fondos Ganaderos", "Crédito de Capacitación para Productores" y de "Repotenciación de Maquinaria Agrícola".

Paralelamente se han diseñado y se están considerando nuevas opciones tales como:

- Establecimiento de un "Banco Comercial Especializado", el cual canalizaría ahorros del sector privado hacia la agricultura y asumiría la recuperación de la cartera agrícola de la banca intervenida, luego de la crisis financiera Venezolana.
- Reestructuración de Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario (ICAP), para convertirlo en un banco especializado en atender a Pequeños y Medianos Productores.
- Establecimiento de Fondos especiales para promoción de la inversión y de créditos para la experimentación o introducción de cultivos y prácticas agronómicas.
- Líneas de financiamiento preferencial para programas prioritarios.
- Desarrollar el mecanismo de certificados de depósitos.
- Reactivación del "Seguro Agrícola" (AGROSEGURO), para la protección de los bienes productivos, cultivos y animales.

### **Políticas sociales**

En Venezuela ha existido particular preocupación por la economía campesina, es así como el Instituto Agrario Nacional (IAN), ha sido una

instancia promotora y organizadora de los campesinos a través de la conformación de "Formas Asociativas", para un mejor desempeño productivo y comercial de este sector de productores en minusvalía de competencia económica.

Por tal razón, el Gobierno Central, los Estados y los Municipios, asignan recursos suficientes para la ejecución de programas sociales y educativos en el sector rural, a fin de lograr el mejoramiento en la calidad de vida del hombre de campo. Estos programas son coordinados por los Ministerios competentes y cuentan con la participación del MAC.

En cuanto a la mujer rural, esta tiene condiciones y oportunidades de participación igualitaria en los planes y proyectos de desarrollo agrícola, en los programas de modernización y desarrollo empresarial rural, en la dotación de tierras, capacitación, microempresas, créditos, vivienda rural y seguridad social integral.

De esta forma, se otorgan apoyos financieros especiales a través de líneas de créditos preferenciales y subsidiadas para pequeños productores y beneficiarios de la Reforma Agraria, a través de un convenio especial, donde participan MAC, FCA, ICAP y IAN.

En relación a la tenencia de la tierra, el catastro constituye el instrumento fundamental para el ordenamiento de los predios rurales. La Oficina Nacional de Catastro del MAC está vinculada con las Oficinas Subalternas de Registro, Oficinas de Catastro de los Municipios y el Instituto Agrario Nacional. Entre los aspectos relevantes de las políticas de tenencia de la tierra y desarrollo rural, se pueden destacar:

- El establecimiento del Consejo Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, como órgano para la formulación y consolidación de políticas, y de coordinación de la inversión rural.
- Incremento en la seguridad jurídica de la tenencia
- Ejecución del Programa de Alimentos Estratégicos, para brindar atención a ocho millones de personas en condición de pobreza mediante la aplicación de un subsidio focalizado, a fin de facilitar el acceso de esta población a alimentos considerados estratégicos
- Existencia de la Procuraduría Agraria Nacional como institución del Estado a quien corresponde velar por los derechos de los pequeños productores agrícolas.

## ***Políticas ambientales de conservación de recursos naturales***

En la Legislación Agraria Venezolana, se establece que el Estado velará por la preservación de las zonas agrícolas, el aprovechamiento racional de los recursos y de los ecosistemas, el reconocimiento y la conservación de la biodiversidad y la recuperación de los deterioros ambientales.

De esta forma, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR), es el órgano rector de la política de mantenimiento y conservación del ambiente y el que dicta los lineamientos en relación a los permisos para la ejecución de proyectos financiados con organismos multilaterales.

La labor del MAC en el área, consiste en promover el desarrollo de programas y dictar las medidas necesarias, para la conservación y uso sostenible de los recursos fitogenéticos y zoogenéticos. Además, orienta mediante programas de investigación y extensión a los productores agrícolas en la conservación de suelos y aguas, en el uso racional de los fertilizantes, nutrientes de plantas, y agroquímicos e insumos agrícolas en general. Asimismo, regula, vigila y controla la producción, fabricación, comercio, distribución y uso de fertilizantes, agroquímicos, medicamentos veterinarios, alimentos para animales, semillas y demás insumos de producción agrícola. Establece medidas sanitarias en relación con las actividades agrícolas, para la preservación de la salud de las personas, animales, vegetales y ambiente.

## **Aspectos Instrumentales y Funcionales a Considerar**

### ***Nivel jerárquico y estructura funcional***

La Unidad encargada del análisis y asesoramiento en materia de políticas agrícolas, es la Dirección General Sectorial de Planificación y Política (DGSP), una de las siete Direcciones Generales del MAC (además de mercadeo agrícola, producción, infraestructura agrícola, catastro, operaciones y servicios administrativos). Esta comprende las Direcciones de Políticas y Planes; Presupuesto; Proyectos Agrícolas; Estadística e Informática; y Cooperación Técnica y de Programas Internacionales.

La DGSP tiene por funciones brindar asesoraría en materia de formulación de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos; evaluar

y dar seguimiento a estas acciones; elaborar metodologías para la planificación y evaluación de los proyectos a ser ejecutados por el sector público en materia agrícola; y supervisar y evaluar la asignación presupuestaria del Ministerio y sus organismos adscritos.

La coordinación de esta Dirección con otras unidades similares del sector público agropecuario, se da a través de los Gabinetes Agrícolas y de otros mecanismos formales, como son la elaboración de planes a corto y mediano plazo.

En el año 1989, se introdujeron en el MAC algunos cambios en las funciones de las diferentes Direcciones Sectoriales, que significaron una dispersión de las actividades de planificación entre las distintas dependencias.

Así, a la Dirección General Sectorial de Producción se le asignaron las competencias de la elaboración del Plan Anual de Producción y Disponibilidad, igualmente asumió la realización de estudios técnicos económicos para proponer opciones de manejo y diseño de políticas de producción, y la simulación de escenarios para sugerir recomendaciones en la formulación de programas de fomento a la producción.

Por otra parte, la Dirección General Sectorial de Mercadeo Agrícola tiene entre sus competencias formular y administrar las políticas de comercialización agroalimentaria, y los aspectos relacionados con los programas de abastecimiento y de apoyo a la comercialización.

La Dirección General Sectorial de Infraestructura Agrícola, a su vez, tiene la competencia de formular políticas relacionadas con el aprovechamiento integral de la infraestructura agrícola del sector público con fines de riego.

Finalmente, la Dirección General Sectorial de Operaciones actúa como vínculo entre el nivel central y las Unidades Estatales de Desarrollo Agropecuario (UEDA), pero también tienen como competencia monitorear la ejecución de los planes operativos de los organismos adscritos y vinculados al sector, y llevar el control, evaluación y seguimiento de la gestión de las UEDAs.

Respecto al análisis y formulación de las políticas agrícolas, la DGSP no ha podido tener el protagonismo que debería asumir en esas tareas, a pesar de que formalmente figura entre sus competencias; esto se debe a que las coyunturas absorben gran parte de sus recursos y tiempo.

A nivel descentralizado las UEDAs tienen como competencia la aplicación de políticas y ejecución de programas del MAC en las unidades territoriales respectivas, así como la coordinación y supervisión a nivel estatal de las actividades de los organismos adscritos.

Los principales canales existentes para asegurar un asesoramiento efectivo en la toma de decisiones ministeriales se dan a través de los Comités Estratégicos, los Consejos Consultivos por rubros (incluyen el sector público y privado), los Consejos Nacionales Intragubernamentales y las reuniones de trabajo intradireccionales (Direcciones del Ministerio).

En cuanto al relacionamiento de la DGSP con las organizaciones privadas y universidades, este se da por la vía informal en los intercambios de información, y de manera formal mediante consultorías que el MAC encarga a estas organizaciones.

De lo anteriormente reseñado se puede concluir que la planificación agrícola como tal, no está consolidada aún como herramienta de orientación de la gestión gubernamental, si bien parte de su instrumental y sus técnicas no han sido relegadas totalmente todavía, como ha ocurrido en otros países de la región.

### **Recursos humanos y materiales**

Respecto a la cantidad y calidad del personal de la DGSP, esta cuenta con un total de cuarenta profesionales distribuidos en sus distintos departamentos de la siguiente forma:

- Dirección General: un Director
- Proyectos Agrícolas: tres economistas agrícolas, un economista, un ingeniero forestal, un ingeniero agrícola, un técnico agrícola
- Planes y Programas: un economista, cuatro ingenieros agrónomos, un economista agrícola, un licenciado en educación
- Presupuesto: cuatro economistas, un contador, dos economistas agrícolas
- Estadística e Informática: tres licenciados en estadística, tres Ingenieros de sistemas técnicos en informática, dos técnicos agrícolas, una economista, tres estadísticos.

El número de empleados se considera suficiente para las necesidades de la unidad, sin embargo, el nivel profesional de estos presenta algunas debilidades en áreas como formulación de políticas, comercio internacional, econometría y macroeconomía.

En cuanto a los recursos materiales, el número de unidades de equipo de computo disponibles es por el momento adecuado, aunque estas no son lo suficientemente modernas como para adecuarse a los avances tecnológicos existentes en el mercado. La información disponible es adecuada y suficiente aunque no oportuna y muchas veces de muy difícil acceso. Por otra parte, son escasos los recursos financieros para mejorar o adquirir más equipos o material de apoyo para las actividades de la unidad, por lo que en determinadas situaciones se carece de elementos suficientes para realizar estudios especiales o ampliar la capacidad de movilización.

### ***Relaciones con otras instancias para la concertación de políticas***

La coordinación para la concertación de políticas entre las instituciones del sector público se da principalmente entre los Consejos Consultivos, los Consejos Nacionales y las Comisiones Extraministeriales; mientras que las relaciones con la sociedad civil son a nivel de los Consejos Consultivos, donde se tienen participación los representantes gremiales.

A pesar de la existencia de las instancias mencionadas, se considera estas que no son adecuadas ni funcionales, ya que los esfuerzos que realizan intentan resolver únicamente problemas coyunturales, dejando de un lado el fin para el que fueron creadas. Además, el poder de convocatoria es bajo; esta es realizada generalmente por las Direcciones Generales Sectoriales de Producción (Secretaría Técnica) y la Dirección General Sectorial de Mercadeo y/o el sector afectado.

### ***Capacidad de análisis de comportamiento sectorial e impactos de políticas***

La evaluación del sector se realiza mediante diferentes variables, al respecto destacan la producción bruta del sector, la evolución de precios reales, la evolución del comercio exterior agrícola, indicadores de protección y el análisis de ventajas comparativas y competitivas por producto

Es también frecuente la realización de estudios temáticos para alimentar la toma de decisiones de políticas y el diálogo, este tipo de estudios se realizan en la DGSP así como en otras instancias del sector; algunos de ellos son:

- Evolución del entorno internacional y regional que afecta la producción y el comercio de productos agropecuarios.
- Evaluación de prácticas comerciales y barreras de acceso a mercados.
- Evaluación de riesgos climáticos sobre producciones específicas.
- Evaluación del sistema de financiamiento rural.
- Evaluación de prácticas de manejos de bosques.
- Evaluación de problemas de tenencias de tierra.
- Evaluación estacional de precios (regionales, nacionales e internacionales).

### ***Capacidades de análisis prospectivo***

Los análisis prospectivos se desarrollan en forma eventual y para ello se consideran instrumentos como series históricas, tendencias macroeconómicas, modelos de proyección para el corto plazo, evolución de precios internacionales, análisis de regresión etc. Sin embargo, en la unidad se intenta diseñar mecanismos para el análisis en el largo plazo, como matrices insumo - producto, técnicas de consulta y la exploración de algunos modelos de toma de decisiones.

### ***Capacidades para seguimiento de procesos de ejecución de políticas y evaluación***

En este aspecto, actualmente se da seguimiento a los programas de inversión en el marco del programa PITSA, además, se han hecho algunos intentos para diseñar instrumentos de evaluación de resultados e impactos como es el caso de indicadores de gestión (a través de formación y/o elaboración de manuales por áreas), pero no han tenido mucha viabilidad por el constante cambio de administración.



## LA PLANIFICACION AGRARIA EN EL PERU<sup>16</sup>

El propósito de este trabajo es describir y analizar someramente la problemática de la planificación agraria en el Perú para comprender las limitaciones y encontrar los aspectos positivos que permitan un mejoramiento de la actividad institucional en este campo.

### La Planificación Agraria desde 1992 Hasta la Fecha

La planificación se inicia institucionalmente en el Perú en los primeros años de la década de los sesenta, como fruto de los programas de Alianza para el Progreso, aunque antes habían habido algunas experiencias sin mayor sistematización. En 1962 se creó el Sistema Nacional de Planificación y en 1963 la Oficina Sectorial de Planificación Agraria (OSPA), la cual dependía Administrativamente del Ministerio de Agricultura (MINAG) y técnicamente del Instituto Nacional de Planificación (INP). Con el correr de los años la labor de la OSPA fue directamente influenciada por las ideologías políticas y tendencias económicas que promovieron los gobiernos en turno, esto significó distintos niveles de apoyo al sector por parte de esta entidad, que van desde períodos donde tuvo alta trascendencia en la definición de los destinos del sector, a otros donde fue aislada del sistema y reducida a labores burocráticas.

A finales de 1992 se dio una nueva reestructuración del Ministerio de Agricultura (Decreto Ley 25902 y DS 053-92-AG), la cual se da dentro del marco de los programas de estabilización económica y ajuste estructural que se adoptaron en el Perú y en toda América Latina en las dos últimas décadas. El ajuste estructural en Perú tuvo como propósitos: crear una

---

16 Síntesis del Informe Nacional presentado por Dr. Alonso Moreno Díaz. Asesor Principal Proyecto PROAPA,GTZ. Las ideas que se exponen son responsabilidad del autor y no comprometen al MINAG, ni a la GTZ (Agosto de 1998).

economía de libre mercado, con una intervención reducida del estado, quien debe suministrar solamente servicios de salud, educación e infraestructura, e intervenir cuando se presentan las denominadas "fallas del mercado", a través de regulación. Bajo estas premisas se espera que la iniciativa privada conduzca el proceso de desarrollo en un contexto de economía abierta y de globalización.

El ajuste estructural conlleva una predominancia de la política macroeconómica y la política social frente a las políticas sectoriales. El desarrollo rural será entonces el fruto de las decisiones que los agentes del espacio no urbano, tomen en los diferentes mercados de bienes y servicios agrícolas. Obviamente siempre y cuando los mercados existan y funcionen.

Bajo estas circunstancias las reformas institucionales realizadas tuvieron un contexto conceptual diferente a aquellos en las cuales habían ocurrido las reestructuraciones anteriores. Además se dan como fruto de la crisis económica, política y social (hiperinflación e hiperdevaluación más alto grado de terrorismo) que vivió el Perú a finales de la década de los ochenta y comienzos de los noventa, condiciones que le dieron a la reestructuración del Sector público una intensidad y una dimensión totalmente nueva.

Los objetivos del gobierno en 1990 eran restablecer el equilibrio macroeconómico y reinsertar al Perú en la comunidad financiera internacional. Se trataba de revertir entre otras cuestiones por ejemplo, tasas de inflación de 1722% en 1988 y 2776% en 1989 y de disminuciones del PIB per capita de 11% y 15% en esos años, respectivamente. También lo eran eliminar la amenaza terrorista que tenía frenada la actividad en el sector. Se buscaba recuperar el equilibrio fiscal y monetario a través de la eliminación de los subsidios a los servicios públicos, la liberalizaron los mercados de productos y factores, incluyendo el laboral, la reducción del endeudamiento del gobierno central, la liberalización de las tasas de interés y del tipo de cambio, el inicio de un programa de privatizaciones de todas las empresas estatales y la reducción de las restricciones al comercio y a la movilidad del capital.

El proceso de estabilización y ajuste se implementó totalmente, aunque algunas acciones aun están en plena ejecución. Los resultados económicos se juzgan como positivos, aunque el costo social, representado en aumentos de los niveles de pobreza y desempleo, aun constituyen un problema a atacar. Políticamente se logro la pacificación del país y se creó un clima de optimismo al futuro, aunque aun permanecen muchas demandas por

mejorar la descentralización, incentivar la organización y participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y se impulsan los cambios que favorezcan una mayor sostenibilidad de la gobernabilidad.

Las reformas institucionales dentro del marco del ajuste significaron una reducción del gasto tanto de inversión como de los gastos corrientes. Por ejemplo, en julio de 1990, el MINAG contaba en el ámbito central (Lima) con 4890 funcionarios y en el ámbito nacional con 22871; para fines del 92, después de la reforma, el MINAG contaba en total con 5078 empleados. El Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA), que conducía 23 Estaciones Experimentales, 6 Programas Nacionales y 21 Subprogramas de investigación, fue reestructurado para concentrarse en 11 Programas Nacionales, 3 Proyectos Especiales y 9 Estaciones Experimentales.

Se establece que el MINAG tiene como objetivo de política, dentro de una economía de mercado, promover el desarrollo sostenido del sector agrario. Como tal tiene funciones eminentemente normativas, reguladoras y de apoyo a los diferentes agentes que intervienen en la actividad agraria; a diferencia de los esquemas de años anteriores, no debe tener funciones operativas, ya que el papel de conductor y ejecutor se le asigna al sector privado. Como objetivos específicos se persiguen en la actualidad:

- Promover el incremento de la producción y la productividad agrarias.
- Dar un efectivo apoyo a los pequeños productores y a las comunidades campesinas y nativas.
- Incentivar la agroexportación.

Los principales lineamientos se pueden resumir en:

- Participación activa y eficiente de las instituciones agrarias.
- Organización empresarial de los productores.
- Utilización de la tierra como bien económico.
- Aplicación de los principios del mercado libre a la comercialización de bienes y servicios del sector.
- Fomento de la inversión privada.
- Orientación de la inversión pública a obras de infraestructura básica (caminos y carreteras, electrificación, irrigación, instalaciones y equipos para salud y educación y telecomunicaciones); tecnificación del riego, desarrollo de los servicios de sanidad, de información y catastro.
- Manejo y aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales.
- Apoyo a la pequeña agricultura en zonas deprimidas.

Actualmente el MINAG cuenta con una estructura central, con sede en Lima, y una estructura regional desconcentrada, con 27 Direcciones en los departamentos. Al nivel regional los funcionarios dependen presupuestal y administrativamente de los gobiernos regionales y funcionalmente del Ministerio. En el nivel Central el Ministerio, además de la Alta Dirección (Ministro, Vice-Ministro y Secretario General) cuenta con cuatro órganos descentralizados: Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), Instituto de Recursos Naturales (INRENA), Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA) y Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos (CONACS); con cuatro proyectos o programas nacionales: el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Suelos (PRONAMACHCS), el Proyecto de Transferencia y Capacitación de Tecnología a las Comunidades Campesinas de la Sierra del Perú (FEAS), la Unidad Operativa de Proyectos Especiales (UOPE) y el Proyecto Especial de Titulación de tierras y Catastro Rural (PETT); con dos órganos de apoyo: la Oficina General de Administración (OGA) y la Oficina de Información Agraria (OIA); dos órganos asesores: la Oficina de Planificación Agraria (OPA), anteriormente OSPA, y Asesoría Jurídica; y un órgano de control: la Inspectoría General.

Institucionalmente los aspectos de la planificación se llevan a cabo a través de la OPA y las Oficinas de Planificación existentes en los órganos descentralizados y desconcentrados. Algunos de los Proyectos especiales tienen por norma, o de facto, unidades que realizan tareas similares a las de las oficinas de Planificación.

El artículo 13 del Reglamento del MINAG le asigna a la OPA las siguientes funciones:

- Asesorar la Alta Dirección en la formulación de la política sectorial.
- Evaluar los efectos de las políticas macroeconómicas y su incidencia en el Sector Agrario.
- Asesorar en la elaboración del Programa de inversiones del Sector Público Agrario y en la priorización de las inversiones; cooperar en la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión agraria.
- Coordinar y supervisar el proceso de formulación y asignación de recursos presupuestales del Sector Público Agrario.
- Mantener actualizados los estudios y evaluaciones agro-económicas del Sector Agrario.
- Coordinar la formulación de las normas vinculadas con el sector agrario.

- Tener a su cargo la Cooperación Técnica y Financiera Nacional e Internacional sea con entidades públicas y/o privadas.
- Encargarse de la racionalización administrativa de la Institución
- Organizar y promover la capacitación del personal de la OPA.
- Formular y dirigir el Programa de capacitación gerencial del Sector Agrario; proponer e instrumentar las medidas para atender el desarrollo institucional.

La OPA tiene la siguiente estructura orgánica: Dirección General, Oficina de Políticas y Planificación, Oficina de Inversiones Agrarias, Oficina de Presupuesto y Oficina de Cooperación Técnica y Financiera. Emplea en la actualidad 27 profesionales y 13 empleados auxiliares; para comparación en la década del 70 y el 80 la OSPA tenía una planta de personal que oscilaba entre 110 y 120 empleados.

Las Oficinas de los órganos descentralizados tienen funciones muy similares, desde luego adecuándose a la tarea específica de cada organismo. Igualmente en algunos de los Proyectos especiales se crean y asignan funciones a la OPA.

Las Oficinas de Planificación de las Regiones Agrarias cumplen las siguientes funciones:

- Coordinar y consolidar la elaboración y su posterior evaluación del presupuesto de la Región.
- Colaborar en la preparación y evaluación de proyectos que se presenten para la financiación por distintas fuentes cooperantes.
- Actualizar y compatibilizar con las actuales políticas nacionales los planes, programas y proyectos regionales.
- Apoyar la ejecución de las nuevas medidas de planificación sugeridas, las que se llevarán a cabo principalmente por el sector privado.
- Las demás que le asigne la Dirección Regional y las que le corresponda por disposiciones legales vigentes.

La normatividad descrita da la idea de que a pesar del cambio de paradigma dado, los legisladores dieron importancia al mantenimiento de un cuerpo de planificadores a través de todo el Ministerio. Sin embargo, la realidad actual y las observaciones hechas durante los últimos años, demuestran que la reestructuración significó una crisis en los aspectos de planificación.

La OPA tuvo que centrar su atención en los aspectos de racionalización del Ministerio, en el cubrimiento de gran cantidad de tareas de corto plazo y en los diversos tramites que lleva la formulación y seguimiento del presupuesto. Las tareas de asesoría, seguimiento y evaluación, elaboración de propuestas de política, coordinación con el sector público y privado, modernización de las estructuras y mejoramiento del desempeño del MINAG, han quedado en un segundo plano y muy lentamente en los últimos tiempos se comienza a discutir sobre cuál es el rol que debe cumplir dentro de la nueva orientación del Estado y de la economía nacional.

La Dirección ha tenido que responder sobre la marcha a algunos de los nuevos desafíos que representa el contexto nacional e internacional de la agricultura. Por ejemplo, se tuvieron que organizar rápidamente grupos de trabajo para que preparen y participen en las diferentes negociaciones internacionales que realiza el Gobierno, dentro de la política de integración y liberación de los mercados, y para dar seguimiento y promover la agroexportación.

Las relaciones entre las Oficinas de Planificación de los diferentes organismos y entre estas y las de otras instancias del Estado o del sector privado son aun muy deficiente. No existe un sistema claro en el flujo de la información, ni mecanismos formales que permitan un intercambio de experiencia y la búsqueda de complementariedades y potenciaciones mutuas y de grupo.

## **Evolución del Sector Agrícola en el Período 90-97**

El desarrollo del sector agrario y el desempeño del sector público agrario pueden ser indicadores indirectos de la actividad de planificación. Se habla de indirectos debido a que es muy difícil establecer una correlación entre las acciones desempeñadas por las Oficinas y el desarrollo del sector, donde la responsabilidad del sector privado y de otros actores del sector público intervienen, incluso en forma más directa, especialmente teniendo en cuenta que las Oficinas de Planificación han tenido siempre serias limitantes para cumplir su tarea, sumadas a las limitantes para influenciar decididamente las decisiones de política.

A pesar de las limitaciones expuestas en encontrar la correlación, es cierto que las acciones de las OPAs tienen que ver con el desarrollo del sector e influyen la formulación de las normas.

Los principales indicadores de la evolución del sector agrario son:

- La agricultura peruana continua siendo un sector de gran importancia para la economía nacional. Entre el 90 y el 97 el Sector Agrario representa aproximadamente un 13% del PIB Nacional, ocupa mas de un tercio de la población económicamente activa y aporta un 11% de las divisas del país.
- El Sector agrario dispone aun de un enorme potencial de desarrollo. De los 7.6 millones de hectáreas aptas para la explotación agrícola, solamente se utilizan 2.8 millones y solo 5% de la superficie trabajada se encuentra bajo riego.
- Algunas limitantes a enfrentar son: a) la alta heterogeneidad de la población en cuanto a cultura, a organización y capacidad empresariales, y a disponibilidad y calidad de los recursos; b) las altas tasas de analfabetismo (23% en el sector rural); c) la atomización de la propiedad y la escasa claridad de los derechos de propiedad; d) las altas variaciones climáticas y presencia frecuente de desastres naturales; e) la tecnología utilizada y disponible es de bajo rendimiento; f) la existencia de una tradición institucional que genera altos costos de transacción y alta ineffectividad en la solución de los problemas; y por ultimo, g) el escaso grado de desarrollo que presentan muchos de los mercados rurales, caracterizados por ser incompletos, restringidos territorialmente y en muchos casos altamente concentrados.
- El desempeño del sector en los últimos años se caracteriza por tendencias positivas en el crecimiento fruto de la pacificación y retorno a la tranquilidad en el campo, de un clima de estabilización macroeconómica.
- La producción agropecuaria cayó en 5.6% y 8.4% en las campañas agrícolas de 89/90 y 91/92 para luego comenzar una recuperación continuada: 0.7% en 92/93; 22.7% en 93/94; 8.8% en 94/95; 4.7% en 95/96; y 6.1% en 96/97. Casi en todos los años el sector ha crecido por encima de la tasa de crecimiento del PIB nacional y de la tasa de crecimiento poblacional (1.7% anual), lo cual significa un crecimiento positivo en el PIB agrícola.
- La superficie sembrada se ha incrementado durante los últimos cuatro años a un promedio del 5% anual, siendo uno de los factores clave en la recuperación del sector.

- La balanza comercial agraria del Perú es negativa y con tendencia creciente, aunque con oscilaciones durante todo el período de los 90. En 1991 el déficit fue de 122.35 millones de US\$ y para 1996 había ascendido a 591.50 millones de US\$.
- Los principales productos agrícolas tradicionales de exportación (sin incluir harina de pescado, que es el primer producto de exportación del sector primario fuera de los productos mineros) continúan siendo café, azúcar y algodón. Entre los productos no tradicionales, los cuales han oscilado su participación de 31% en 1990 a 41% en 1997, destacan las exportaciones de espárragos, harina de marigold, cochinilla y frutas tropicales.
- Las importaciones agrarias han tenido un incremento de más del cien por cien en el período 91-97, al pasar de 510 millones de US\$ a 1138 millones de US\$ en 1997. Los principales productos que se importan son trigo, maíz, arroz y aceites. Los lácteos que eran un rubro importante a comienzos de la década, han disminuido su importancia.

## **La Política Sectorial en el Período 90-97**

### ***Política comercial y de precios***

Mediante las medidas de eliminación de controles, de los subsidios indiscriminados y la liberalización de los precios y mercados de productos e insumos agropecuarios se ha logrado un mejor funcionamiento del mercado y un mejor abastecimiento de todos los sectores. La política comercial ha permitido la reducción de la dispersión arancelaria de 56 distintas tasas a solo dos: hasta abril 97 de 15% y 25%, actualmente del 12% y 20%, debido a una reforma legal.

La crítica a la política comercial ha estado centrada en la existencia de un sistema de sobre tasas variables del 5% ad valorem, computadas sobre un promedio móvil del precio mínimo de importación para trigo y harinas, maíz amarillo duro, sorgo, arroz, azúcar, leche entera en polvo y leche en polvo descremada, lo cual altera los precios relativos y se justifican por tratar de dar una protección a los productores, que debido a la estructura de la cadena de comercialización, no siempre es efectiva para este propósito. La sobre tasa se aplica si el precio de importación cae por debajo del mínimo indicado, de esta forma solo tiene un piso pero no un techo.

Los fondos de las sobre tasas representaron en los primeros años una importante fuente de financiamiento para el MINAG, sin embargo en los últimos dos años se han disminuido debido al incremento de precios que ha habido en el mercado mundial. Los fondos han sido utilizados principalmente para apoyar los requerimientos financieros de los campesinos en la compra de fertilizantes y semillas mejoradas a través de los Fondos Rotatorios y de los Fondos de Desarrollo Agrario (FONDEAGRO), mientras funcionaron.

La política comercial se ve afectada por el proceso de apreciación que ha presentado la tasa de cambio, originada entre otros factores por el incremento de flujos de capital de corto y largo plazo y al incremento sostenido de las exportaciones mineras. Estos factores afectan indudablemente la competitividad de la agricultura y una valoración de los efectos debe ser hecha en el futuro.

### **Política tributaria**

Las medidas en el campo tributario han utilizado instrumentos que han incentivado a aquellos agentes ligados sobre todo a la agroexportación. Sobresalen entre otras las siguientes medidas: el reglamento de Procedimiento simplificado de Restitución de derechos aduaneros pagados; la elevación de US\$ 10 a US\$ 20 millones de tope por partida arancelaria susceptible de acogerse al "drawback" simplificado; el desdoblamiento arancelario para que un número mayor de partidas estén sujetas al "drawback" simplificado; el perfeccionamiento del sistema de devolución del impuesto a las ventas y a la compra de insumos; el fraccionamiento del pago del arancel por importaciones de bienes de capital (por 4 años, a tasa de interés pasivas); la creación del Consejo de Promoción de Exportaciones; la reducción, dentro de la Ley de Promoción del Sector Agrario del impuesto a la renta de 30% a 15%; la eliminación del pago del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) y la deducción hasta del 20% del impuesto a la renta a quienes invierten en tierras eriazas.

### **Política financiera**

En la política financiera sobresale la desaparición del Banco Agrario en 1992 (en 1990/91 manejaba el 72% del crédito agrario), con la idea de que la banca comercial se hiciese cargo del financiamiento del sector; ésta

concentra sus préstamos en la costa y en la agricultura comercial; ha aumentado sus fondos de 45 millones de dólares en 1990 a 354 millones en 1996. Sin embargo, aun no llega al monto bruto que otorgaba el Banco Agrario. La participación porcentual del crédito agrícola del total prestado por la banca comercial muestra una ligera disminución de 4.6% en 1991 a 3.4% en 1996, lo cual indica que los bancos perciben al sector como un negocio de gran riesgo y sin mayor atractivo.

Otras entidades como las Cajas Municipales comienzan a trabajar en la agricultura. En 1996 casi 13% de toda la cartera se dirigía al sector. Además, el gobierno apoyó la creación de FONDEAGRO, de Cajas Rurales y de Fondos Rotatorios para aliviar la necesidad de crédito en las distintas zonas del país, especialmente aquella de los pequeños y medianos productores.

Los FONDEAGRO, se crearon como mecanismos transitorios para el financiamiento rural mientras se consolidaba un sistema nacional. Dependían administrativa y funcionalmente de los gobiernos regionales y otorgaban préstamos a los campesinos organizados. Estos fondos funcionaron hasta 1996, año en que su cartera se trasladó a las Cajas Rurales, como medio de capitalización y fortalecimiento de estas.

Hasta 1997 se habían creado 18 Cajas Rurales, pero desafortunadamente su desempeño ha enfrentado serias dificultades tanto técnicas como financieras; tres han tenido que ser nuevamente liquidadas, la mayoría dependen de la provisión de fondos externos y más del 50% del volumen de crédito se destina a acciones urbanas.

Los Fondos Rotatorios son manejados por el MINAG, a través de UOPE y de las Regiones Agrarias, para otorgar préstamos a los campesinos. Los préstamos son un insumo (semillas, fertilizantes, semovientes, herramientas y equipos). Se trata más de un mecanismo de compensación social, que de un instrumento financiero.

La provisión de servicios financieros con amplia cobertura es uno de los aspectos que de acuerdo con la percepción de varios actores y de muchos investigadores constituye aun una restricción al desarrollo agrario. Hay necesidad de impulsar acciones de concertación que permitan una mejor acción de la banca privada y de los propios agricultores para lograr que los productores tengan acceso al capital necesario para hacer las inversiones de corto y largo plazo que exige la modernización. Los tópicos

centrales de la problemática están en encontrar mecanismos para ampliar el régimen de garantías, revertir la tradición de incumplimiento en el pago, disminuir los altos costos de transacción, incrementar la capacidad del personal dedicado a esta labor y armonizar las acciones de los diferentes organismos existentes.

### ***Política de titulación y registro de la propiedad***

En este campo el gobierno ha tomado varias medidas tendientes a crear un mercado de tierras. Inicialmente en 1991 se dio la Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Agrario y su reglamento, los cuales ya establecían la libre comercialización de tierras por personas naturales o jurídicas. En julio de 1995 se promulgó la Ley de tierras, que consolida el libre mercado de este recurso y elimina los límites al tamaño de propiedad.

En 1996 el Gobierno comenzó el remate de nuevas tierras ubicadas en los grandes Proyectos de irrigación de la Costa. Para consolidar este proceso el MINAG, con financiamiento del BID adelanta el Proyecto PETT. Entre 93 y 96 el PETT ha titulado cerca de 225000 predios y ha registrado más de 100.000. El proceso es lento, debido a la complejidad que existe para aclarar el origen de la propiedad; sin embargo se están buscando mecanismos que permitan acelerar el proceso.

### ***Política tecnológica***

La política de investigación y transferencia de tecnología ha tenido varias reorganizaciones. Se organiza el Sistema Nacional Integrado de Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria (SINITTA), conformado por instituciones públicas y privadas. El personal encargado del Sistema ha realizado una serie de esfuerzos de coordinación, de diagnóstico de la problemática y de elaboración de propuestas, pero los resultados concretos en la normatividad y organización han sido muy escasos.

El INIA es el órgano rector de la investigación y ha tenido como función planear y ejecutar los planes de investigación y extensión. La transferencia de la mayoría de estaciones experimentales al sector privado (Fundación Perú), ha significado la concentración de las actividades del INIA en la generación y transferencia de tecnología agraria en la Sierra y la Selva, en la producción de semillas, plantones y reproductores de alta calidad

genética para los cultivos y crías de mayor importancia económica y en la conservación de recursos genéticos en los Bancos de Germoplasma. A través del Programa de Semillas se espera no solo mejorar la disponibilidad de materiales mejorados de buena calidad, sino mejorar los recursos de la institución para fortalecer la investigación.

La coordinación entre INIA y sector privado y las acciones de este, no han dado los resultados esperados; razón por la cual se analizan nuevos mecanismos que permitan lograr la reactivación e intensificación de la investigación en la Costa.

La labor de extensión agrícola de corte tradicional disminuye con el cambio de modelo, ya que se busca que este servicio sea otorgado por el sector privado a través de firmas particulares, de ONGs y a través del sector solidario. El MINAG desarrolla sin embargo, labores con comunidades y pequeños productores a través del INIA, del Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Suelos, PRONAMACHCS, de la UOPE, y de las Agencias Agrarias de las Direcciones Regionales.

Como programas innovativos en extensión rural se pueden resaltar el Proyecto FEAS, dependencia del MINAG, con financiamiento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), y el Proyecto de Asesoría llevado por la Asociación de Exportadores (ADEX), con apoyo de la Agencia del Gobierno de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Estas acciones buscan apoyar el desarrollo de una demanda por asistencia técnica por parte de los pequeños productores, mientras los demás trabajan dándole énfasis a la oferta de tecnología.

Dentro de las políticas de mejoramiento tecnológico hay que destacar la labor encomendada al SENASA, el cual cumple con tareas de regulación, supervisión y asesoría en diferentes aspectos sanitarios. El Ministerio a través de la Institución ha priorizado los programas de erradicación de mosca de la fruta y de la fiebre aftosa, sin descuidar acciones en la asesoría y supervisión de productos de importación y exportación. El SENASA ha contribuido significativamente mediante sus programas de defensa fitosanitaria al aumento de las exportaciones de uva y mango y al control de la calidad de las importaciones de arroz y otros productos. Hay que destacar también los programas de vacunación contra la aftosa y las acciones desarrolladas en la investigación y difusión de técnicas de control biológico, de mecanismos de prevención y control de sigatoka negra en plátano, de moniliasis en cacao y de prevención de enfermedades en cítricos.

## ***Política de manejo de recursos naturales***

La política de manejo de los recursos naturales se ejecuta a través del INRENA, PRONAMACHCS, el CONACS y las Regiones Agrarias.

El INRENA viene implementando las siguientes estrategias: propone la normatividad sobre recursos naturales renovables, ejecuta el ordenamiento territorial para el adecuado uso y conservación de los recursos e implementa medidas de control y vigilancia. En el manejo forestal se adelanta una zonificación con el propósito de intensificar la explotación de manera sostenible y con planes de manejo, previamente aprobados y a la vez ampliando la vigilancia para evitar los daños ambientales, por ejemplo, esta prohibida la exportación de caoba y cedro en estado natural que provenga de zonas sin un plan de manejo racional y se han incrementado las multas al tráfico ilegal de la fauna.

A través del Fondo Nacional de Areas Protegidas del Estado (PROFONAMPE), se han realizado inversiones en infraestructura y de organización que favorecen el manejo de las áreas protegidas. No ha sido factible aun la aprobación de Leyes de Aguas y Forestal, que adecuen la legislación a los cambios ocurridos en los últimos tiempos.

El PRONAMACHCS promueve un conjunto de acciones orientadas al manejo y aprovechamiento racional y sostenible de los recursos naturales agua, suelo y vegetación, mediante el financiamiento de proyectos dentro del marco de una concepción del desarrollo rural integrado en el ámbito de microcuencas hidrográficas, prioritariamente en apoyo a los sectores pobres de la pequeña agricultura ubicados en zonas deprimidas de la sierra del Perú. El Programa abarca 18 departamentos y tiene 122 agencias para el desarrollo de sus labores.

A través del CONACS el Ministerio ha desarrollado tareas importantes en la conservación, manejo y aprovechamiento de los camélidos sudamericanos. El programa de desarrollo integral de la vicuña ha logrado éxitos, no solo en la conservación e incremento de la especie, sino en aprovechamiento de los productos. Se están operando más de veinte módulos de captura y esquila y se presta asistencia técnica a más de 50 comunidades campesinas, pero el esfuerzo de promoción de la organización para la explotación racional llega a más de mil comunidades en la actualidad. Se ha logrado detener el avance de la caza furtiva y se ha mejorado en los procesos legislativos para dar un mejor marco a estas actividades. El CONACS

viene desarrollando además programas de repoblamiento de alpacas, capacitación y asistencia técnica, apoyo a la comercialización y aprovechamiento y programas de investigación en los diferentes departamentos que albergan este recurso ganadero.

### ***Problemas de la planeación agraria en el Perú***

Al hablar de valorar las dificultades que ha tenido la planificación en el Perú, no se quieren ignorar los avances que se han tenido y los esfuerzos que se están haciendo para superarlos. Por ejemplo, la OPA ha logrado la cooperación del Gobierno de Alemania, para ejecutar un Proyecto de Asesoría en Planificación, que le ha permitido ir mejorando en sus procesos y en la capacitación de los recursos durante los últimos dos años.

La permanencia y continua adaptación de la Oficina de Presupuesto a los diferentes cambios que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha hecho al manejo presupuestal, y la creación de los grupos de Negociaciones Internacionales y Agroexportación son también una muestra de capacidad y un símbolo de que bajo determinados arreglos institucionales es factible desarrollar las tareas con eficiencia.

El desempeño de los organismos de Planificación ha enfrentado algunos problemas comunes a través del tiempo, y otros ligados a las coyunturas de cada gobierno o administración del MINAG. A continuación se presentan las principales dificultades con el ánimo de fomentar la discusión, de establecer prioridades ante la complejidad y definir estrategias que permitan avanzar en el desarrollo de las instituciones.

### ***Escasa claridad sobre el verdadero papel de las Oficinas de planificación***

- a. En el respaldo teórico. En un mundo dominado absolutamente por lo económico y lo liberal, no se encuentra en la teoría económica, casi ninguna posición frente a la labor de la planificación. El énfasis se pone la valoración del mecanismo del mercado, y en el precio como indicador de cualquier proceso de decisión y de optimización. El cambio de paradigma originó, de la misma forma que en otros países de la región, un proceso de confusión sobre la utilidad o no de la planificación. La

desaparición del Instituto de Planificación Nacional fue entendida por muchas personas como una señal del final de toda actividad de planificación. Para muchos todos los procesos de toma de decisión sectorial se darían "automáticamente" con base en las señales del mercado libre. Los acontecimientos mundiales y la crisis estatal vivida en el Perú durante los ochenta, contribuyeron a incrementar la duda del valor de los procesos de planificación.

b. En la práctica.

- Predominio del corto plazo. Los cambios profundos que sufrió la estructura del MINAG en 1992 y la reducción drástica de personal, llevaron a la OPA y a las demás Oficinas a tener un sobrecargo de trabajo y a responder por los múltiples problemas que generan reestructuraciones profundas. Se desarrolló así un espíritu de trabajo muy cortoplacista, basado en "los encargos" o tareas que diariamente se demandan, muchas de ellas de carácter administrativo.
- Descuido en crear ambientes para la discusión y reflexión. Las presiones de trabajos coyunturales y la limitación de recursos ha impedido que se creen espacios de tiempo para la autoevaluación y la elaboración de planes de mejoramiento continuo.
- Falta de una visión compartida sobre el significado de la planificación y la manera de actuar. Ha habido poco tiempo y poca planificación sobre cómo lograr que todas las personas involucradas en la planificación entiendan los cambios, se identifiquen con los propósitos y creen una cultura institucional que permita la profundización de los conceptos y la corrección de los métodos.
- Flujo ineficiente de la información y deficiente sistematización. La experiencia de tener una Oficina de Información Agraria separada de la labor de Planificación parece haber sido positiva, ya que se ha logrado conformar con autonomía y especialización tal tarea; sin embargo, las OPAs aún no utilizan todas las posibilidades de información e infraestructura de comunicación que tiene la OIA. El análisis de los datos es todavía deficiente y la difusión de información hacia los productores y empresarios de la cadena agroalimentaria y agroindustrial es aun escasa.

### ***Deficiente concepción de la agricultura como un sector integrado a la industria y los servicios***

En la mayoría de las personas que trabajan en la planificación persiste aun la visión de la agricultura como el componente dedicado a la producción primaria de alimentos y materias primas. El concepto es sectorialista; se desconocen las interrelaciones con el resto de acciones que ocurren en el espacio rural, las interrelaciones con lo urbano, con los demás sectores de la economía y con el mercado mundial. El análisis para la formulación de políticas se hace con la mirada puesta al interior del sector y en forma estática. Las soluciones a los problemas del desarrollo se buscan en forma inmanente y por ende ignorando las posibilidades de alianzas con otros actores. La recolección y análisis de información sobre comercialización, sobre desarrollo agroindustrial y sobre el consumo, es mínima.

### ***Falta de capacidad para coordinar y moderar con los agentes del sector público y privado***

Los cambios generados por la política de estabilización y ajuste estructural afectaron las actividades de las organizaciones agrarias. Al no tener que negociar más con el Gobierno montos de subsidios, precios de sustentación y otros mecanismos de protección perdieron en gran medida su quehacer y entraron en una crisis de legitimidad. Las OPAs no han podido plantear hasta ahora mecanismos que permitan promocionar la reorganización de los gremios con el ánimo de encontrar interlocutores efectivos para la concertación de las políticas.

Aunque es responsabilidad del sector privado encontrar las formas de organización más adecuadas, debe ser interés de los planificadores apoyar y promocionar la organización como instrumento de negociación para la ejecución de acciones de cooperación y de fomento de la competencia. Hace falta diseñar y ejecutar planes de capacitación y difusión sobre el nuevo papel de los gremios y la manera como el Gobierno entiende su actividad. El Gobierno ha apoyado la creación de las Empresas Comunales y Multicomunales como una forma de reconversión de algunas actividades campesinas y de impulsar una vinculación más efectiva al mercado, pero las acciones netamente gremiales no se han desarrollado lo suficiente.

Otra consecuencia de los cambios ha sido una dispersión de las funciones del Desarrollo Rural. Antes el MINAG tenía casi la total respon-

sabilidad del desarrollo del espacio rural; hoy se han multiplicado los actores públicos para tal responsabilidad y no se han desarrollado mecanismos de coordinación y concertación para evitar duplicidades y lograr sinergia.

El Ministerio de la Presidencia creado en 1992, tiene a su cargo varias instituciones que desarrollan labores de desarrollo rural, tales como el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social, (FONCODES) y el Instituto Nacional de Desarrollo (INADE); la Comisión para la Promoción de Exportaciones (PROMPEX); el Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano creado en 1996, desarrolla acciones importantes en el campo, a través de sus el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA); la Oficina de Cooperación Popular (COOPOP); el Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia. Otras instituciones son: La Comisión de Promoción de Inversión Privada (COPRI); el Programa de Caminos Rurales del Ministerio de Transportes; la Comisión de la Lucha contra el Consumo de Drogas (CONTRADROGAS); la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE); y por ultimo el Consejo Nacional del Ambiente, (CONAM),

Estos actores, más las acciones que los gobiernos regionales y locales tienen sobre la misma población beneficiaria de las labores del MINAG, hacen indispensable la búsqueda de coordinación y establecimiento de alianzas para optimizar el uso de los recursos. Las OPAs no han tenido hasta la fecha propuestas sobre mecanismos para lograr este propósito en el ámbito nacional, regional y local.

### ***Limitaciones en el manejo de los recursos humanos***

Los procesos de recuperación económica y de estabilización de la economía por una parte y la imposibilidad de acelerar la modernización de la administración pública, han limitado un manejo más efectivo de los recursos humanos. Permanecen como dificultades en este campo:

- Remuneración salarial no competitiva.
- Deficiencias en los mecanismos de retención, promoción y sanción.
- Programas insuficientes de capacitación.

### ***Ausencia de un sistema de seguimiento y evaluación orientado a resultados***

Los recursos limitados, la falta de capacitación y la falta de infraestructura no han permitido organizar un sistema de seguimiento y evaluación efectivo y oportuno. Los informes que se realizan sobre el gasto presupuestal no permiten hasta la fecha inferir los resultados y establecer relaciones causa – efecto. Es posible que en algunos casos se estén subvaluando y en otros sobrevalorando los efectos y que no se estén valorando debidamente las acciones iniciadas. Estas circunstancias impiden tener certeza y hacer correcciones oportunas a los problemas que se puedan presentar. Las enormes dificultades generadas por los fenómenos climáticos y de desastres naturales son un campo donde el seguimiento y la evaluación constantes son absolutamente necesarios para ir mejorando los sistemas de prevención iniciados.

### ***Escasos recursos para cumplir las funciones establecidas en la Ley***

Las diferentes Oficinas no han podido cumplir con todo lo formulado en la Ley Orgánica del MINAG y su reglamento por la falta de suficientes recursos para hacerlo. La OPA central no ha podido llenar todas las vacantes de la planta de personal prevista, ni ha podido diseñar mecanismos que le permitan un vínculo más fluido con la realidad por las dificultades en la asignación de presupuesto.

### **Perspectivas**

Las Oficinas de Planificación tienen un papel que cumplir dentro de la gestión del MINAG y de la administración pública en general. El hecho de haber mantenido su existencia en todos los países, a pesar del cambio de paradigma, indica que hay consenso sobre su utilidad. A pesar del peso que se otorga hoy al mercado como mecanismo para asignar los recursos, se reconoce el valor de estas unidades para analizar las denominadas fallas del mercado y del Estado y poder plantear estrategias que permitan su corrección o al menos una solución que minimice los efectos negativos de ellas.

La planificación tiene como función actuar en la corrección de las tendencias negativas que presente el mercado al desarrollo. El desempeño de la acción del MINAG y los impactos que causa son tareas ineludibles y son tareas propias de las Oficinas de Planificación.

¿Que aspectos debiesen tenerse en cuenta para mejorar el desempeño de las Oficinas de Planificación? Hay necesidad de enfrentar los diversos problemas enunciados en el punto anterior, dando prioridad a aquellos de carácter interno, que pueden ser manejados por la Dirección. Aquellos problemas que provienen del entorno deben ser monitoreados para encontrar formas de disminuir su efecto o mecanismos de negociación que permitan una solución aceptable para mejorar el desempeño.

Algunas recomendaciones son:

- a. Clarificar y consensuar dentro del equipo el concepto actual de planificación y sobre las dimensiones de la agricultura, vista no solo como la producción, sino integrada hacia atrás y hacia delante en las cadenas agroalimentarias.
- b. Mejorar los procesos gerenciales, de tal manera que se logre la formación de equipos motivados y se mejore la productividad del trabajo. Este aspecto incluye la búsqueda y negociación de mecanismos que permitan establecer un régimen salarial competitivo y que favorezcan la capacitación continua de todas las personas.

Otro aspecto importante a mejorar es la sistematización de los diferentes procesos, de tal manera que a través de mejor organización y facilidad de búsqueda de la información, se pueda responder mas eficientemente a los problemas coyunturales del corto plazo y se disponga de tiempo para trabajos de mediano y largo plazo, áreas donde las expectativas frente a la OPA son altas. La cooperación y coordinación con al OIA es indispensable.

- c. Definir los mecanismos que favorezcan el papel de las Oficinas como "coordinadoras y moderadoras" de los procesos que se desenvuelven entre los diferentes actores del sector público y el sector privado en el campo agrario, entendido en toda la extensión de la cadena agroalimentaria o agroindustrial.

Para cumplir la tarea de mejorar la capacidad de coordinación del sector las diversas Oficinas tienen que:

- Constituir al interior del MINAG un ejemplo de la coordinación. Es decir, se debe profundizar y formalizar mejor el sistema nacional de planificación agraria. La OPA central debería liderar ese proceso de mejoramiento continuo.

- Coordinación con otras entidades del sector público y con el sector privado. La experiencia ganada con la creación acertada de un grupo que prepara y participa en los procesos de negociación internacional debe ser utilizada para lograr el intercambio de información y favorecer las negociaciones en el nivel nacional. Si a partir de lo aprendido se diseña y aplica una metodología similar y adecuada se mejorará considerablemente la participación, la calidad de las propuestas y se facilitará la toma de decisiones en la Alta Dirección.
  - La coordinación con el MEF es definitiva en varios aspectos. Es vital que la OPA central tenga un dialogo permanente sobre el monitoreo de la política macroeconómica y los resultados que esta tiene sobre el sector agrario; igualmente importante será el análisis conjunto de la metodología utilizada en la formulación y evaluación del presupuesto. Si no se da el dialogo fluido, la OPA quedará limitada a ser una instancia burocrática de tramites de información, pero sin posibilidades reales de influenciar los procesos. Otro Ministerio con el cual se debe mantener mayor intercambio de información es el Ministerio de la Presidencia, ya que allí se manejan los fondos de inversión para los grandes proyectos de riego a través de INADE; los fondos de la estrategia focalizada de lucha contra la pobreza; y además, esta localizada la Secretaria de Cooperación Técnica (SECTI), con la cual se debe coordinar y negociar los proyectos de la Cooperación Técnica.
  - Otro frente de coordinación donde se debe mejorar es el de la relación con distintos interlocutores del sector privado. La labor no puede ser solo reactiva, sino de nuevo proactiva. El establecimiento de foros y reuniones regulares permitirán difundir y explicar el sentido de las medidas tomadas y oír las expectativas y los intereses de los diferentes actores.
- a. Las Oficinas de planificación en su acción de moderación deben transmitir el mensaje que el futuro y la prosperidad no resultan del azar, sino de acciones previstas bajo el principio del fomento y el respeto a la competencia en lo económico y lo político. En su función de evaluadoras y coformuladoras de políticas son parte activa de los procesos de reforma y modernización del Sector y deben cumplir con ser ejemplos y motores de difusión del pensamiento estratégico y del valor de la competencia.

- b. Las Oficinas de Planificación han sido, a pesar de las limitaciones, y deberán ser con mayor eficiencia y efectividad al futuro, los órganos de “inteligencia” capaces de percibir y describir oportunamente las estrategias de los diferentes grupos que conforman el sector, capaces de coleccionar y analizar continuamente la información requerida para que la Alta Dirección pueda tomar sus decisiones. Por esto, la conceptualización, organización y mejoramiento continuo de un sistema de seguimiento y evaluación de recursos, actividades, resultados e impactos debe ser preocupación permanente y tarea prioritaria.
- c. La heterogeneidad de la agricultura peruana en todas sus dimensiones obliga a que las Oficinas de Planificación le den énfasis al trabajo local y regional. El mensaje de la reforma del 92 de “ruralizar” el MINAG debiese servir de orientación para desarrollar capacidades de planificación y de pensamiento estratégico del sector a partir de lo local y dentro de la estructura del MINAG a partir de la potenciación de las Agencias Agrarias. Allí se genera la información y se define la interpretación de la realidad. Si este proceso es incorrecto o desordenado todo análisis posterior servirá solo para potenciar los errores o volver el ejercicio de la planificación un ejercicio meramente teórico y de valor, si acaso académico.
- d. Un papel tradicional de las Oficinas que se ha perdido un poco en los últimos años, es el denominado “racionalización del MINAG”. Esta tarea que durante cierto tiempo se entendió como “organización y métodos”, durante otros como “evaluar para lograr un tamaño mínimo” debe tener hoy la función de dar seguimiento al desempeño gerencial. La respuesta a las preguntas ¿cómo perciben los “clientes” los servicios del Ministerio? ó ¿qué correctivos se deben tomar para mejorar la prestación de los mismos? ¿Cómo funciona la coordinación y articulación funcional entre los diferentes organismos del MINAG en el ámbito central y regional? ¿Qué servicios se pueden contratar con el sector privado? Debiese ser preocupación permanente de las distintas Oficinas de Planificación, pero especialmente de la OPA central.
- e. Un denominador común en toda la historia de la planificación ha sido el manejo presupuestal del Ministerio. Esta tarea reviste gran importancia dentro del desempeño de las OPAs y por lo tanto requiere ser continuamente evaluada y adecuada al cambio de orientación. Es una herramienta de coordinación concreta con el MEF y de asesoría continua a la Alta Dirección. Es necesario aprovechar mejor la obligatoriedad

existente de dar seguimiento y evaluación al gasto, para fortalecer el monitoreo y evaluación de los Planes de Trabajo Institucional. Una preocupación adicional debe ser la búsqueda y sugerencia de alternativas para mejorar el volumen presupuestal del MINAG. ¿Cómo mejorar la capacidad de negociación con el MEF? ¿Cómo encontrar alianzas estratégicas? ¿Cómo encontrar y utilizar coordinadamente la Cooperación Internacional al sector? ¿Cómo mejorar la generación de recursos propios y disminuir gastos? Respuestas a estas preguntas básicas son un instrumento valioso para apoyar efectivamente la Alta Dirección.

Finalmente es necesario comprender que el desempeño de las OPAs estará circunscrito al desarrollo que tenga el MINAG como un todo. La búsqueda interna de la excelencia en el trabajo tendrá como límite la concepción general que tenga la institución, es decir, que una concepción moderna de la planificación es una condición necesaria, pero no suficiente para realizar un trabajo eficaz. Debido a esto, un papel importante de las Oficinas debe ser el de convertirse en agentes de cambio en pro de la modernización del Estado. Un Estado que como principios de la administración pública, revisa continuamente su desempeño, que mejora a través de remuneración competitiva, de capacitación continua y selección efectiva su personal, que busca canales efectivos de participación y negociación y logra mantener coherencia entre sus políticas macroeconómicas y sectoriales, favorecerá la tarea de cada una de sus unidades.

## PARTE III

# UN RETO HACIA EL FUTURO: DESAFIOS Y OPORTUNIDADES



## CONDUCCION ESTRATEGICA Y NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LA AGRICULTURA DEL SIGLO XXI

*P. Lizardo de las Casas*

En el umbral del Siglo XXI la agricultura de los países de las Américas debe enfrentar dos serios retos:

- por un lado, debe ajustarse al nuevo panorama que le plantean los procesos de globalización, integración de las Américas y reformas nacionales<sup>1</sup>;
- por otro lado, debe solucionar la forma desarticulada en que se concibe y maneja todo lo relacionado con ella.

En cuanto al primer punto, es común la percepción, de parte de diferentes actores económico-sociales, de que los procesos arriba mencionados son los responsables de generar un entorno de incertidumbre y amenaza para la agricultura, sin apreciar que ahí mismo está el germen que puede ayudar a transformar esas aparentes amenazas en un ambiente propicio. Implicaciones derivadas de las crisis económicas que recientemente han ocurrido en regiones tan distantes como Asia y Rusia no hacen sino reforzar la tesis por ellos planteada.

Por otra parte, la forma fragmentaria en que se encara todo lo concerniente a la agricultura impide una plena comprensión de los cambios que constantemente sufre el entorno en que ésta se desenvuelve, la forma en que esos fenómenos que se están dando a escala mundial, hemisférica

---

1 Ver de las Casas, en parte I de esta publicación.

y nacional la afectan, y, más grave aún, impide diseñar estrategias y políticas que coadyuven a su transformación integral. Con esto, se le resta efectividad a las acciones encaminadas a alcanzar un desarrollo de la agricultura que sea sostenible en el tiempo.<sup>2</sup>

Como se verá en la primera sección, para enfrentar con éxito los retos que se le presentan, la agricultura demanda una nueva institucionalidad; pero además, exige desarrollar la capacidad necesaria para la conducción estratégica que la impulse hacia un desarrollo sostenible, ése es el contenido de la segunda sección.

## La Nueva Institucionalidad para la Agricultura

La institucionalidad es entendida como las reglas de juego de una sociedad<sup>3</sup>. De ahí que al plantear una nueva institucionalidad, y en el marco de una economía de mercado, se ponga énfasis en las características que deben adoptar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Este paradigma es fundamental para que la construcción de esa nueva institucionalidad fortalezca la gobernabilidad, condición necesaria para llevar a sociedades más democráticas que garanticen un desarrollo sostenible en el tiempo.

Un avance importante en esa dirección se da con las Cumbres de las Américas realizadas en Miami (1994) y en Santiago, Chile (1998). En ellas los presidentes definieron, por medio de cuatro objetivos, las bases para una nueva institucionalidad de las Américas<sup>4</sup>.

En la región, sin embargo, lejos de adoptar una estrategia integral que responda a los objetivos definidos por los presidentes de las Américas, se aprecia una actitud reactiva y parcial ante algunos de los compromisos

---

2 Ver de las Casas, Trejos y Cáceres, 1997 y de las Casas, 1998 a.

3 Ver North, 1990 y nota 1, anterior.

4 Los cuatro objetivos que definieron los presidente en Miami (1994) y ratificaron en Santiago, Chile (1998) son: la preservación y el fortalecimiento de la democracia; la promoción de la prosperidad mediante la integración económica y el libre comercio; la erradicación de la pobreza y la discriminación; la garantía del desarrollo sostenible y la conservación del medio ambiente para las generaciones futuras.

internacionales y las exigencias de los programas de estabilización y reformas económicas. Sin quitarle mérito a esos programas, de carácter fundamentalmente macroeconómico, en la gran mayoría de casos su proyección al ámbito sectorial no ha ido más allá de poner particular empeño en reducir el tamaño del Estado, mediante acciones de privatización, y en eliminar muchos de los instrumentos tradicionales de política sectorial, como respuesta, en gran parte, a los requisitos de la liberalización de mercados.

Así mismo, en muchos casos, al no haber involucrado en las decisiones a quienes se verían directamente afectados por las reformas, estas perdieron legitimidad y más bien generaron situaciones de inestabilidad social y política, con las consecuentes amenazas a la gobernabilidad del sistema socio-político.

Los cambios en la institucionalidad nacional requieren de una actitud visionaria, proactiva e innovadora, que permita lograr una agricultura competitiva, equitativa y sustentable. Con esta intención la nueva institucionalidad de la agricultura se plantea en términos de cuatro elementos que se desarrollan a continuación:

- la orientación estratégica;
- la visión renovada de la agricultura;
- un nuevo paradigma productivo-comercial para la agricultura;
- la integración de las comunidades agropecuarias y rurales a los procesos de decisión nacional.

### ***La orientación estratégica hacia el desarrollo sostenible***

Los retos<sup>5</sup> que enfrenta la agricultura son de tal magnitud que, para superarlos, se requiere de una nueva institucionalidad. Ella a su vez define su contenido en función de una **orientación estratégica** que plantea un nuevo papel, nuevas funciones, relaciones y una nueva composición para los sectores público y privado.

Dados los retos que surgen de la globalización, la integración y las reformas nacionales, esa orientación estratégica necesita impulsar **la cooperación y la convergencia entre Estado, sociedad civil y mercado.**

---

5 Ver nota 1, anterior.

Y para ello, es preciso, ante todo, fortalecer procesos que articulen *modernización* con *democracia*, para alcanzar un desarrollo que sea sostenible en el tiempo.

Modernización y democracia no son valores antagónicos, son fuerzas sinérgicas, lo cual equivale a decir que si se consolidan esos vínculos, todos los estratos sociales del agro sacarán provecho de los beneficios potenciales del nuevo contexto nacional e internacional en que se desenvuelve la agricultura.

A partir de esa orientación estratégica hacia el desarrollo sostenible, hay dos tipos de exigencias: una a escala nacional, otra internacional. Antes de llevar a cabo cualquier acción, se requiere de un consenso y un compromiso nacional para definir los objetivos y estrategias que se persiguen. Sin una amplia concertación social será muy difícil que las naciones puedan dar el salto cualitativo que las actuales circunstancias demandan.

En el ámbito internacional, los líderes públicos y privados de la agricultura, unidos en un esfuerzo hemisférico, deben impulsar el reposicionamiento de la agricultura en el proceso de integración interamericana, y ser protagonistas del rediseño de las instituciones y organizaciones que la rigen. Esto permitirá aprovechar creativamente la incertidumbre que, en la agricultura, generan los procesos de apertura y liberalización de mercados, y ayudará, asimismo, a capitalizar las oportunidades que se derivan de ellos y del nuevo contexto internacional (globalización e integración).

### ***La visión renovada de la agricultura***<sup>6</sup>

La Visión Renovada de la Agricultura busca superar esa concepción tradicional que imagina la agricultura como una actividad productivo-primaria que termina en la puerta de la finca. Es una visión además, que intenta superar la forma desarticulada en que se toman decisiones respecto a la agricultura, y, que trata de revalorizarla a partir de dos elementos: (i) un enfoque sistémico, que se aplica tanto a la agricultura como conjunto articulado de actividades, como a sus organizaciones; y, (ii) una estrategia para lograr su transformación integral.

---

6 Esta sección profundiza y amplía los planteamientos hechos en de las Casas, Trejos y Cáceres; 1997.

### El enfoque sistémico de la agricultura y sus organizaciones

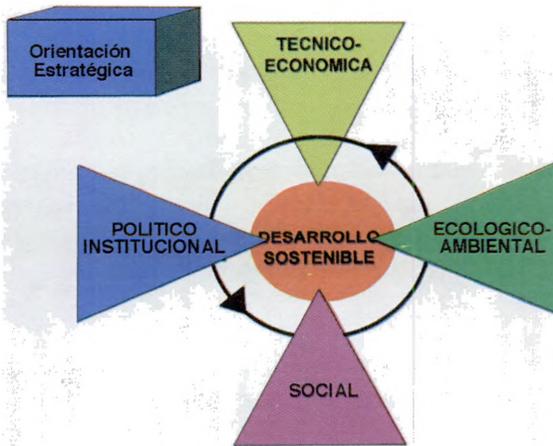
Con el enfoque sistémico, se capta la multidimensionalidad de las nuevas funciones y relaciones de la agricultura y de sus organizaciones con la sociedad, la economía, nacional e internacional, y el medio ambiente.

El **enfoque sistémico de la agricultura** define tres categorías operativas básicas que permiten analizarla con una perspectiva ampliada y actuar para impulsar su desarrollo sostenible. Ellas son: los espacios rurales, las cadenas productivo-comerciales y el entorno nacional e internacional.

- Los **espacios rurales** son los espacios territoriales específicos del medio rural en el que se inserta la actividad agropecuario-primaria que se da en las fincas y en el que se vinculan, por medio de relaciones sociales y técnico-económicas, con su entorno inmediato, las actividades no-agropecuarias. Representan un espacio territorial idóneo para focalizar, eficientemente, la asignación de recursos, y para identificar las relaciones entre los actores socioeconómicos y entre la actividad productiva agropecuaria y el resto de la sociedad rural.
- Las **cadenas productivo-comerciales** se insertan en esos espacios rurales y articulan la actividad agropecuario-primaria que se da en la finca con el resto del sistema económico: hacia atrás (con el sector que provee insumos), hacia adelante (con el procesamiento, comercio interno y externo) y lateralmente (con los servicios de apoyo a la producción y al comercio).



- El **entorno nacional e internacional** condiciona la interacción de las cadenas productivo-comerciales con los espacios rurales. Esa interacción debe contribuir al equilibrio y a la estabilidad del sistema global, que es, precisamente, en lo que se sustenta el desarrollo sostenible como orientación estratégica de la nueva institucionalidad. Y, esa interacción se da en cuatro planos: el técnico-económico, el social, el ecológico-ambiental y el político-institucional. Indudablemente la sostenibilidad del proceso de desarrollo depende del balance que se logre construir entre esas cuatro dimensiones.



El **enfoque sistémico de las organizaciones** de la agricultura (ministerios, asociaciones de productores, fincas y otras empresas de la agricultura ampliada) las visualiza como entidades abiertas a su entorno. La efectividad de estas organizaciones, o sea su capacidad de sobrevivir en un ambiente de creciente competencia, incertidumbre y turbulencia, depende, en gran medida, de un cambio organizacional estratégico, sustentado en el aprendizaje colectivo y continuo de toda la organización<sup>7</sup>.

Esta interpretación tiene tres implicaciones operativas:

- Es clave contar, en todos los niveles, con personal cuya capacidad de liderazgo la convierta en una organización de aprendizaje continuo.

<sup>7</sup> Ver en Peter Senge, 1990 el desarrollo que hace de las organizaciones de aprendizaje u organizaciones inteligentes. En Redding y Catalanello, 1994 ver cómo las organizaciones pueden estar "estratégicamente listas" para el aprendizaje continuo.

- El proceso de diseño y promoción de cambio debe, además de focalizar la atención de todos sus miembros en el ambiente externo, desarrollar en la organización un sentido de urgencia, crear una coalición para la conducción del proceso, desarrollar una visión compartida y una estrategia viable que estén en continua revisión, definir mecanismos que impulsen una amplia participación en la realización de las acciones, generar resultados claros en el corto plazo (esto impulsará nuevos logros) otorgar recompensas a los empleados por su contribución a los logros, descentralizar los procesos decisivos, e, incorporar los cambios logrados en la cultura institucional (normas de comportamiento grupal y valores compartidos) <sup>8</sup>.
- Es preciso redefinir los mecanismos y los instrumentos de gestión de las organizaciones para que clientes, competidores, proveedores y complementadores<sup>9</sup> se incorporen explícitamente en la configuración de la “red de valor” de la organización, posición que, entre otras cosas, exige nuevos criterios que permitan valorar el desempeño de una organización en términos de su efectividad.

Para Nalebuff y Brandenburger<sup>10</sup>, la “red de valor” de la organización identifica a cada actor que se vincula a la organización, así como la forma en que se dan las interacciones. La red de valor le ayuda a la organización a definir su estrategia, que en el caso de cada integrante de la red combina competencia con cooperación. Con estos elementos identificados, la herramienta que está a disposición de la gerencia de la organización es la “teoría de juegos”, la cual, ayuda en la definición de estrategias donde todos pueden resultar ganadores.

---

8 Ver en Kotter, 1996, los ocho pasos que él considera fundamentales para que el proceso de cambio de una organización sea exitoso.

9 En una publicación anterior, de las Casas, Trejos y Cáceres, 1997, sólo se refieren a clientes, competidores y aliados. En esta oportunidad el término “aliados” es reemplazado por los términos “proveedores” y “complementadores”, que usan Nalebuff y Brandenburger (1996). El término “complementadores” es inventado por estos autores para referirse a las organizaciones que suministran complementos.

10 Ver en Nalebuff y Brandenburger, 1996, el desarrollo de estos conceptos y el de coope-  
tencia.



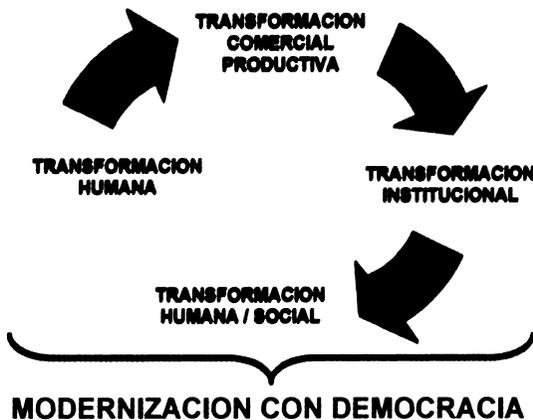
### **RED DE VALOR DE UNA ORGANIZACION**

(Adaptado de dibujo original de Nalebuff y Brandenburger, 1996, pag.23)

#### *La estrategia de transformación integral de la agricultura*

El segundo elemento de la Visión Renovada de la Agricultura exige una **transformación integral de la agricultura**, sin la cual ésta no podrá alcanzar su desarrollo sostenible<sup>11</sup>. Esta estrategia comprende cuatro dimensiones: productiva, comercial, humana e institucional:

- La **transformación productiva** resulta de entender el comportamiento del mercado, y a partir de ese conocimiento busca propiciar



11 En de las Casas, (ver nota 1, anterior) se plantea que el desarrollo sostenible es el resultado de un proceso en el cual se articulan, condicionándose mutuamente los objetivos de competitividad, equidad, sustentabilidad y gobernabilidad.

una reconversión productiva basada en una mayor productividad y una mejor calidad de aquellos productos que tienen un mayor dinamismo en los mercados. Asimismo, en función de ese dinamismo, promueve la diversificación y el procesamiento de la producción agropecuaria, así como la modernización de los servicios de apoyo a la producción. Con este fin, recurre a la innovación tecnológica y a la aplicación de una capacidad gerencial moderna.

- La **transformación comercial** proviene de la necesidad de redefinir los sistemas de comercio interno y enlazarlos con los del comercio internacional. De esa forma se complementa la transformación productiva de la agricultura y se elevan los niveles de competitividad, de sus sistemas productivo-comerciales, tradicionales y no tradicionales.
- La **transformación humana** implica la modificación y el reforzamiento de valores, el desarrollo de destrezas y habilidades, y la internalización de nuevos conocimientos. Esta transformación activa los procesos de transformación productiva y comercial, pero también redundan en beneficio del recurso humano, por medio de la apropiación acumulativa del conocimiento y del cambio de actitudes.
- La **transformación institucional** impulsa la construcción de sistemas institucionales cuyos procesos decisorios son más participativos, y da soporte y continuidad a las transformaciones productiva, comercial y humana.

### ***Un nuevo paradigma productivo-comercial para la agricultura***

Los dos elementos de la nueva institucionalidad descritos imponen la necesidad de ajustar las políticas que inciden sobre la agricultura. Esto exige, por un lado, reconocer el nuevo "margen de manejo" que, para las políticas deja la normatividad de la OMC, y, por otro, la necesidad de armonizar y articular las políticas de óptica macro con las de nivel meso y micro. Como se explicara en las líneas anteriores, también se busca alcanzar el balance entre las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible: técnico-económica, social, ecológico-ambiental y político-institucional.

La modernización de la agricultura requiere, además:

- sustituir el “paradigma ofertista” (vender lo que tradicionalmente se produce) por uno cuyo fundamento es la “inteligencia de mercados” (producir aquellos bienes transables cuya demanda es dinámica); y,
- propiciar el desarrollo de una cultura empresarial preparada para actuar en escenarios de gran dinamismo; es decir, una cultura empresarial capaz de adelantarse a los acontecimientos y transformar las amenazas del entorno en oportunidades.

### *La inteligencia de mercados*

Los países de América Latina y el Caribe (ALC) están haciendo esfuerzos ingentes por impulsar sus exportaciones y tener así un papel activo dentro del nuevo contexto internacional. No obstante, se requiere de un salto cualitativo para definir una estrategia que permita verdaderamente aprovechar las oportunidades que se presentan.

Es preciso sustituir los esquemas de exportación tradicionales (que actúan por la inercia) por esquemas novedosos que tomen en cuenta **los cambios en la demanda**, que incorporen **la nueva dinámica de mercados**. Pero para ello, los agricultores necesitan familiarizarse con el comportamiento de los mercados. Surge, entonces, un nuevo papel para el sector público y para los gremios del sector privado: dentro de un esquema de cooperación y convergencia, y con una visión renovada de la agricultura, deben facilitar el cambio que requieren los agricultores.

Moverse de un esquema ofertista a uno de inteligencia de mercados, no se reduce simplemente a contar con una oferta exportable. En el nuevo modelo de desarrollo los agricultores tienen que identificar claramente:

- Los mercados relevantes. Son aquellos mercados que ofrecen el mayor potencial de crecimiento (la demanda de productos puede surgir en los mercados nacionales o provenir de otros países o regiones).
- Los segmentos de mercado con mayor dinamismo. Son aquellos segmentos de mercado (a los que van los productos agropecuarios de América Latina y el Caribe) que muestran, en el pasado reciente, las mayores tasas de crecimiento.

- El acceso oportuno a los mercados. Se refiere a identificar cuándo se manifiesta la demanda, quiénes son los competidores y en qué momentos deben ingresar ellos al mercado. Es decir, deben actuar con base en una sólida estrategia de mercadeo.

En esencia, la nueva realidad le plantea a los agricultores otro reto. Para aprovechar las oportunidades que ofrece la liberalización comercial y la apertura de mercados externos, deben convertirse en exportadores inteligentes. Y esto implica un mejor conocimiento sobre el comportamiento de los principales mercados, tanto nacionales como internacionales.

Este cambio, sin embargo, requiere ayuda profesional de parte de un nuevo sector público y de una nueva organización gremial, lo cual, a su vez plantea un nuevo reto para los profesionales de la agricultura y para las organizaciones responsables de formar a los nuevos profesionales.

### *Una cultura agroempresarial*

La concepción moderna de la agricultura propone, en segundo lugar, el **desarrollo de una cultura agroempresarial** preparada para actuar en escenarios cuyos cambios acelerados demandan el desarrollo de una capacidad de gestión facultada para adelantarse a los acontecimientos.

En el marco de una economía que busca un accionar más extenso y transparente de los mercados, se requiere que las decisiones para la reestructuración de la base productiva se tomen en las fincas, de manera que en ellas se produzca justamente aquello que es demandado por los segmentos de mayor dinamismo del mercado.

Lo anterior exige una nueva actitud en los productores y el manejo de instrumentos modernos de gestión. Pero a su vez, exige que el Estado asuma un nuevo papel, facilitando el flujo de información y facilitando su utilización en las decisiones de los productores. Por consiguiente, información y capacitación juegan un papel central en la concreción de este nuevo paradigma.

### ***Integración de las comunidades agropecuarias y rurales a los procesos de decisión nacionales***

Es urgente que los procesos de descentralización en marcha se profundicen, y, además, se complementen con la promoción, entre las comunidades

agropecuarias y rurales, del acceso a la información, su análisis y utilización en sus decisiones. Igualmente importante es impulsar el uso de los medios modernos de comunicación para integrar estas comunidades al resto de la sociedad y a la comunidad internacional. Desde ese punto de vista, se considera que el desarrollo de una nueva institucionalidad para la agricultura y su medio rural, debe revalorar el papel que juegan la información y la comunicación en la modernización y la democratización de los procesos de toma de decisiones.

Los grupos vinculados a la agricultura deben aprender a sacarle provecho a la tecnología de la información. De ello dependerá cuan efectivamente se utilice el potencial que ofrecen los mercados y la tecnología para incrementar los ingresos, mejorar los niveles de vida y reducir la pobreza en las zonas rurales.

No podemos olvidar que la sostenibilidad, en el mediano y largo plazo, se logrará sólo si se reducen la pobreza y la discriminación dentro de las zonas rurales. He ahí el gran reto que enfrenta la transformación institucional: descentralizar poder de decisión y recursos a las comunidades rurales y reposicionarlas en los nuevos escenarios que enfrenta la agricultura, así como redefinir el perfil del profesional del agro, para que esté más acorde con las circunstancias actuales.

## La Conducción Estratégica

El esfuerzo de construcción de la nueva institucionalidad de la agricultura y su medio rural debe ser una tarea colectiva en la que participan los diferentes actores económico-sociales ligados a ella. Por lo general este tipo de labor se realiza a través de organizaciones públicas y privadas, sean éstas organismos gubernamentales, asociaciones gremiales, empresas u organizaciones locales. Sin embargo, para lograr que estas organizaciones adopten la dirección adecuada es necesario ejercer una efectiva labor de conducción estratégica que oriente, en los ámbitos nacional e internacional, ese esfuerzo colectivo a tomar, y ejecutar, decisiones correctas.

En tal sentido, una de las exigencias que presenta 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 que

sobre todo se preocupen por “hacer las cosas correctas” (eficacia socio-política)<sup>12</sup>. Esto tiene dos consecuencias a nivel operativo:

- Las organizaciones deberían incorporar, en sus procesos estratégicos de decisión-acción a los cuatro tipos de actores (clientes, competidores, proveedores y complementadores) que conforman su cadena de valor.
- Las organizaciones deberían diseñar mecanismos apropiados para el diálogo, la negociación, el logro de acuerdos y el desarrollo y mantenimiento de compromisos.

Por otra parte, es necesario replantear la tarea de conducción en términos de formas novedosas de definición, implementación y adecuación de estrategias y políticas para la agricultura y su medio rural, que sean coherentes con la evolución del entorno en los ámbitos internacional y nacional. Una visión de ese tipo tiene a su vez, tres implicaciones de carácter operativo (todas ellas vinculadas con la concepción de organizaciones en proceso de aprendizaje permanente):

- Las organizaciones deberían realizar, en forma articulada y oportuna, un esfuerzo de pensamiento estratégico visionario, proactivo e innovador, que se complemente con tareas de análisis y síntesis de carácter estratégico prospectivo sobre escenarios alternativos que les permitan visualizar el futuro para adelantarse a los problemas, interpretarlos y traducirlos en oportunidades.
- Lo anterior exigiría contar con información oportuna sobre la evolución del entorno en sus ámbitos internacional y nacional.
- También demandaría redefinir las relaciones de las organizaciones públicas y gremiales con los diferentes tipos de agricultores y con otras fuerzas sociales, a fin de potenciar la utilización de los limitados recursos de que se dispone y hacer efectiva la tarea de conducción.

Cada vez más, las decisiones de los agricultores y de las empresas deberán nutrirse de información oportuna y confiable sobre los mercados internacionales y nacionales, deberán estar al tanto de las oportunidades

---

12 Ver de las Casas, 1987

productivas y de inversión que les ayuden a mejorar los niveles de competitividad, equidad y sustentabilidad; deberán contar con información de inteligencia de mercados (estructura y dinámica de mercados relevantes y desempeño en ellos de los competidores), con información de inteligencia comercial (identificación de "nichos de mercado"), y, con información sobre el papel y las posibilidades productivo-comerciales de actores, actividades y regiones. Consecuentemente, la nueva tecnología de información y comunicaciones será un valioso soporte.

### ***Esquema de relaciones para una conducción estratégica***

La conducción estratégica de la agricultura reconoce, en primera instancia, la necesidad de definir estrategias para enfrentar los dos retos más apremiantes para la mayoría de países (elevar los niveles de competitividad y aliviar la pobreza rural)<sup>13</sup>. Estas estrategias deben tomar en cuenta las relaciones estratégicas que vinculan esos retos con el comportamiento diferenciado de los actores económico-sociales directos (según tipos de agricultura: comercial, en transición y de subsistencia).

A su vez, esas relaciones tienen que tomar en cuenta las características de los ámbitos en que se desenvuelven (entorno internacional y nacional), así como los otros dos elementos del enfoque sistémico (cadenas productivo-comerciales y espacios rurales) de la agricultura.

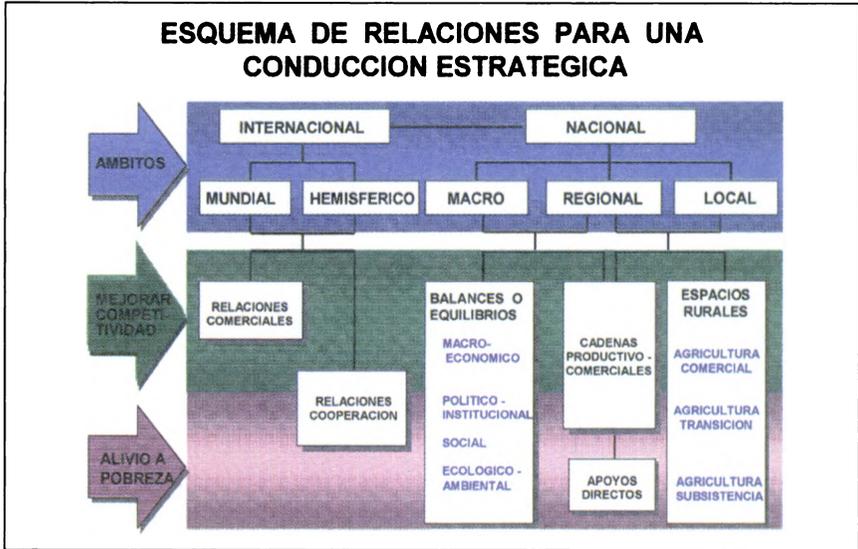
### ***Las relaciones estratégicas en el ámbito internacional: hacia una agenda interamericana para la agricultura<sup>14</sup>***

La construcción de la nueva institucionalidad para la agricultura y su medio rural sólo puede ser emprendida mediante el esfuerzo conjunto de sus organizaciones públicas y privadas. La evolución del entorno, internacional y nacional, demanda un compromiso histórico ineludible por parte de los directivos y líderes de estas organizaciones.

---

13 El reto de aliviar la pobreza rural o de mejorar las condiciones de vida en las zonas rurales, excede el ámbito de la agricultura; pero ello no significa que debe ser ignorada, ya que hay una relación entre mejorar la competitividad y aliviar la pobreza. (ver de las Casas, nota 1, anterior)

14 Esta sección se ha beneficiado del intercambio de ideas con Ricardo Cáceres.



Por otra parte, la construcción de la nueva institucionalidad no se puede acometer con esfuerzos aislados, sino que debe ser parte de un movimiento hemisférico que conduzca a una integración dinámica, solidaria y equitativa de las naciones americanas, convocadas, históricamente a construir un destino común. Es fundamental, entonces, construir una Alianza Hemisférica para la Transformación de la Agricultura de las Américas y de su Medio Rural.

Lo anterior requiere institucionalizar el diálogo interamericano sobre aspectos de la agricultura y reconocerlo como un proceso que tiene dos momentos. El primero comprende la identificación y articulación de los principales temas, desafíos y oportunidades, que conciernen, ya sea a todos los países del hemisferio o a determinados grupos de ellos. El segundo, se refiere a la definición de mecanismos para ejecutar las decisiones que se toman en los principales foros políticos de las Américas.

En este contexto, es fundamental destacar que el diálogo interamericano, en lo concerniente a la agricultura, al igual que lo vienen haciendo los ministros de comercio para la construcción del ALCA, debe ser liderado por los ministros de agricultura de las Américas.

De esa instancia hemisférica se pueden derivar acuerdos y decisiones que serían implementados por foros de ámbito regional (por ejemplo, reuniones de ministros de agricultura de países que conforman procesos de integración como el centroamericano, el andino, el caribeño y MERCOSUR,



entre otros) o por foros especiales, como aquellos que reúnen a grupos de países con intereses comunes (por ejemplo, el CORECA). Igualmente, es posible que, en sentido inverso, del ámbito regional, o de grupos de países, surjan propuestas para activar el diálogo interamericano en el ámbito hemisférico.

De esa forma, el diálogo interamericano constituye una compleja red que integra foros hemisféricos, foros regionales y foros especiales. Esas reuniones pueden darse con participación de representantes de los sectores privado, académico o gremial. Además, de ellas podrían surgir nuevos grupos, públicos y privados, de consulta y asesoramiento sobre temas específicos.

El diálogo interamericano así concebido, como un proceso que reconoce los diferentes ámbitos de decisión y acción para la agricultura de las Américas, adquiere especial relevancia porque:

- es necesario que los líderes públicos y privados de la agricultura participen activamente en el proceso Cumbres de las Américas y contribuyan con ello a reposicionar la agricultura en su nuevo

- es primordial que las Agendas Regionales de los ministros de agricultura se integren a la Agenda Interamericana para la Agricultura que defina una estrategia coherente para la agricultura de las Américas; y
- el diálogo constituye la base para establecer la Agenda de Cooperación Internacional para la Agricultura en los ámbitos nacional y hemisférico.

En este sentido, es necesario que las relaciones de cooperación adquieran una nueva dimensión, ante la necesidad impostergable de los países de mirar hacia el futuro para anticiparse a los problemas potenciales de la agricultura, interpretarlos y traducirlos en oportunidades.

### ***La modernización y la democratización de las decisiones nacionales: el nuevo papel de la información<sup>15</sup>***

La información debe ser puesta en el contexto de una nueva visión del desarrollo, la cual implica la modernización y la democratización de los procesos de decisión privados y públicos. De ahí que la información juegue un papel central en apoyar los procesos de descentralización en marcha.

Debe reconocerse que la nueva tecnología no sólo les permite a las comunidades rurales recibir información, sino que les ofrece la gran oportunidad de interactuar con el exterior dando a conocer sus problemas y, a partir de ellos, sus necesidades de información y de apoyo. Esa es la verdadera "revolución" que ofrece la tecnología y la información y a partir de ella se pueden identificar las prioridades para la transformación institucional.

Ese nuevo papel de la información es esencial para convertir en oportunidades para las comunidades agropecuarias y rurales, la amenaza que en estos momentos sienten que representan los procesos de globalización, integración económica, liberalización comercial y reformas institucionales.

---

15 Esta sección se ha beneficiado de un intercambio de ideas que mantengo desde hace mucho tiempo con Thomas C. Kerr.



Durante los últimos ocho años en el IICA se ha trabajado el tema de la información con el objeto de modernizar y democratizar los procesos de toma de decisiones. Esta labor se ha llevado a cabo en una forma conjunta, tanto en sus aspectos técnicos como operativos, con organizaciones nacionales, privadas y públicas, así como con organizaciones internacionales.

De ese trabajo cooperativo nació, a comienzos de los años 90, la necesidad de una Red Interamericana de Información, con nodos en los ámbitos internacional (mundial y hemisférico) y nacional (macro, regional y local). De ahí que se planteara como una “red de redes”.

#### *Acceso a la información y a la tecnología moderna de comunicación*

Conforme se ha ido avanzando en este campo, se ha visto la necesidad de vincular, en forma explícita, el ámbito local, donde se da la actividad agropecuaria, con los otros dos ámbitos nacionales (macro y regional) y con el internacional. Por esto, es fundamental dedicar tiempo y esfuerzos a identificar las barreras que impiden que las comunidades agropecuarias y rurales tengan un acceso amplio a la información y al uso de las nuevas tecnologías de la comunicación.

Esas barreras son, en general, producto del desconocimiento: de la información existente, de los servicios y las opciones de comunicación disponibles, y de cómo esos medios pueden ser aplicados en las fincas, en los procesos de decisión. La información puede ayudar a que los agricultores den un salto cualitativo trascendental y dejen de ser sólo productores



Estos centros rurales se convierten en el nexo inicial de las cadenas agro-productivo-comerciales que retroalimentan, desde las comunidades rurales, sus necesidades de información y los problemas que encuentran con el uso de la tecnología y con sus aplicaciones en los procesos de decisión en las fincas. Dichos centros se conciben como instituciones “locales” que pueden tomar muchas formas, ya que su organización puede, y debe, tener una gran flexibilidad para responder a las necesidades locales, y una gran capacidad para aprovechar al máximo las organizaciones públicas y privadas existentes en las áreas rurales.

### *Disponibilidad de información*

Pero además, las exigencias de la globalización, la internacionalización de las economías y los procesos de integración, prácticamente obligan a recurrir a la concepción de redes para enfrentar la segunda barrera, la poca disponibilidad de información apropiada.

Si bien es cierto que existe una necesidad apreciable por información de tipo hemisférico y hasta mundial, se debe reconocer que también hay una necesidad que en esencia es de naturaleza local, regional y macronacional. Esta última está referida a conocimiento, información y procedimientos que provienen de otros lugares del país. Este componente nacional tiene que estar disponible y el sistema que lo provee debe vincularse a iniciativas complementarias en otros países.

La información es relevante en la medida en que ayude al agricultor a definir sus estrategias de comercialización, producción e inversión<sup>17</sup>. La información debe ayudar al productor a definir su estrategia de comercialización, permitiéndole aprovechar las oportunidades y haciéndole entender que ahora tiene que ponerse de cara al mercado y que no puede seguir de espaldas a él. Debe ayudarle, también, a replantear su estrategia productiva, para que pueda modificar luego sus programas de inversión. Sin la información apropiada es muy difícil que el productor comprenda y actúe en función de los procesos de reconversión productiva: que llegue a ser competitivo en los mercados domésticos y en los internacionales, y que alcance los segmentos de mayor dinamismo.

---

17 Ver Kerr y Pavez, 1996.

### **El análisis de la información: algunos ejemplos en apoyo a la conducción estratégica**

En ese sentido, en el IICA, y como parte del SIAPA<sup>18</sup>, se ha trabajado, desde hace varios años, en el desarrollo de instrumentos metodológicos amigables que sirvan para analizar los tres aspectos que se mencionaron anteriormente con relación a la inteligencia de mercados: los mercados relevantes, los segmentos de mercado con mayor dinamismo y las alternativas para el acceso oportuno a los mercados

Con relación a **los mercados relevantes** se ha comprobado que la proporción de las importaciones de alimentos de los países que conforman esos mercados es satisfecha con importaciones extra-regionales.. En el caso de Asia, hasta mediados del año 1997, el 68% de las importaciones era satisfecha con importaciones provenientes de países no-asiáticos; en Norteamérica (NAFTA) ese coeficiente baja al 45% y en Europa al 36%. De aquí concluimos que, a pesar de los últimos acontecimientos ocurridos en las economías asiáticas<sup>19</sup>, ahí hay un mercado importante para la ALC, sobre todo porque en Asia, previo a la actual crisis de origen financiero, se registraron tasas de crecimiento bastante altas, una alta densidad de población y una exigencia cada vez mayor en cuanto a los alimentos que importan<sup>20</sup>.

En cuanto a **los segmentos de mercado a los que van los productos agropecuarios de América Latina y el Caribe** (ALC), se analizó el mercado estadounidense (EUA) y el europeo (UE). Es preocupante el hecho de que entre el 45% y el 52% de las exportaciones agrícolas de ALC a los EUA es absorbido por los segmentos de menor dinamismo de ese mercado. Si se está llegando a los segmentos de menor dinamismo y, de acuerdo con los coeficientes de desempeño, es allí donde están creciendo las exportaciones de ALC, se puede concluir que el futuro no será muy promisorio si no se cambia la estrategia exportadora.

---

18 El Sistema de Información para el Análisis y Diálogo sobre Políticas para la Agricultura (SIAPA) fue concebido en 1989 por Thomas C. Kerr para el IICA. Su mayor desarrollo se dio en los años 1991-1994 como parte del Proyecto Hemisférico "Instrumentos de Política Económica para la Modernización de la Agricultura", que se ejecutó desde la Oficina del IICA en Colombia. Sobre esto ver de las Casas, 1992; de las Casas y Bogantes, 1992; Kerr y de las Casas, 1994; de las Casas y Aranguren, 1995; Aranguren, 1997; Kerr, 1997a; y, Pavez, 1997.

19 The Economist, 1998, reporta que se espera que en 1998 países como Corea del Sur y Tailandia obtengan excedentes mayores al 10% del PIB en la cuenta corriente de sus Balanzas de Pagos.

20 Ver de las Casas y Sepúlveda, 1997.

**Estructura y dinámica de las importaciones agropecuarias  
de EUA provenientes de ALC**

Segmentos según dinamismo del mercado	Participación (%)		Tasa de Crecimiento	Participación Porcentual en el crecimiento
	7/93-6/96	7/96-6/97		
Alto	10.6	14.9	34.1	36.9
Medio	37.3	40.4	14.8	56.2
Bajo	39.1	36.9	6.4	25.8
Negativo	13.0	7.8	14.1	-18.9
Global	100	100	20	100

Fuente: Kerr, 1997b

Datos: FATUS-USDA

En el caso del mercado europeo, el cual es más importante para las exportaciones agropecuarias de ALC que el de EUA, una cifra superior al 50% de las exportaciones de ALC se dirige a segmentos de escaso dinamismo. Sin embargo, cuando se analizan los datos de MERCOSUR, para el cual el mercado europeo es aún más importante que para toda ALC, se encuentra que más del 70% de sus exportaciones a Europa son absorbidas por los segmentos de menor dinamismo, de bajo dinamismo, o incluso de dinamismo negativo<sup>21</sup>. Por lo tanto, no se trata solamente de exportar, sino de exportar inteligentemente, de exportar sabiendo a cuáles segmentos se debe llegar.

Por último, con relación al *acceso oportuno a los mercados*, se analizaron los datos de los flujos estacionales, los flujos mensuales de comercio y los calendarios de exportaciones. Las cifras obtenidas arrojan datos muy interesantes. Por ejemplo, Costa Rica destaca en Centroamérica como un exportador exitoso de algunos productos frutícolas en el mercado de EUA y ello se debe, en una medida importante, a que logra ingresar a ese mercado un mes antes que México. El gráfico sobre melones ilustra esta situación. Ante una participación creciente de México en el mercado de

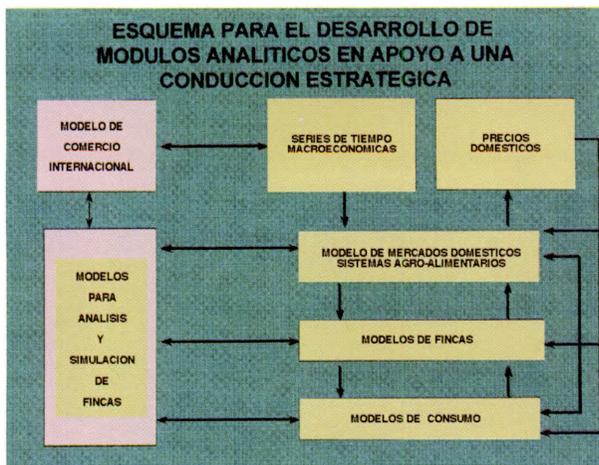
21 Ver Kerr, 1996.



*Un esquema para el desarrollo de módulos analíticos en apoyo a la conducción estratégica<sup>22</sup>*

Para terminar, se presenta el esquema que ha guiado desde hace varios años el desarrollo metodológico para el análisis cuantitativo en apoyo a la tarea de conducción estratégica<sup>23</sup>.

Los módulos que se presentan en el esquema de al lado constituyen las partes que conforman el Componente "Aplicaciones" del SIAPA. Este Sistema tiene también otros tres Componentes Básicos: Sistematización y Manejo de Datos, Análisis, y Presentación de Resultados. Cada uno de los módulos del Componente "Aplicaciones" integra esos tres componentes básicos.



22 Ver Kerr y de las Casas, 1994.

23 Ver nota #17. Posteriormente a los trabajos ahí mencionados, que se realizaron en Bolivia y Colombia, a partir de 1995, desarrollamos aun más la idea original vinculando el análisis de los flujos estacionales (mensuales) del comercio exterior, el seguimiento a la evolución de la inflación y el análisis de fincas, al desarrollo de los sistemas de información de precios y mercados. Con esa base se apoyó el establecimiento de los centros rurales de información, como la célula local articuladora de la nueva institucionalidad. Para ello se formaron equipos de trabajo y una red que los conectaba. Así, en Costa Rica, se apoyó al Consejo Nacional de Producción -CNP-, al Programa de Información de Mercadeo Agropecuario -PIMA/CENADA- y al Ministerio de Agricultura (con la colaboración de Rosario Bogantes, Franz Martin y Joaquín Arias); en Perú se apoyó al Ministerio de Agricultura (con la colaboración de Alonso Moreno de la GTZ); y en Panamá, se apoyó al Instituto de Mercadeo Agropecuario -IMA- (con la colaboración de Héctor Barreyro).

### ***Para un posicionamiento estratégico de la agricultura***

Los procesos de globalización, integración y reformas nacionales configuran un entorno altamente competitivo para la agricultura. Para transformar ese entorno de incertidumbre y amenazas en uno de oportunidades, se requiere, entre otras, una nueva institucionalidad y una actitud visionaria, proactiva e innovadora que sustente una conducción estratégica en los ámbitos nacional e internacional. La clave para ello está en un cambio de paradigma que combine competencia y cooperación para alcanzar un nuevo posicionamiento estratégico de la agricultura y su medio rural, y, sobre todo, para lograr una agricultura competitiva, equitativa y sustentable, que asegure su desarrollo sostenible en el tiempo. Se requiere que ese nuevo paradigma propicie la utilización del análisis estratégico del entorno en las decisiones estratégicas de los agricultores, que guíen la transformación productiva y comercial, así como en las decisiones que les corresponde a los líderes públicos y privados en las negociaciones internacionales. Además ese análisis estratégico debe apoyar una activa participación en el diálogo interamericano.

**BIBLIOGRAFIA**

- ARANGUREN B.E. 1997. Metodología sencilla para el uso del SIAPA en la generación de análisis e informes de inteligencia económica y de mercados. Bogotá, Colombia. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (Mimeo)
- 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. San José, Costa Rica. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- \_\_\_\_\_. 1992. Un sistema para mejorar la efectividad de analistas/asesores sobre políticas económicas y agricultura. Bogotá, Colombia. Instituto Interamericano de cooperación para la Agricultura. Serie Publicaciones Miscelaneas A1/SC-92-11.
- DE LAS CASAS, P.L. 1997. Agricultura, nueva institucionalidad y gestión empresarial. En: Gestión para la modernización de la pequeña empresa agrícola. Págs. 295-301. Santiago, Chile. Instituto de Desarrollo Agropecuario.
- DE LAS CASAS, P.L. 1998a. La nueva institucionalidad como marco de referencia para repensar la extensión agropecuaria. En: Situación y perspectivas del complejo transferencia de tecnología, asistencia técnica y extensión agropecuaria. Pags. 59-70. San José, Costa Rica. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Serie Cuadernos Técnicos, No. 3.
- \_\_\_\_\_. 1998b. Globalización, integración y reformas: nuevos retos para la agricultura. En: Una nueva forma de conducción de la agricultura. San José, Costa Rica. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- DE LAS CASAS, P.L. y Aranguren B.E. 1995. Introducción al manejo de datos, análisis y asesoría sobre temas agro-socio-económicos. Bogotá, Colombia. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (Mimeo).
- DE LAS CASAS, P.L. y Bogantes, R. 1992. Usando el SIAPA. Bogotá, Colombia. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (Mimeo).
- DE LAS CASAS, P.L. y Sepúlveda, S. 1997. Oportunidades, desafíos y prioridades para la agricultura de las Américas. San José, Costa Rica. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Serie Avances de Progresos Técnicos, No. 109.

- DE LAS CASAS, P.L., Trejos, R.A.; y Cáceres F.R. 1997. Modernización de la Institucionalidad de la Agricultura y el Medio Rural. San José, Costa Rica. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, Serie Desarrollo Sostenible de la Agricultura, No. 2.
- KERR, T.C.. 1996. Summary Statistics on the Structure and Performance of Agricultural Exports by Selected Latin American and Caribbean Countries to the USA and EU Markets. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, San José, Costa Rica. (Mimeo).
- \_\_\_\_\_. 1997 a. Agricultura de las Américas: soluciones de información para el Siglo XXI. San José, Costa Rica. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Serie Avances de Trabajos Técnicos, No. 102.
- KERR, T.C.; Árias, J.; Bogantes, R. 1997 b. Agricultural Base Book for The Americas. Volume I: Trade. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, San José, Costa Rica. Serie Technical Work in Progress, No. 108.
- KERR, T.C. y de las Casas, P.L. 1994. Notas sobre los módulos de análisis y preparación de informes en los modelos SIAPA<sup>2</sup> : referencia especial al sistema de información de precios y mercados. Bogotá, Colombia. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (Mimeo)
- KERR, T.C. y Pavez, I. 1996. Informe final de consultoría sobre información y centros de gestión para la ODEPA e INDAP. Santiago, Chile.
- KOTTER, J.P. 1996. Leading Change. Massachusetts, USA. Harvard Business School Press.
- NALEBUFF, B.J. y Brandenburger, A.M. 1996. Coopetencia. Bogotá, Colombia. Editorial Norma S. A.
- NORTH, D.C. 1990. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. New York, USA. Cambridge University Press.
- PAVEZ, I. 1997. Manual del usuario del SIAPA. San Salvador, El Salvador. Instituto interamericano de Cooperación para la Agricultura. (Mimeo).
- REDDING, J.C. y Catalanello, R.F. 1994. Strategic Readiness: the making of learning organizations. San Francisco, USA. Jossey-Bass Publishers.
- SENGE, P. 1990. The fifth discipline: the art and practice of the learning organization. New York, USA. Currency Doubleday.
- THE ECONOMIST, 1998. The world economy: on the edge. In: The Economist. Volume 348. Number 8084. September 5<sup>th</sup>–11<sup>th</sup>. Pags. 19-21.



# SISTEMA DE INFORMACION DE PRECIOS Y MERCADOS

*Joaquín Arias Segura\**

## **Introducción**

Uno de los grandes retos que enfrenta la agricultura de hoy es la toma de decisiones oportuna y ágil, donde el gestor agroempresarial o diseñador de políticas debe procesar grandes cantidades de información en forma rápida. El ambiente altamente competitivo exige que esa información se obtenga utilizando mecanismos formales (un sistema) y con el mayor valor agregado posible (análisis). Un sistema de información adecuado potencia el pensamiento estratégico, apoya en la definición de políticas y la gestión agroempresarial.

El problema que se enfrenta actualmente no es falta de información sino más bien el exceso. Este exceso puede resultar en una productividad baja de la información (suponiendo que la productividad se puede medir), ya que mayor cantidad de información puede ser un arma de doble filo: puede ayudar en el uso más eficiente de los recursos escasos o ser una fuente de confusión. La información disponible en Latinoamérica, proviene principalmente de agencias de gobierno, se encuentra dispersa y no llena las necesidades diarias de compradores y vendedores. Los sistemas existentes son de carácter informal, sin estructura, fragmentados, sin estándares uniformes y sin procedimientos de validación de datos<sup>1</sup>.

Un problema potencial es buscar el balance de la participación entre organizaciones privadas y públicas en la prestación de servicios de información. Por un lado, difícilmente se le puede clasificar a la información

---

\* Especialista en el Area de Políticas Socioeconómicas, Comercio e Inversiones del IICA

1 Agriteam Canada Consulting Ltd. "Information Systems Analysis". October 1997.

como bien privado o de mercado. Una vez que el servicio existe, beneficia a muchos (participantes o no del proyecto), y resulta muy costoso para un solo individuo u organización (unidades de políticas en los países, organización de productores, etc.) crear el sistema, que además de los datos de su propia organización, incluya los de toda la industria y su ámbito de acción. Por otro lado, una mezcla apropiada de servicios de información públicos y privados puede minimizar los intentos para alterar la calidad y valor de la información.

Este artículo se ocupa del tema específico de información de precios y mercados. "El descubrimiento" eficiente de precios en el mercado depende en gran medida de la existencia de un sistema de información que estimule la comercialización y la competencia. La falta de información del mercado conduce a la generación de márgenes excesivos de ganancia en el proceso de comercialización, encareciendo los productos de consumo final, sin que necesariamente los productores reciban precios acordes con la situación de la oferta y la demanda.

El proceso de globalización e integración de mercados exige conocimiento oportuno del comportamiento tanto de los mercados domésticos como internacionales. Las facilidades que ofrece Internet permiten que los mercados estén conectados a los servicios de información que cada uno ofrece en forma individual. Esto incentiva la competencia y el comercio internacional, y promueve que los países descubran sus ventajas comparativas.

Partiendo de las necesidades sentidas por organizaciones públicas y privadas en América Latina, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) ha venido desarrollando un sistema de información de precios y mercados para las Américas. Es un sistema inteligente de información que puede ayudar a organizar grandes cantidades de datos que la misma organización (pública o privada) genera o recibe de diferentes fuentes. En este artículo se pretende explicar los mecanismos que se utilizan para mejorar el acceso, análisis y difusión de información, contribuyendo a mejorar la productividad agroempresarial.

## **Características del Sistema**

Para el procesamiento rápido de información el sistema de información de precios y mercados del IICA reúne una serie de características cuyo fin es darle mayor valor agregado a los datos y difundir resultados de análisis en forma oportuna:

- **Los datos están organizados en series de tiempo**, de lo contrario sería prácticamente imposible realizar análisis rápidos para la toma de decisiones. Esta tarea de generar series de tiempo es responsabilidad de las instituciones encargadas de capturar los datos y el IICA solo contribuye facilitando los instrumentos para que esto se haga en forma continua y automática. Por ejemplo, el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario en Costa Rica (Pima-Cenada) captura y valida los precios y volúmenes comercializados e inmediatamente y en pocos segundos actualiza las series de tiempo que distribuye a las distintas organizaciones demandantes de esa información.
- **Los datos son estacionales**, que para el caso de precios significa disponer de series con periodicidad diaria, semanal y mensual. Al mismo tiempo dispone de series mensuales de flujos comerciales, que dada la naturaleza estacional tanto de la agricultura como de los aranceles que se aplican en algunos mercados internacionales, es la única forma de realmente determinar oportunidades comerciales en distintos mercados.
- **Las bases de datos están integradas** de manera que el analista pueda realizar comparaciones entre distintas variables (por ejemplo comercio, producción, consumo y precios), o comparaciones de una variable en distintos mercados. En esto juega un papel sumamente importante el hecho de que cada institución maneje sus datos siguiendo un estándar y así facilitar el intercambio de la información entre instituciones de distintos países. La combinación de datos que están en distintos formatos confunde a los usuarios y disminuye grandemente su utilidad.

En lo que se refiere al comercio, es de gran relevancia contar con información cualitativa estratégica sobre lo que compete a la agricultura, en apoyo a las negociaciones comerciales. Información en temas como el estado de las negociaciones comerciales y ejecución de tratados; documentos de convenios de integración y libre comercio y su estado; barreras al comercio (medidas sanitarias y fitosanitarias); normas y barreras técnicas al comercio; y soluciones de diferencias

- El sistema permite **combinar las tareas de manejo de datos, análisis y difusión de resultados** en forma automática como se ilustra en la

figura 1. Para valorar lo que esto significa hay que recalcar que no se trata de colocar datos en Internet o crear informes sin ningún valor agregado, ya que esto dificulta el uso inmediato de la información por el usuario final. En este sentido Internet es solamente un medio de difusión de información, y depende en consecuencia de sistemas que puedan realizar las tareas mencionadas en forma rápida y con la mínima intervención humana para evitar errores y atrasos muy comunes en los servicios de Internet.

- El sistema es **abierto y crece en forma exponencial**. Esto quiere decir que a partir del momento que una organización tiene nuevos datos todos los instrumentos de extracción y análisis pueden ser utilizados en forma inmediata potenciando su capacidad de análisis y de respuesta a la demanda de los usuarios por servicios informativos.

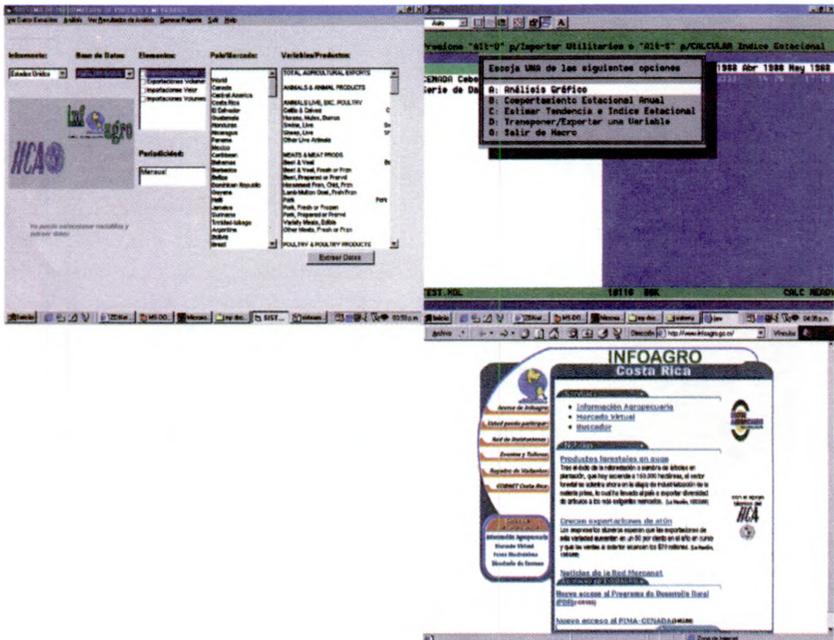


Fig. 1 Combinación de las tareas de manejo de datos, análisis y difusión de resultados.

## **Indicadores Analíticos**

El módulo de análisis de datos contiene una serie de programas para el cálculo de indicadores analíticos que se van adaptando a las necesidades de análisis de los usuarios. Dada la naturaleza distinta de los datos sobre precios y flujos comerciales, estos se analizan aquí en forma separada.

### ***Información sobre precios***

La presencia del IICA en todos los países de las Américas facilita tener un sistema para el acceso interactivo de precios (diarios, semanales y mensuales) de todos los países que desean participar. El interés de cada país de disponer de datos actualizados de otros países, además de las facilidades de análisis que el sistema ofrece, ha permitido que muchos de ellos acepten manejar y compartir sus datos cumpliendo con los requisitos que arriba se citan y siguiendo el principio de la reciprocidad, de manera que el costo de obtener información de otros mercados es mínimo. En un ambiente de apertura e integración de mercados, los países solo se benefician compartiendo sus datos y accediendo a los datos de todos los mercados de interés, incentivando la transparencia y formación eficiente de precios.

El sistema que el IICA promueve permite que cada institución participante pueda:

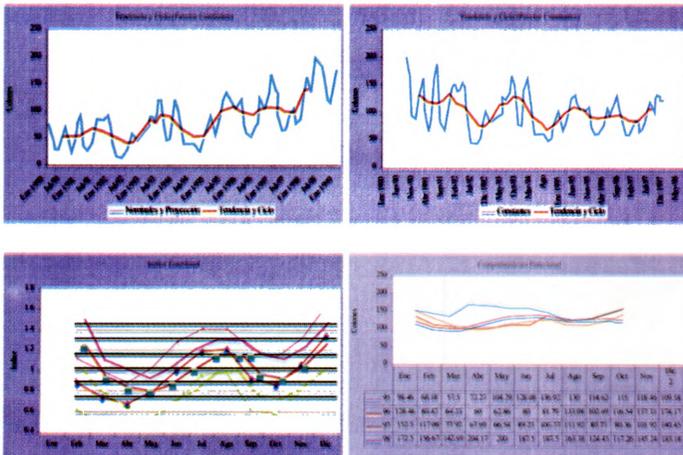
- **Validar y actualizar series de tiempo automáticamente.** Esto quiere decir que vía Internet o correo electrónico viajan archivos de actualización de precios (lo mismo aplica para comercio) y cada organización participante posee los instrumentos para actualizar el sistema en pocos segundos y realizar los análisis que considere pertinentes.
- **Realizar análisis rápidos para monitorear cambios en los mercados.** Se pueden ir incorporando nuevos instrumentos de análisis respondiendo a las necesidades del campo. Cuando se mostró el sistema en la Región Huetar Norte de Costa Rica, la primera reacción fue si el sistema podía hacer proyecciones de corto plazo que ayuden a tomar decisiones de siembra cuando no se conocen los precios de venta de los productos. Debido a esa demanda, el sistema ahora ofrece proyecciones de precios a seis meses.

- **Disponer de los mecanismos de difusión rápida de datos y resultados.** El mejor ejemplo de esto es la Red de Información Agropecuaria de Costa Rica (INFOAGRO), donde personas autorizadas de las distintas organizaciones públicas y privadas transfieren diariamente a la Red, información actualizada sobre precios y es consultada desde los lugares más remotos del país.

Algunos ejemplos del tipo de análisis de precios que el usuario del sistema puede realizar son:

- **Determinar tendencias en términos nominales y reales.** Un usuario puede encontrar que el precio de su producto está creciendo, pero no lo suficiente para compensar los efectos de la inflación y que al menos que mejore los rendimientos de la finca, o disminuya sus costos por unidad de producto vendido, sus ingresos reales estarían cayendo.
- **Determinar la estacionalidad y ciclos de los precios.** La mayoría de productos agrícolas muestran una estacionalidad marcada en los precios, pero pocos productos se comportan regularmente (a excepción de la mayoría de cultivos perennes), de ahí la importancia de monitorear constantemente los cambios en la estacionalidad para determinar el mejor momento de venta. Esto es aún más importante cuando se conoce que los precios en otros países

Los precios importantes de la rebufo en Costa Rica



muestran estacionalidades distintas convirtiéndose este factor en una oportunidad valiosísima para obtener mejores precios. Otro factor relevante son los ciclos tan comunes en los precios de productos agrícolas, provocados en la mayoría de los casos por el conocido fenómeno de la telaraña. Muchos productos presentan precios bajos o altos en ciclos de tres hasta cinco años, dependiendo del tiempo de reacción de productores que decidieron retirarse por condiciones adversas en el mercado, y que después de un tiempo, deciden producir de nuevo provocando cambios bruscos en la oferta y precios.

- **Realizar proyecciones de corto plazo.** Una característica importante del negocio agrícola es que existe mucha incertidumbre sobre el precio de venta de un producto en el momento que se debe tomar la decisión de qué sembrar y cuándo sembrar. De ahí la demanda tan generalizada de proyecciones de corto plazo, que aún cuando no predicen un precio con 100 por ciento de certeza, ayudan a tener una idea del riesgo financiero asociado a la decisión de producir un determinado bien.
- **Medir el efecto de los alimentos en la inflación nacional.** Este instrumento de análisis ha mostrado ser muy útil para diseñadores de políticas ya que permite determinar si los cambios en los precios se deben a la estacionalidad propia del producto o a efectos de políticas como aranceles y subsidios a la producción. INFOAGRO muestra en detalle la inflación mensual y acumulada y el efecto negativo o positivo de cada alimento sobre el índice de precios al consumidor de Costa Rica. Este también es un ejemplo de como en unos pocos minutos se realizan las tareas de actualización de las series de tiempo, análisis y difusión de resultados (por medio de INFOAGRO), sobre el efecto inflacionario que tienen mes a mes todos los productos alimenticios de la canasta básica.

Estos instrumentos de análisis son solo ejemplos de una lista que cada día irá creciendo. Lo importante del sistema es que cualquier conjunto de datos que se agregue puede hacer uso de estos instrumentos y que en el momento que un analista incorpore una nueva rutina de análisis, ésta estaría disponible para todos los que trabajen con el sistema. Note que hay analistas y hay usuarios, por lo tanto los usuarios accesan información ya procesada y lista para la toma de decisiones.

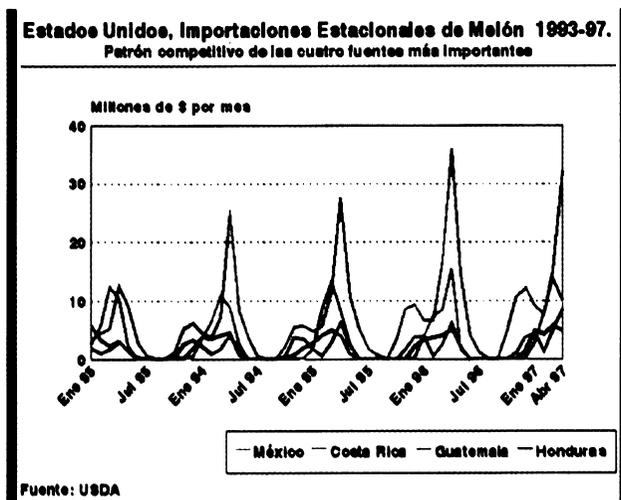
### **Información sobre flujos comerciales**

Los flujos de comercio también deben ser manejados en series de tiempo a un nivel de detalle de 8 a 10 dígitos del sistema armonizado, dependiendo del país. Las tareas más importantes que cada organización debe realizar en forma periódica son: transformación de datos a series de tiempo; actualización mes a mes de las series y creación de nuevos instrumentos de análisis según progresa la demanda. El IICA facilita los instrumentos para realizar estas tareas en forma automática y de esta forma asegura que los flujos de comercio de distintos países, estén disponibles para todos en un mismo formato y listos para realizar análisis.

Es importante señalar la importancia de compartir datos sobre flujos comerciales de distintos países. Con el propósito de determinar la competitividad de un producto determinado en el mercado internacional es imperativo disponer de información, tanto de la demanda como de la oferta. La oferta según destino de un producto nos muestra quienes están compitiendo por ese producto, y la información de cada país demandante nos muestra con quienes se está compitiendo en el mercado meta. Aun cuando un país destinara toda su oferta exportable a un solo país, éste necesitaría de información de otros países para determinar las alternativas de exportación y reducir el riesgo.

Aquí sólo se enumeran algunos instrumentos de análisis del comercio, que algunos denominan análisis sobre competitividad revelada, ya que el mercado "revela" qué tan competitivo es un país una vez que se encuentra vendiendo en un mismo mercado junto con otros países. Estos indicadores son de mucha relevancia a la hora de determinar el potencial de entrada a un nuevo mercado y para evaluar el desempeño de un país en un mercado específico. El sistema le permite al usuario:

- **Determinar las ventanas u oportunidades comerciales.** Se debe tener presente que los datos son mensuales y que el usuario puede ver cuales son los meses de mayor demanda de un producto y cómo está respondiendo el país a las oportunidades que el mercado ofrece. Por ejemplo, es interesante ver cómo el mercado de importación de frutas frescas de los Estados Unidos muestra una estacionalidad muy distinta entre productos, y que si miramos solo un producto, se nota cómo los principales proveedores de ese producto entran al mercado la mayoría de las veces en distintos momentos, evadiendo la competencia por precios. Esta información es de suma



importancia si el país desea evaluar la posibilidad de exportación y posiblemente competir con países que ya tienen trayectoria en ese mercado.

- Calcular índices de desempeño de las exportaciones (importaciones) de un producto agrícola.** El punto de referencia para el cálculo de estos índices lo define cada usuario y su interpretación difiere según sea el caso. Por un lado, si el índice de desempeño de un producto cualquiera se calcula tomando como referencia el comportamiento del total agrícola exportado (importado), entonces el índice es un indicativo del dinamismo del producto en el mercado interno, al competir por recursos escasos. Así por ejemplo, si el índice de desempeño de las exportaciones de un producto es mayor que uno, el producto está ganando participación en el grupo de exportaciones agrícolas del país y necesariamente otros productos estarán perdiendo mercado. Por otro lado, si el cálculo del índice de desempeño de un producto de exportación (importación) se hace tomando como referencia el total que otros países o regiones exportan (importan) a un mismo mercado meta, entonces estamos hablando de dinamismo en el mercado internacional. En este caso un índice mayor a uno indica que el país aumenta su participación de mercado en deterioro del desempeño de otro u otros países. Estos dos ejemplos sirven para ilustrar la flexibilidad que el sistema ofrece para el cálculo de indicadores según sean las necesidades del analista/usuario.

- **Calcular índices de especialización comercial por producto.** Este índice es un indicador del grado de penetración que un producto tiene en el mercado mundial. Si el producto de exportación tiene un peso relativamente alto con respecto al total agrícola exportado y al mismo tiempo tiene una participación alta en las exportaciones que una región o el mundo realiza a un mercado meta, entonces el índice de especialización daría significativamente mayor a uno, mostrando que el país se le puede considerar “grande” o “importante” en el comercio internacional de ese producto
- **Calcular índices de respuesta a la demanda internacional de productos agrícolas.** Si un país quiere realmente posicionarse en el mercado internacional debería estar exportando productos para los que existe una demanda creciente. De esta forma es posible desagregar la demanda de importaciones agrícolas de un país en segmentos de alto, mediano, bajo y no dinamismo, de acuerdo a los indicadores de desempeño mencionados anteriormente. Posteriormente se puede calcular el porcentaje de la exportaciones que un país exportador ubica en cada una de esas categorías. Idealmente la mayoría de las exportaciones del país deberían ubicarse en las categorías de alto y mediano dinamismo, mostrando que este responde bien a la demanda internacional y que sus ingresos por concepto de exportaciones son sostenibles.

Claramente muchos de estos indicadores no van a ser utilizados por agricultores pequeños que soliciten información, pero sí por extensionistas, inversionistas y consultores que deben determinar la factibilidad de la producción y exportación de un producto para el que existe potencial en una región específica. Es importante puntualizar que el mercado es altamente dinámico y que estos indicadores pueden variar mes a mes y de ahí que es de extrema importancia que el sistema pueda realizar estos cálculos en forma automática, y para los períodos que el analista considere reflejen mejor las condiciones del mercado. El lector puede acceder <http://www.INFOAGRO.go.cr> y mirar algunos ejemplos de este tipo de análisis ya listos para ser impresos.

## Difusión de la Información

El IICA ha participado activamente junto con el sector agropecuario costarricense en el establecimiento de la red de información agropecuaria, antes mencionada. En este proceso se han acumulado conocimiento

y técnicas para llevar información agrícola a todos los sectores de la economía, incluidas las comunidades rurales. El proceso ha significado poner a disposición del sector, información estratégica (datos más análisis), en forma periódica y oportuna. Como componentes de INFOAGRO-Costa Rica están la Red de Información de Mercados (MERCANET:<http://www.mercanet.cnp.go.cr>), y el servicio de mercados del Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA: <http://www.infoagro.go.cr>; sección de mercados mayoristas), donde el IICA ha colaborado proporcionando instrumentos de análisis y mecanismos de comunicación de bajo costo. Un proceso similar al de Costa Rica se ha iniciado para establecer una Red de Información Agrícola en Venezuela (INFOAGRO-Venezuela), que luego se extendería a los demás países.

El trabajo para establecer dicha red de información se enmarca en tres tareas principales: i) organizar el sector para determinar las fuentes y necesidades de información; ii) crear la infraestructura o plataforma que permita la coordinación entre instituciones y el acceso interactivo a la información desde y hacia las comunidades rurales y finalmente; iii) velar por la calidad y oportunidad de la información de manera que satisfaga las necesidades tanto de gestores de políticas como de agentes involucrados en la inversión, producción y comercialización agrícola. La información sobre precios y mercados en INFOAGRO es solo una pequeña parte de la oferta de información que tantas organizaciones públicas y privadas del sector agrícola de Costa Rica se han dispuesto a brindar; donde los temas van desde tecnología, sanidad vegetal, salud animal, uso potencial del suelo, carreteras, ríos, formación de productos para la exportación, agricultura orgánica, etc.

## Resumen

Descritas las potencialidades del sistema se presenta a continuación una síntesis de su estructura que describe los mecanismos que el sistema combina:

- **Manejo de datos.** Está constituido por rutinas automatizadas que permiten la captura de datos, validación y generación de series de tiempo con diferentes periodicidades (diaria, semanal, mensual y anual) según sea el carácter de la información (producción, precios, comercio, entre otros). Cabe destacar que son las propias organizaciones las que ejecutan este trabajo, el IICA solo aporta la base instrumental.

- **Análisis.** El enfoque de este mecanismo es hacia el apoyo a los productores y a los agroindustriales para que sean competitivos tanto en el mercado nacional como en el internacional, para ello ofrece, por ejemplo, una serie de herramientas de análisis sobre tendencias, ciclos y estacionalidad de los precios, así como para el análisis de la estructura y desempeño del comercio, según fuente y destino, y sobre el grado de penetración de un producto en el mercado internacional.
- **Comunicación de resultados.** Este mecanismo permite transmitir a la Red los resultados analizados

## BIBLIOGRAFIA

- SEPSA/IICA ACT C.R. 1998. INFOAGRO: Modernización de los Servicios de Información para la Gestión Agropecuaria. San José, Costa Rica.
- AGRITEAM CANADA CONSULTING LTD. 1997. Information Systems Analysis.
- IICA. No. 108, 1997. Kerr, T.; Arias, J.; Bogantes, R. 1997. Referentes Estadísticos de la Agricultura de Las Américas Volumen I: Comercio (Libro y Disco Compacto). San José, Costa Rica.
- IICA. No. 102, 1997. Agricultura de Las Américas: Llenando las Necesidades de Información para el Milenio, San José, Costa Rica.



# ANÁLISIS DE LA PRESTACION DE SERVICIOS EN EL AREA DE DESARROLLO AGRICOLA

*Klaus Urban\**  
*Walter Huppert\**

## 1 Introducción

Los principales productos que genera el sector público en agricultura son los **servicios**. Estos varían desde el simple suministro de información hasta la prestación de servicios más complejos, como la elaboración de políticas de apoyo o la organización de servicios de asesoría. No obstante, las crecientes críticas públicas y la demanda por mejores servicios se combinan con decrecientes recursos para obligar a las organizaciones involucradas a prestar mayor atención a estos productos y a los procesos que los generan. Pero esta no es tarea fácil. Muchos servicios son literalmente intangibles y no pueden ser evaluados de la misma manera que un bien material: Esta situación se complica aun más debido a que los esfuerzos por prestar mayor atención a los servicios en desarrollo agrícola tienden a suscitar interrogantes difíciles de responder, a saber:

¿Realmente qué son servicios? ¿Cuáles son las características distintivas de los servicios en agricultura? ¿Qué tipos de servicios existen? ¿Cómo lograr que quede claro quién presta o quién debe proveer cuáles servicios a quién en un proyecto dado? ¿Cómo se pueden detectar y evitar traslapes, duplicaciones o incluso la prestación de servicios innecesarios? ¿Cómo se puede evaluar la calidad de los servicios? ¿Cuáles características particulares de los servicios hacen que su manejo difiera de la producción de bienes materiales?

---

\* Consultor independiente, Wiesbaden, Alemania  
\* Oficial Superior de Planificación, GTZ, Eschborn, Alemania

Pocas veces se han estudiado sistemáticamente preguntas de este tipo en el sector público. La falta de estudio en este campo es tan seria y sus implicaciones tan profundas para las actividades que realizan las organizaciones públicas en el área de agricultura, que la GTZ se ha visto inducida a lanzar un proyecto de investigación y desarrollo interno para responder a todas esas interrogantes. La meta del proyecto de investigación y desarrollo "**Interact**" fue identificar y analizar aspectos administrativos importantes relacionados específicamente con la provisión de servicios de desarrollo. Mediante la aplicación de los hallazgos de la administración de investigaciones y prácticas, se intentó desarrollar y ensayar conceptos, instrumentos y métodos destinados a mejorar la administración de servicios en el sector agrícola –como modelo para otros sectores involucrados en la cooperación para el desarrollo<sup>1</sup>. En este artículo se incluyen extractos importantes del informe final de Interact; además, se abarcan los problemas de definición de servicios con referencia especial a su prestación por parte del sector público, y se introduce brevemente el instrumento que facilita la identificación y el análisis de la prestación de servicios en redes complejas de organizaciones múltiples en agricultura y otros campos.

## 2. Servicios en Desarrollo Agrícola - Definición de Términos

Para tener un mayor conocimiento sobre la prestación de servicios en el sector agrícola es necesario conocer las características propias de los servicios, su importancia para la administración de los mismos, así como las peculiaridades de su prestación por parte del sector público.

### 2.1 Servicios: Problemas de definición

Los servicios son extraordinariamente heterogéneos. A primera vista, su amplio rango de posibilidades –desde la asesoría legal hasta la reparación de autos, desde la lucha contra incendios hasta el cuidado de la salud, desde el transporte hasta la educación para adultos– parecen tener poco en común, razón por la cual no sorprende que se carezca de definiciones aceptables del término "servicios" que permitan su aplicación generalizada.

---

1 Los resultados de esta tarea se registran en un informe no publicado (W. HUPPERT y K. URBAN: *Service-oriented Management in Agricultural Development. The Example of Irrigation*, 3 Vols., Eschborn, 1994).

Tal ambigüedad en torno al término es sorprendente sobre todo si se considera que desde hace mucho tiempo los países industrializados evolucionaron hacia economías de servicio. Por ejemplo, en Alemania, a mediados de los años ochenta, más de la mitad de la fuerza laboral trabajaba en el sector de servicios.

El vacío existente en la definición del término "servicio" tal como se emplea en el sector no comercial, también es increíble. Las instituciones no comerciales como las autoridades públicas, empresas públicas, asociaciones, clubes, entidades de caridad y otras similares, son principalmente organizaciones de servicio. No obstante, en este sector se carece de una comprensión uniforme de las particularidades de los servicios que prestan las organizaciones. De igual manera, no existe una definición clara del término "servicios para el desarrollo", es decir, los servicios que se brindan dentro del contexto de la cooperación para el desarrollo.

Si las características distintivas de un "producto" no son claras, ¿cómo puede organizarse la "producción" de manera óptima? En el análisis final, es tentador suponer que algunas de las ineficiencias notorias en el sector no comercial tienen su origen en ambigüedades conceptuales de este tipo. Dicho de otra manera, aclarar cuáles son las características y los aspectos distintivos de los servicios puede ayudar a mejorar la calidad de los servicios prestados por una organización de servicio.

## **2.2 Bienes materiales y servicios**

Un enfoque para definir los servicios es establecer lo que no son. Si contrastamos características importantes de los bienes materiales con las de los servicios, podemos crear una ilustración como la que se presenta más adelante, estableciendo las diferencias entre ambos (véase la Ilustración 1).

Cuando se adopta un enfoque así, el énfasis generalmente recae sobre la intangibilidad de los servicios. El hecho que, a diferencia de los bienes materiales, muchos servicios no son físicamente tangibles significa que tampoco pueden tenerse en exhibición en una tienda o en un inventario, y que no se pueden mostrar fácilmente y por ello, son difíciles de controlar. Esto debe tomarse en cuenta al administrar los servicios.

Por ejemplo, el servicio que presta un profesor o instructor no es tangible directamente. Los profesores o instructores normalmente no pueden

## Comparación entre bienes y servicios

Bienes	Servicios
tangibles, visibles	intangibles, invisibles
almacenables	no almacenables
el propósito del proceso de producción es propiedad del productor	el propósito del proceso de producción no es propiedad del productor
la tecnología es intensiva en capital o materiales	la tecnología es intensiva en mano de obra
la producción es geográficamente independiente del punto de consumo	la producción es en el punto de consumo

prestar sus servicios y luego guardarlos para que alguien los use en su ausencia. El que estos servicios sean difíciles de evaluar y, en consecuencia, difíciles de controlar, es algo a lo que están expuestos todos los que asisten a una escuela o universidad; las opiniones sobre la calidad del servicio de enseñanza están íntimamente ligadas a evaluaciones subjetivas, por lo que difieren ampliamente.

Todo intento por caracterizar los servicios, distinguiéndolos de los bienes materiales, conlleva una falla importante: en todo el rango de criterios se pueden citar excepciones. Un servicio como la "reparación de un auto" también puede contener elementos materiales (por ejemplo, un nuevo sistema de escape) y el servicio que se brinda en un restaurante sería inconcebible sin su componente material. Por otro lado, existen bienes materiales que no pueden almacenarse o mantenerse en un inventario, como las frutas o vegetales perecederos. De forma contraria, es muy posible "almacenar" los servicios de asesoría de un consultor –o al menos algunos de sus elementos sustanciales– en un manual de consultoría. Lo mismo podría regir para otros criterios de demarcación.

Si bien es cierto que las definiciones negativas pueden expresar una sensación inicial de lo que caracteriza a los servicios, no son muy apropiadas para generar una descripción clara de sus características positivas.

### **2.3 *La continuidad de los bienes y servicios***

El aceptar que los bienes materiales y los servicios no pueden distinguirse claramente ha suscitado la sugerencia que la producción "pura" de bienes y la prestación "pura" de servicios constituyen los dos extremos en una línea continua.

La producción "pura" de bienes en este contexto se refiere al acto de fabricar un producto material con poco o ningún contacto con el consumidor durante el proceso. Este sería el caso de la minería, la producción agrícola y los proyectos de construcción grandes.

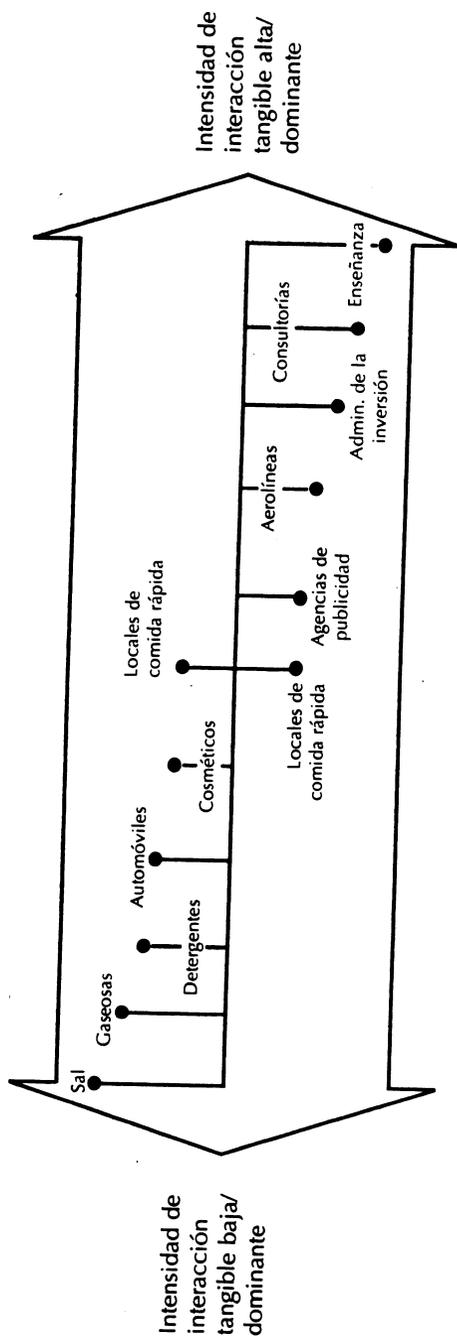
Por el contrario, los servicios "puros" se consideran "productos" intangibles que en realidad no se expresan en términos de un producto como tal sino como una actividad o proceso y requieren de un alto grado de interacción con el cliente para su prestación.

Las actividades que se ubican entre ambos extremos son difíciles de clasificar o asignar, ya sea a los bienes materiales o a los servicios. Esto significa que en un extremo están los servicios, para los cuales los esfuerzos se dirigen hacia el logro de un resultado o bien, el suministro de un "producto", que perfectamente podría ser de naturaleza material. En este sentido, la reparación de autos, el suministro de agua o gas y otros servicios similares poseen amplias características de servicios "relacionados con el producto".

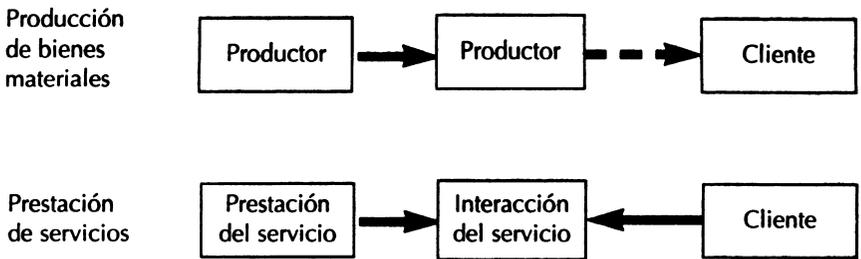
Esto puede contrastarse por un lado con los servicios en los que los esfuerzos están dirigidos principalmente a la ejecución de un proceso, donde la interacción con el cliente juega un papel importante. Estos tipos de servicios "relacionados con el proceso" son, por lo tanto, actividades en vez de productos. En este sentido, la enseñanza, las asesorías y la administración de inversiones son ejemplos de servicios relacionados con el proceso (véase la Ilustración 2).

Por lo general, la transición de la producción "pura" de bienes materiales a la prestación de servicios relacionados con el producto es apenas perceptible; ocurre cuando el cliente empieza a involucrarse directamente en la prestación del servicio. Esto puede suceder cuando el cliente informa al "productor" de ciertos requisitos o preferencias, permitiéndole, por ende, al productor individualizar su producto, es decir, personalizarlo según los deseos del receptor.

Esta transición "apenas perceptible" de la producción de bienes materiales a la prestación de servicios obliga a comprender por qué las fronteras entre ambos son cada vez menos claras. Los productores intentan dejarse guiar cada vez más por los requisitos de los clientes. Además, es más frecuente que los productos materiales se dirijan a "segmentos de clientes" específicos y a satisfacer sus necesidades. Hoy en día es casi imposible diferenciarlos de servicios individualizados o personalizados. Incluso en la industria de bienes de capital, es común que los compradores de grandes máquinas o sistemas estén involucrados en el proceso de producción, haciendo que la fabricación se ajuste a sus ideas particulares. Para decirlo de forma simple, todo esto significa que los productores de bienes materiales están comenzando –de manera acelerada– a verse como proveedores de servicios.



Ilust. 2 . Bienes - Servicios - Continuidad



**Ilust. 3 . Producción de bienes materiales y prestación de servicios: Procesos**

## 2.4 Interacción de los servicios

De los comentarios presentados en las secciones anteriores, queda claro que la acción combinada de los que prestan un servicio y los que demandan un servicio, es decir, la interacción entre los que participan en la prestación de un servicio, asume un papel central. Esta interacción se lleva a cabo mediante relaciones de intercambio entre las personas y las organizaciones. Las relaciones comportan el intercambio de bienes materiales o intangibles, servicios o productos, y de información para controlar el proceso de intercambio.

El aspecto fundamental es que cualquier análisis de los servicios también exige de un análisis simultáneo de las relaciones de intercambio asociadas. Por lo tanto, la estructura de las relaciones de intercambio constituye parte integral de todo proceso de prestación de servicios.

De lo anterior se desprende que la diferencia entre las filosofías de orientación productiva y de orientación al servicio sea bastante considerable:

“Orientación productiva” en el sentido tradicional significa que el objetivo es lograr la ejecución más eficaz y eficiente de tareas específicas, necesarias para producir ciertos productos. El énfasis es hacia adentro, dentro de la organización; el centro de interés es la transformación de ciertos insumos necesarios para generar los productos planificados.

“Orientación al servicio” presupone una perspectiva distinta. El énfasis no es en el desempeño de ciertas tareas sino en satisfacer una demanda

externa a la organización o bien, la satisfacción de una necesidad articulada por un cliente. Las tareas que se lleven a cabo dentro de la organización están orientadas hacia este fin: la satisfacción de la demanda. Por lo tanto, el centro de interés inicialmente es hacia afuera, hacia el cliente y luego hacia adentro, hacia dentro de la organización (lo que algunas veces se conoce como una orientación de afuera hacia adentro).

## **2.5 Paquetes de servicios**

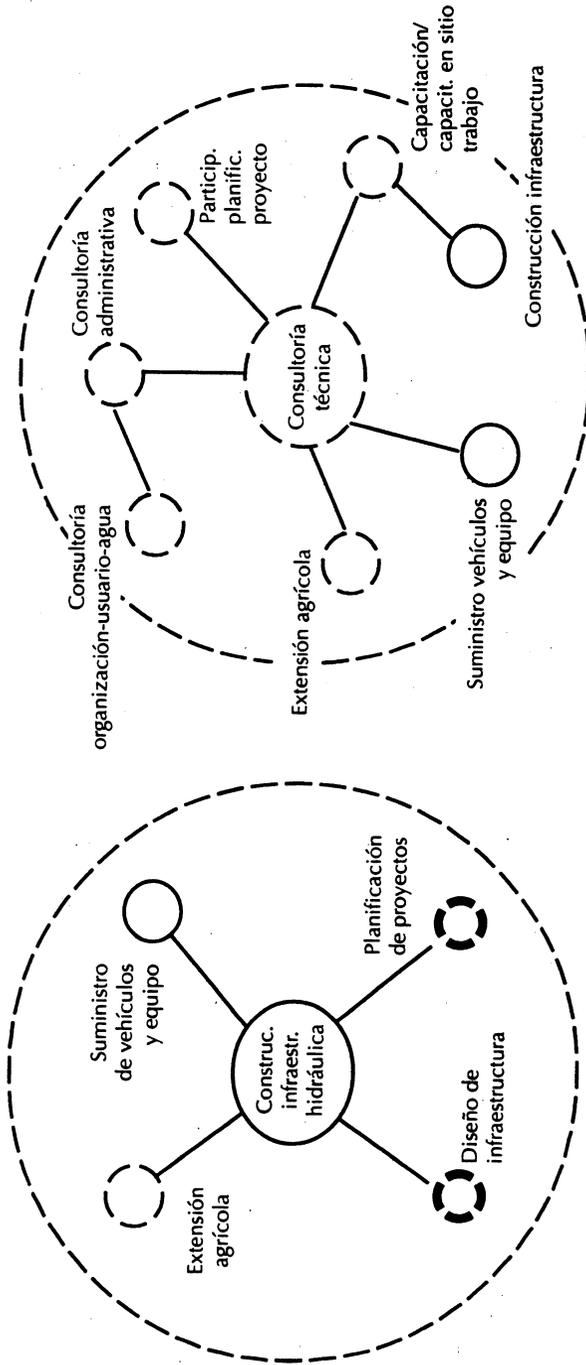
Si la provisión de bienes y servicios se ve como una línea continua, según se describió anteriormente, es difícil identificar una posición a lo largo de esta línea para ubicar un servicio individual. Los bienes y servicios que se ubican entre los dos extremos de bienes materiales “puros” y servicios “puros” contienen elementos de ambos.

En un extremo de la línea se encuentran los bienes materiales que requieren de ciertos servicios de apoyo, si su producción se basa en la satisfacción de las necesidades del cliente. Aquí se incluyen muchos productos materiales disponibles en el mercado abierto. Por ejemplo, desde hace algún tiempo, las decisiones tomadas por los compradores de autos o equipo de cómputo suelen verse influidas por los servicios disponibles en vez de por el mismo producto.

Otros elementos difíciles de clasificar son los servicios relacionados con el producto, es decir, los servicios que incluyen gran cantidad de componentes materiales. Como se mencionara anteriormente, algunos ejemplos son los servicios brindados por restaurantes o el suministro de agua o gas. En las actividades de cooperación técnica, el suministro de materiales y equipo, los servicios de infraestructura y el financiamiento, se incluyen en esta categoría.

En el otro extremo de la línea se encuentran los servicios que se pueden describir mejor como actividades y no como productos (véase la Sección 2.3 en servicios “relacionados con el proceso”). Estos, para ser considerados productos de alta calidad, requieren de bienes materiales (o a veces de otros servicios de apoyo).

Tomando esto en cuenta siempre resulta útil presentar cierto “producto” como un paquete de servicios y, dentro de este paquete, describir los distintos insumos individuales como elementos separados del paquete. Un ejemplo simplificado de un paquete de servicios se muestra en la Ilustración 4.



Asistencia técnica típicas - El paquete de los setentas

Asistencia técnica típica - El paquete de los noventa

- Componente de servicio tangible
- ⊖ Componente de servicio intangible con baja intensidad de interacción
- ⊕ Componente de servicio intangible con alta intensidad de interacción

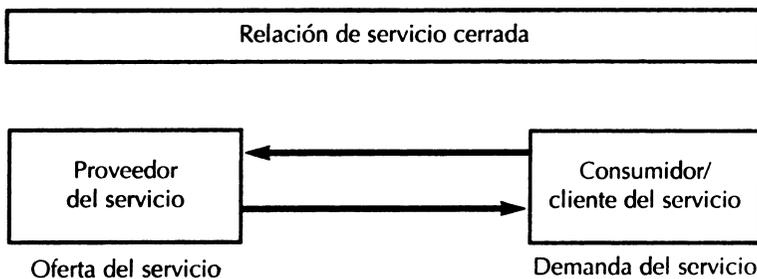
Ilust. 4 . Asistencia técnica en irrigación: Composición de paquetes de servicio típicos

La ventaja de describir los servicios como paquetes es que cada uno de los elementos materiales y no materiales –ya sea que conlleven muy poca o mucha interacción– puede especificarse e identificarse por separado. De esta forma, también es posible localizar el servicio clave en el centro del paquete de servicios como el servicio principal, así como agrupar los servicios periféricos alrededor del servicio principal para ilustrar gráficamente su importancia relativa.

## 2.6 Separación de funciones: característica distintiva de los servicios no comerciales

Si aceptamos que la interacción entre el proveedor y el consumidor es una característica determinante de los servicios, esto significa, como lo establecimos anteriormente, que las relaciones de intercambio entre ambos extremos deben considerarse un elemento importante de los servicios.

Si analizamos detenidamente las partes involucradas en estas relaciones de intercambio, se encontrará que en el mundo comercial el proveedor generalmente enfrenta a un cliente o consumidor que combina las funciones de demandante, consumidor y pagador en una misma persona (véase la Ilustración 5). El cliente, en su papel de demandante, expresa una demanda basada en un conjunto de problemas o necesidades existentes; en su papel



### Relaciones de intercambio básicas en la prestación de servicios comerciales

Ilust. 5. Relaciones de intercambio en la prestación de servicios (1)

de consumidor, el cliente decide si el paquete de servicios que le ofrecen satisface sus deseos y preferencias; y en su papel como pagador, analiza si la oferta "vale lo que cuesta" y determina si la acepta y en qué medida.

El hecho de que el cliente asuma simultáneamente los papeles de demandante, pagador y consumidor nos lleva a asegurar que todo es cuestión de regular las relaciones de intercambio con base en el principio de que el "cliente siempre tiene la razón". Si la oferta no satisface sus deseos, el cliente intenta moldear la relación de intercambio objetándola o recurriendo a otro proveedor.

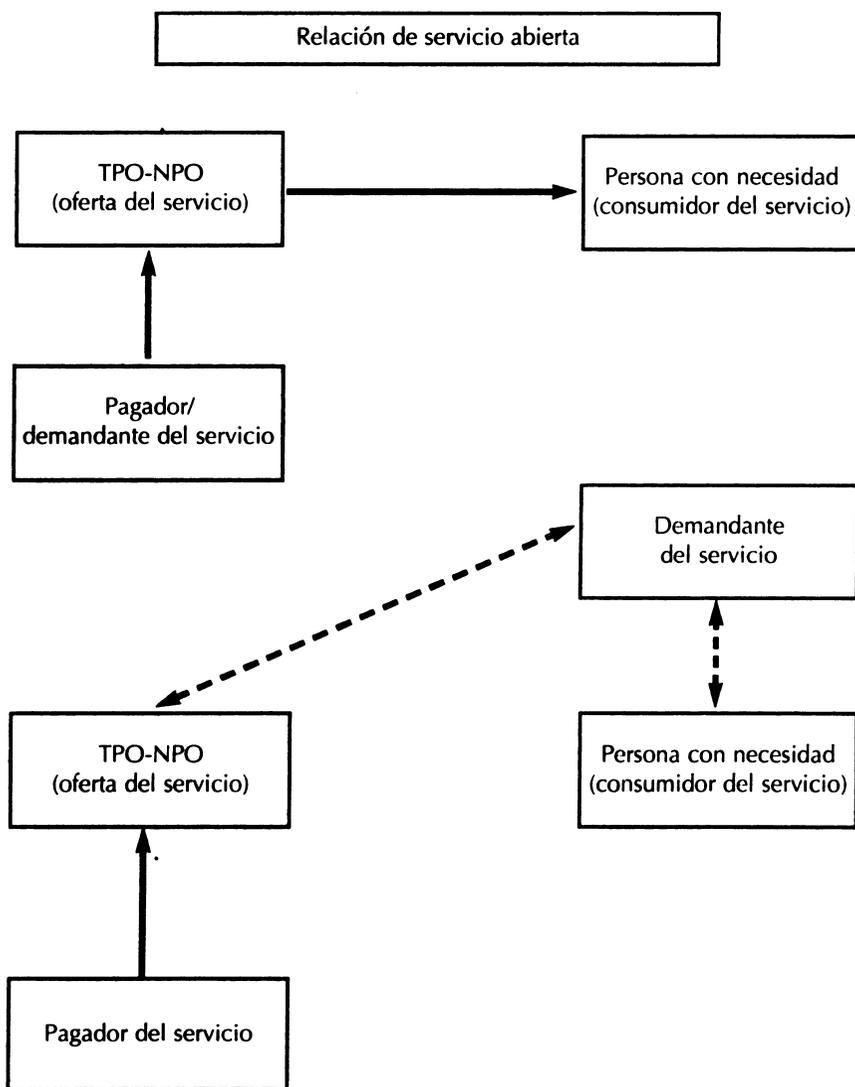
Esta relación de intercambio "cerrada" en el mundo comercial, es decir, el intercambio directo de producto y pago, permite la regulación automática de la oferta y la demanda en condiciones de mercado mediante el mecanismo de precios.

Esta situación difiere en el caso de los servicios en el sector no comercial. En este, las relaciones de intercambio son más complejas que en el intercambio comercial, y únicamente en casos excepcionales pueden considerarse igual de "cerradas". En cambio, la figura dominante son las relaciones de intercambio "abiertas", el consumidor y el pagador/demandante —y en muchos casos incluso el pagador y el demandante— no son idénticos. La expresión empleada para describir esta situación es la separación de funciones: las funciones de consumidor, demandante y pagador se separan unas de otras (véase la Ilustración 6).

Es fácil comprender que la separación de funciones hace aun más difícil estructurar las relaciones de servicio en comparación con las relaciones cerradas. Asimismo, queda claro por qué resulta tan problemático trasponer los criterios de estructuración indiscriminada de la relación con el consumidor del mundo comercial al sector no lucrativo.

Desde el punto de vista del proveedor, la separación de las funciones de consumidor, demandante y pagador, complica demasiado el proceso de provisión de bienes y servicios.

Por un lado, los deseos y las expectativas de los distintos participantes deben armonizarse entre sí. Si se presta demasiada atención a las ideas del pagador, en algunas circunstancias, podría diezmarse considerablemente la calidad de los servicios para el consumidor. O bien, si el único énfasis es en los deseos del grupo meta, sin coordinar estos deseos con las intenciones del pagador, este último podría dejar de pagar.



**Relaciones de intercambio básicas en la prestación de servicios no comerciales**

**Ilust. 6 . Relaciones de intercambio en la prestación de servicios (2)**

Por otro lado, la separación de funciones implica una multiplicación del nivel de interacción requerido. Si bien el servicio para el consumidor (en este caso el grupo meta) es el servicio primario sobre el cual se hace énfasis, por lo que también se presta atención a la interacción con el consumidor, casi siempre sucede que los otros servicios secundarios “de apoyo” también son necesarios. Esto significa que deben establecerse y estructurarse las relaciones de intercambio secundarias. La simple interacción en una relación entre dos partes se convierte en una interacción múltiple dentro de una red de relaciones.

Los servicios que se prestan en el sector no comercial requieren del establecimiento de muchas y variadas relaciones de servicio, estructuradas y orientadas dentro de una red compleja de participantes. Por lo tanto, el sistema de administración de servicios en el sector no lucrativo debe ser visto como una forma de administración de una red.

### **3 El “Análisis de la Interacción entre los Servicios”**

#### ***3.1 Alcance del “análisis de la interacción entre los servicios”***

Como se mencionara en el capítulo anterior, la característica distintiva de los servicios no comerciales, es decir, la separación de funciones, redundando automáticamente en una multiplicación de la cantidad de actores involucrados en la prestación de servicios públicos en agricultura. Los deseos y las expectativas de varios participantes deben armonizarse, los servicios de los distintos proveedores deben coordinarse.

Por ello, es incluso más importante que en el sector privado, estar conscientes de los procesos involucrados en la prestación de servicios entre los distintos proveedores en una red de múltiples organizaciones. Para este fin, el proyecto Interact de la GTZ ha desarrollado el “Análisis de la interacción entre los servicios”. Este análisis ofrece un medio para identificar y analizar sistemáticamente los servicios prestados a ciertos clientes, así como los servicios de apoyo necesarios. Las ‘herramientas’ individuales del “análisis de la interacción entre los servicios” pueden ayudar a comprender los confusos procesos de prestación de servicios en redes organizativas complejas, así como a iniciar medidas concretas para mejorar la eficiencia de tales procesos.

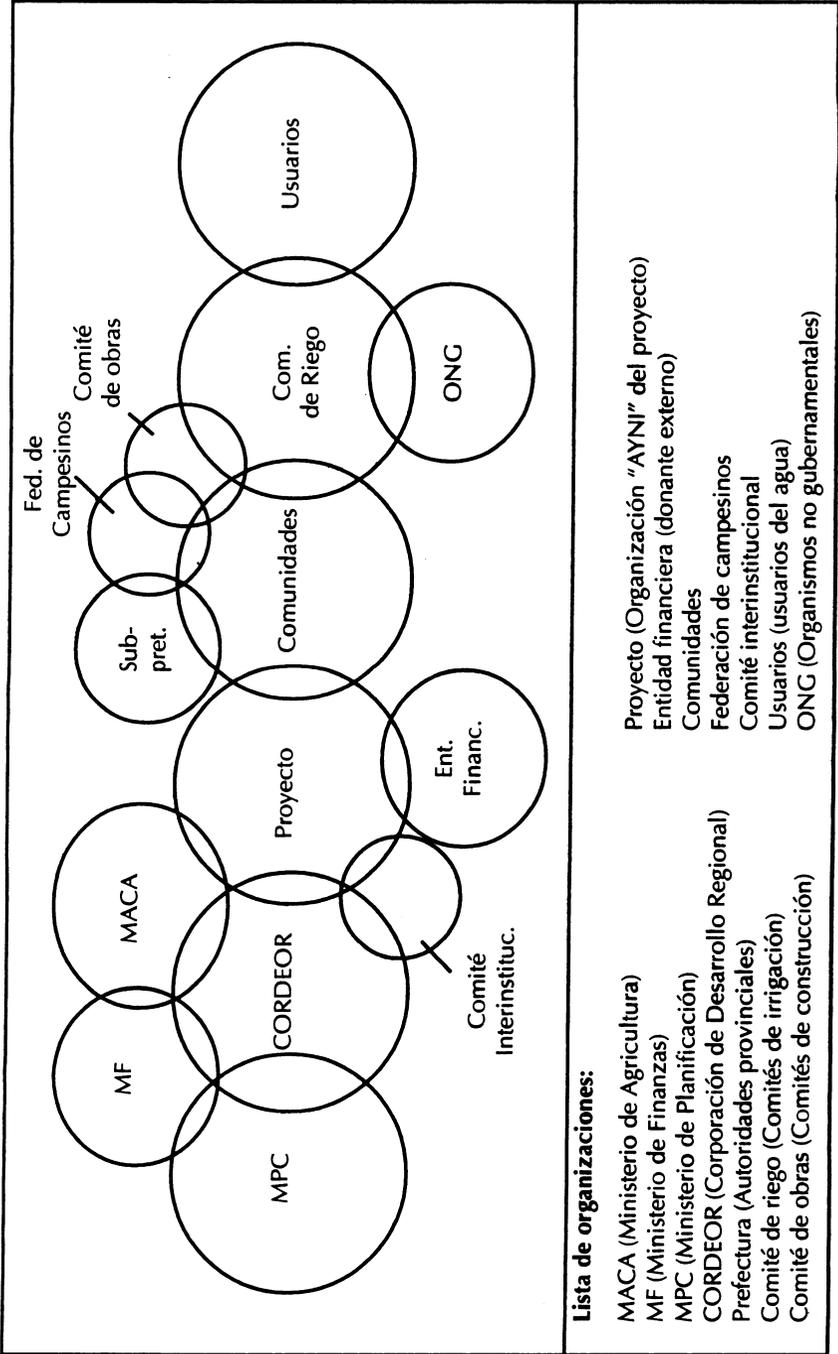
### **3.2 Análisis de servicios en el proyecto Oruro en Bolivia**

Algunas de las etapas del “análisis de la interacción entre los servicios” pueden describirse empleando como ejemplo un proyecto de irrigación en Bolivia: el proyecto de irrigación “Oruro” en pequeña escala, lanzado en los años ochenta en el departamento del mismo nombre en los Andes bolivianos. Mediante una organización especial “Ayni”, la entidad de desarrollo regional “Corporación de Desarrollo de Oruro” (CORDEOR) ayudaba a las comunidades tradicionales en áreas seleccionadas del departamento a mejorar y rehabilitar sus esquemas de irrigación.

Al inicio del taller, se identificaron las principales organizaciones involucradas en la implementación de sistemas de irrigación en pequeña escala y se establecieron las generalidades de la “red de servicios” (véase la Ilustración 7). Esto normalmente constituye la primera etapa en todos los talleres del “análisis de la interacción entre los servicios”. Este bosquejo ayuda a identificar las partes principales y puede emplearse como marco de referencia.

Dado que uno de los principales problemas del proyecto fue la distribución de las funciones entre los distintos actores, la segunda etapa dio inicio con la discusión y el establecimiento, con los participantes, de una “matriz de relaciones” (véase la Ilustración 8). Esta matriz puede emplearse para trazar todas las relaciones entre los distintos participantes identificados en la red. En este contexto, es importante tomar en cuenta que las relaciones de intercambio entre dos partes u organizaciones pueden desarrollarse en diferentes niveles. Algunos ejemplos de niveles de relación importantes son:

- relaciones de servicios, es decir, el intercambio de servicios y en algunos casos, el intercambio de bienes materiales
- relaciones legales, es decir, normas, leyes y convenios reguladores del intercambio de bienes y servicios
- relaciones de poder, se refieren al dominio de una de las partes dentro de la relación de intercambio
- relaciones interpersonales se refieren a las relaciones entre las personas que participan en las interfaces organizativas
- relaciones de información que acompañan a todas las relaciones anteriores.



**Ilust. 7. Vistazo general de la red de servicios, Oruro, Bolivia**

Proyecto	Comunidades	Comités irrigación (1)	Federac. campesinos	Autoridad regional	ONGs	Usuarios	Comité construcción
—	RS* Rj (4) Ri** →*	RS* Ri (4) →*	(2)	Ri** Rj**	RS* Rj (3) Ri*	RS* Ri* Rj* (4) →*	
Comunidades	RS* Rj Ri* ←*			RS Rj Ri ←		RS* Rj →	
Comité de irrigación	Ri* ←*	—				RS* Rj Ri** →	
Asociación campesina	— (2)		—				
Autoridad regional	RS* Rj** Ri**			—			
ONGs	RS* Rj (3) Ri* ←→				—		
Usuarios	RS* Rj Ri* ←*	RS* Rj Ri** ←*				—	
Comité de construcción	←*						—

1. En algunos casos: sólo un supervisor del agua  
 2. Falta de representación colectiva o asociaciones en las comunidades  
 RS = Relaciones de servicios; Rj = Relaciones jurídicas; Ri = Relaciones informales; ← = , → = Dirección de la influencia;  
 \* Por ser mejorado; \*\* = Por ser introducido

Ilust. 8. Matriz de relaciones / Oruro-Bolivia (en el campo).

Obviamente, las limitaciones de tiempo no siempre permiten trazar todas las relaciones. Por ello, el trazado debe limitarse a las relaciones que los participantes consideren más importantes; éstos pueden completar el trazado más adelante. Las discusiones en torno al diseño de la matriz por lo general se centran en los elementos siguientes: ¿qué tipo de relaciones existen o debieran existir entre los distintos participantes y cuáles relaciones son problemáticas? Los resultados se anotan (por separado) y luego se incorporan a la matriz para identificar servicios difíciles de prestar o faltantes.

Una de las herramientas principales del “análisis de la interacción entre los servicios” es diseñar un “Programa de Prestación de Servicios” que ilustre toda la gama de servicios prestados por la organización u organizaciones en cuestión, para las distintas entidades o individuos. Con este fin se crea una lista de todos los servicios individuales que provee la organización y los beneficiarios de estos servicios. Seguidamente, la lista se divide en categorías por tipo de servicio y beneficiario (véase la Ilustración 9).

Con base en el análisis de las fortalezas y debilidades, pueden seleccionarse problemas específicos para llevar a cabo un examen más minucioso de los mismos. El examen de los problemas realizado dentro del “análisis de la interacción entre los servicios” estudia con mayor detenimiento los servicios que los participantes en el taller clasificaron como áreas problemáticas. En este examen debe tomarse en consideración la naturaleza especial de los servicios, es decir, el hecho que, como regla, sólo pueden prestarse con la colaboración del cliente. En el caso de servicios interpersonales como las consultorías, la interacción con el cliente es sumamente importante. Esto significa que los problemas relacionados con la prestación de servicios deben analizarse no sólo desde el punto de vista del proveedor sino también desde la perspectiva del beneficiario y en la interfaz entre ambas partes, que es donde ocurre la verdadera interacción. Por lo tanto, este análisis abarca los problemas identificados en tres niveles diferentes: 1) Problemas relacionados con el proveedor del servicio, 2) Problemas relacionados con el cliente, 3) Problemas relacionados con la interfaz (véase la Ilustración 10).

### **3.3 Experiencias adicionales con el “análisis de la interacción entre los servicios”**

Hasta ahora, el “análisis de la interacción entre los servicios” se ha aplicado en cerca de veinte proyectos, principalmente en el sector agrícola.

BENEFICIARIOS DE LOS SERVICIOS: TIPOS DE SERVICIO	COMUNIDADES	COMITES DE IRRIGACION	COMITE DE CONSTRUCCION	USUARIOS
1. PRINCIPALES SERVICIOS 1.1. Servicios tangibles 1.2. Servicios intangibles	Fondo rotativo - Extensión agrícola - Asesoría en asuntos técnicos y de organización - Estudios especiales - Recopilación de datos básicos - Promoción de subproyectos - Evaluación de propuestas comunitarias	Información sobre requisitos financieros y de mano obra	- Suministro de materiales no locales - Transporte de materiales locales y no locales - Supervisión de obras	Fondo rotativo - Diseño de un sistema de microirrigación con los campesinos - Capacitación a usuarios - Asesoría técnica sobre manejo de agua y suelos - Asesoría técnica sobre organización - Extensión agrícola - Estudios especiales
2. SERVICIOS DE COORDINACION	- Vinculación con organizaciones participantes - Planificación y coordinación de selección de sistema	- Vinculación con organización participantes - Coordinación de fechas y programas de trabajo	- Planificación y coordinación de suministro de insumos	- Coordinación de apoyo externo

Ilust. 9. Servicios del Proyecto.

## ANALISIS DE PROBLEMAS

Proyecto → Comunidad, Usuarios: Diseño de Micro Sistemas

PROBLEMAS CON PROVISION DE SERVICIOS	PROBLEMAS CON RECIBIMIENTO DE SERVICIOS	PROBLEMAS CON INTERACCIÓN
<p>.Falta de datos básicos</p> <p>.Falta de Recursos técnicos (e.g. laboratorios)</p> <p>.Falta de conocimiento del área.</p> <p>.Falta de conocimiento acerca de las necesidades actuales en relación con el uso del agua para esa zona.</p> <p>.Falta de tiempo y personal para comunicarse adecuadamente con la gente localmente</p>	<p>Falta de conocimiento en las comunidades de los costos de labor requerimientos del trabajo de construcción.</p> <p>Las comunidades no reciben suficiente información acerca de los requerimientos en relación con el mantenimiento y las facilidades.</p> <p>En muchos casos, el efecto de las nuevas facilidades no es muy claro (volumen disponible de agua)</p> <p>Las comunidades son desmoralizadas cuando los proyectos no llevan acabo sus compromisos.</p>	<p>-Las comunidades no participan en el diseño de medidas.</p> <p>-Comunicación en términos de materia técnica es difícil.</p> <p>Los técnicos no siempre se dan cuenta del conocimiento de la gente localmente.</p> <p>Algunas veces los técnicos fallan en coordinar los tiempos de visitas, con el tiempo en que los agricultores pueden recibirlos.</p> <p>-Algunas veces las comunidades aceptan demasiadas obligaciones.</p>

El hallazgo más sorprendente fue que casi ninguno de los proyectos visitados había efectuado el simple ejercicio de hacer una lista completa de los proveedores de servicios. Por ello, no era de sorprender que se presentaran dificultades para administrar la prestación de los servicios programados. Una vez que se preparó un programa para la prestación de los servicios se corrigió una de las deficiencias y se avanzó en el mejoramiento de la prestación de los servicios.

Asimismo, quedó claro que los asuntos relacionados con la estructura interorganizativa se habían descuidado ampliamente en el pasado. A este respecto, las herramientas del "análisis de la interacción entre los servicios" demostraron que podían aclarar la compleja red de partes interactuantes y enfocar las discusiones en torno a aspectos de sus interrelaciones, así como facilitar las discusiones sobre las interacciones entre los servicios y los problemas implícitos. Las herramientas del "análisis de la interacción entre los servicios" ayudaron a abordar temas como la selección de proveedores alternativos de servicios, el traslape de servicios (por ejemplo, en un sistema de irrigación en la región Nkomazi en el sur de África había tres organizaciones ofreciendo los mismos servicios de extensión) y también ayudaron a determinar si los servicios prestados eran adecuados. En un proyecto de irrigación en Malí, por ejemplo, el ejercicio de diseñar un programa de expectativas de servicio (de los agricultores) mostró que el proyecto ofrecía varios servicios que los usuarios del agua no estaban solicitando. Por último, cabe señalar que el "análisis de la interacción entre los servicios" puede aplicarse con facilidad en otros sectores de la cooperación para el desarrollo. Esto ya ha sido demostrado mediante su aplicación en los campos de abastecimiento de agua, control de erosiones y mejoramiento de la eficiencia energética.



PARTE IV

CONCLUSIONES FORO  
DE INTERCAMBIO



## SINTESIS GENERAL

Los Seminarios especializados tuvieron básicamente la misma estructura. Ambos se organizaron en 4 sesiones técnicas, precedidas de una Sesión Inaugural. Estas últimas estuvieron presididas por el Excmo. Señor ViceMinistro de Agricultura de Guatemala, Ing. Luis Alberto Castañeda y Excmo. Señor Ministro de Agricultura del Perú, Ing. Rodolfo Muñante, respectivamente. Los arriba mencionados, quienes además de inaugurar el evento, establecieron una serie de interesantes observaciones sobre la relevancia del tema de la reforma institucional y sobre las tareas de análisis y asesoría en políticas para la agricultura, destacando los lineamientos que en materia de reforma macroeconómicas y del Estado, se están implementando en Guatemala y el Perú.

El primero destacó que en Guatemala, donde se plantea como premisa que la paz, la seguridad y la participación de organizaciones de la sociedad civil son factores clave para el desarrollo futuro del agro guatemalteco. Por su parte, el titular de Agricultura del Perú destacó que en su país se establece que la confianza y la seguridad son factores clave para el desarrollo del agro peruano.

Seguidamente intervinieron los Representantes del IICA en los países anfitriones de los eventos, quienes dieron la bienvenida a los participantes y plantearon la importancia de reforzar las tareas de análisis y asesoría en políticas para la agricultura en el contexto actual. También los respectivos Directores de los Centros Regionales del IICA en las Areas Central y Andina, presentaron sus puntos de vista sobre el tema y delinearon la estrategia que está siguiendo el IICA en su cooperación con los países en sus respectivos territorios. Por su parte, el Dr. Klaus Pilgram, en representación de la GTZ, hizo una relación de las actividades y enfoques de la cooperación de dicha institución, en el campo de las políticas agrarias.

Durante las sesiones técnicas de los eventos se presentaron visiones generales sobre los procesos de reforma institucional y las capacidades de

análisis y asesoría en políticas para la agricultura, así como informes nacionales de los países participantes. También se desarrolló un foro de intercambio que buscó construir un consenso alrededor de características, funciones, instrumentos y productos esperados de la tarea de análisis y asesoramiento en políticas para la agricultura, así como para identificar líneas de trabajo futuro y el establecimiento de compromisos para su ejecución.

Durante la **primera sesión técnica “Las Reformas Nacionales y la Asesoría en Políticas”**, se presentó por parte del IICA, una visión general de los cambios en la institucionalidad de la agricultura y las capacidades de análisis y asesoría en políticas observados en la región. Esta visión general se derivó de la información contenida en los estudios de casos que se realizaron en 12 países latinoamericanos durante el primer semestre de 1996. Posteriormente se procedió a la presentación de los Informes Nacionales elaborados para los países participantes, donde el Informe Nacional correspondiente al Perú fue complementado con una presentación del Proyecto GTZ de apoyo a la Oficina de Planificación Agropecuaria de dicho país, actualmente en ejecución.

En general, los directores nacionales de planificación y análisis de políticas coinciden en que se observa un debilitamiento de sus respectivas unidades, al tiempo que se ha experimentado un cambio en el interés en las actividades realizadas, donde se ha reducido la importancia de las tareas de planificación sectorial, en favor de un creciente interés por los análisis de políticas y de manera especial, por un apoyo a las tareas de negociación en el marco de los procesos de liberalización comercial y apertura. También se coincidió en la necesidad de desarrollar nuevos instrumentos y capacidades para el análisis y conducción de las políticas, el disponer de información confiable y oportuna para alimentar los análisis, especialmente los relacionados con la competitividad de rubros, la concertación entre actores y las negociaciones comerciales.

De la misma forma, se expresaron preocupaciones por el descuido en el desarrollo de una visión estratégica de largo plazo -debido a la presión y la urgencias de la coyuntura- y el tratamiento de los temas como el combate a la pobreza, la seguridad alimentaria y la revalorización del espacio rural. También se coincidió en la necesidad de avanzar en el conocimiento de experiencias en la gestión de servicios para la agricultura y en la redefinición del papel de los ministerios de Agricultura, como parte de las tareas de la construcción de una nueva institucionalidad.

En la **Segunda Sesión Técnica “Construyendo el Consenso (1a. Parte)”**, se realizó una presentación del IICA sobre las Características de la Tarea de Análisis y Asesoría en Política para la Agricultura en el Contexto de la Nueva Institucionalidad, donde se destacaron las lecciones que se derivan de las experiencias de los países y de las agencias de cooperación. En dicha presentación se destacó que el IICA viene impulsando la tesis de la necesidad de cambiar la forma de ver, pensar y actuar en relación con la agricultura, superando la visión tradicional sectorialista que imperó durante la vigencia de la estrategia de industrialización substitutiva de importaciones, modelo que se agotó y a dado paso a una estrategia de liberalización comercial y apertura económica. El IICA propone trabajar en torno a una visión renovada de la agricultura y el medio rural, donde se enfatiza el empleo de un enfoque sistémico para la agricultura y el medio rural, así como para las organizaciones vinculadas a la agricultura.

Este enfoque plantea la utilización de las categorías de cadenas productivo-comerciales y de espacios socio-territoriales. La primera categoría para analizar la vinculación de la actividad agropecuaria primaria con la transformación, los servicios y los mercados nacionales e internacionales; y la segunda, para analizar las vinculaciones de la actividad agropecuaria con las no agropecuarias en el sistema rural, para enfrentar de esa forma los retos de alivio a la pobreza y ambientales, así como las relaciones sociopolíticas e institucionales. También permite considerar cómo se producen esas vinculaciones dentro de un marco de políticas macroeconómicas y el entorno de los mercados nacionales e internacionales.

El enfoque sistémico de las organizaciones vinculadas a la agricultura permite concebirlas como sistemas abiertos en procesos continuos de aprendizaje, donde el recurso humano se coloca en el centro de las transformaciones.

También se destacó la forma en cómo se ha organizado el IICA en su Area de Concentración en Políticas y Comercio. Sobre el particular, se informó sobre el esquema seguido para el desarrollo de modelos analíticos para la competitividad, sobre las actividades y enfoques para apoyar el desarrollo de redes de análisis y diálogo para la competitividad que contemplan a los agricultores, administradores de servicios, asesores y decisores de políticas y negociadores comerciales, como clientes claves. También se adelantó sobre el desarrollo de una red de intercambio de informaciones “Agriforo”, cómo se está respondiendo a la demanda de los países y la importancia de la construcción de alianzas estratégicas para ejecutar los trabajos y brindar cooperación a los Estados Miembros.

En la **Tercera Sesión Técnica “Retos y Oportunidades: un Puente hacia el Futuro”** se presentó inicialmente un planteamiento del IICA sobre cómo enfocar las tareas de conducción estratégica para una agricultura competitiva en el proceso de construcción de una nueva institucionalidad. En dicha presentación se destacó la importancia creciente de la información y del conocimiento en una economía globalizada; se ejemplificó como la utilización de la información permite realizar análisis sobre el desempeño de la agricultura regional en relación con la evolución de la producción, el empleo, la productividad y el comercio en el mundo, y derivar de dichos análisis importantes elementos de juicio para revisar y ajustar las políticas de los países y bloques subregionales. Asimismo se analizaron los nuevos escenarios para la agricultura y los requisitos que demanda la construcción de una nueva institucionalidad que permita obtener una visión renovada de la agricultura que contemple un enfoque sistémico (de la agricultura, el medio rural y las organizaciones), una finalidad y una estrategia para la acción.

Se planteó que la finalidad buscada es el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural, mismo que imprime direccionalidad a las acciones para enfrentar los retos de la búsqueda de una competitividad, social y ecológicamente sostenible. La estrategia propuesta plantea la búsqueda de la transformación productiva y comercial, teniendo a la transformación institucional como articuladora de las anteriores y a la transformación humana como insumo, vehículo y resultado.

Seguidamente se presentaron las experiencias y desarrollos conceptuales de la GTZ sobre la “Organización para la entrega de servicios a la agricultura”. Entre las experiencias destacadas, se presentaron ejemplos de organización de sistemas de riego en varios países y de una red de servicios en Bolivia. En términos de desarrollos conceptuales se realizó un análisis de las particularidades que caracterizan a los servicios para la agricultura (en relación con los bienes materiales), la composición de “paquetes de servicios”, el proceso de provisión de servicios y tipos de organización que se identifican, así como enfocar su tratamiento como un “continuum” en las tareas de cooperación. Finalmente se plantearon ejemplos de cómo organizar el tratamiento de los servicios en un proyecto, cómo analizar los problemas y establecer un programa de servicios en una región determinada.

En la última parte de esta sesión técnica, se presentaron algunos instrumentos para el análisis, la asesoría a decisiones y el intercambio entre países que ha ido desarrollando el IICA a través del Area de Políticas y Comercio.

Se presentaron los avances en el desarrollo de sistemas de información (sistematización de datos e instrumentos para el análisis y la comunicación). Dentro de esos avances se presentó un instrumento para el análisis y diálogo sobre las perspectivas del comercio agrícola y la competitividad, que permite determinar la estructura y dinámica del comercio agropecuario de América Latina, especialmente en los mercados de Estados Unidos y Europa, medir su desempeño respecto al crecimiento del comercio agropecuario en esos mercados, realizar análisis de estacionalidad del comercio y los precios e identificar nichos de mercado.

Otro instrumento mostrado permite el análisis de precios de los alimentos al consumidor e impactos a nivel de finca, que brinda elementos para mejorar el diálogo entre los representantes de la agricultura y los formuladores de las políticas macroeconómicas. Finalmente, se presentó el desarrollo de una red virtual para el intercambio de datos, resultados de análisis y diálogo entre profesionales vinculados al quehacer de la agricultura y el medio rural, en la modalidad de una plataforma en INTERNET.

**La Cuarta Sesión Técnica “Construyendo el Consenso (2a. Parte)”**, lo constituyó un Foro de Intercambio entre los participantes del Seminario-Taller, tendiente a buscar una definición sobre los productos e instrumentos requeridos en la tarea de análisis y asesoramiento en políticas para la agricultura, así como la determinación de lineamientos para el trabajo futuro de los países y agencias de cooperación, para fortalecer sus capacidades. Un resumen de las principales conclusiones generales del evento, así como las obtenidas del Foro de Intercambio se presentan a continuación.

#### Principales conclusiones generales del evento.

- Se observa en la región un proceso de redefinición de los papeles de los Ministerios de Agricultura, sus competencias, sus estructuras y su forma de trabajo para con su clientelas. También se observa un avance significativo en la desregulación de los mercados agropecuarios. Como tendencia, también en la apertura a la competencia de la producción agropecuaria, aunque con algunos avances y retrocesos. Menor avance en los hechos se observa en cuanto a la privatización de activos y servicios. Se reconoce que las unidades de políticas deben jugar un papel activo en los procesos de redefinición de los papeles de los ministerios.
- Como resultado de la redefinición de los roles de los Ministerios – y del proceso de reformas económicas y del Estado –, se observa un debilitamiento en la influencia de los MAG en la definición de

las políticas que más afectan a la agricultura, pese a que -en general- los titulares del MAG participan en los gabinetes económicos donde se definen las políticas macroeconómicas.

- Los cambios en las políticas, así como los frecuentes cambios en los titulares de los MAG, han conducido a un debilitamiento de las unidades y tareas relacionadas con la planificación de las políticas sectoriales. En la década pasada se generó un creciente interés por los análisis de políticas, tarea para la cual se contó con apoyo técnico y financiero externo. En los últimos años el interés se ha centrado en las tareas inherentes al acompañamiento de los procesos de liberalización comercial y apertura.
- Las tareas de planificación sectorial se han ido limitando al tema de proyectos y presupuesto, que generalmente se reflejan en planes operativos anuales. Las tareas de análisis de políticas están por su parte enfrentadas a las demandas de la coyuntura y la urgencia de resolver problemas. En general hacen falta nuevos instrumentos y capacidades de análisis para enfrentar los nuevos retos del entorno y para obtener una visión prospectiva estratégica.
- Aunque se han observado progresos, se reconocen las deficiencias de datos pertinentes y confiables, así como también la importancia de disponer de información oportuna y adecuada para alimentar los análisis, los procesos de negociación, la gestión de los servicios y la conducción de las políticas.
- Existe la preocupación por depositar un gran énfasis en el tema de la competitividad, pero se ha descuidado los temas del combate a la pobreza, la seguridad alimentaria y el desarrollo del espacio rural. En Centroamérica, en el futuro próximo y como parte de los esfuerzos de pacificación, estos temas adquieren gran relevancia. Sin embargo, se ha avanzado mucho en el buscar una articulación entre las políticas y los entre los actores. También existió consenso en la necesidad de redefinir el papel de los ministerios de agricultura, como parte de las tareas requeridas para la construcción de una nueva institucionalidad.
- La mayor vinculación y cooperación entre los países se destacó como un mecanismo positivo que permitiría la articulación de esfuerzos y aprovecharse de las experiencias de los otros. Al respecto, se valorizó la construcción de redes de intercambio de información y la creación de un foro anual de unidades de planificación y políticas, que operase a nivel de las subregiones.

## **PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL FORO DE INTERCAMBIO**

### **Seminario para Centroamérica, México y República Dominicana**

#### ***Marco de referencia para las Tareas de Análisis y Asesoramiento en Políticas.***

- Necesidad de una definición de la Nueva institucionalidad: ¿Cuál debe ser? y ¿cómo construirla?
- Concientización de las autoridades y de los agentes privados sobre importancia análisis políticas y de los escenarios posibles para el desarrollo de la agricultura(legitimidad)
- Importancia del enfoque analítico de cadenas: en el futuro pierde validez el trabajo en torno al concepto de rubros.
- Definición clara de la organización y estructura de las Unidades de Análisis y Asesoría en Políticas.
- Visión clara del campo de acción: Separación de funciones de Análisis y Asesoría en políticas con respecto a las tareas de planificación (que se ocupan básicamente de proyectos y presupuestos)

#### ***Características básicas de las Unidades de Análisis de Políticas***

- Que tengan reconocimiento: Político y de la Clientela
- Que tengan capacidad de respuesta
- Poder de convocatoria a actores públicos y privados
- Sostenibilidad Financiera (Presupuesto adecuado; sostenibles con fondos propios y apoyadas por fondos externos)
- Independencia Técnica Funcional: no estén ligadas a la política de turno
- Capacidad para mantener diálogos con actores
- Fortaleza técnica
- Función de Inteligencia Económica, inducción y definición de prioridades.

### ***Requisitos de las Unidades de Análisis de Políticas***

- Visión prospectiva
- Capacidad de respuesta
- Que haya estímulos en términos de remuneraciones, capacitación, etc.
- Apoyo a negociaciones comerciales.
- Capacidad técnica y de Liderazgo
- Mística
- Deben ser Eficientes
- Tener Recursos Humanos idóneos, remunerados competitivamente
- Protagonistas de la creación de la nueva institucionalidad
- Constituir una masa crítica de pensamiento
- Habilidad de moderación
- Crear ámbito de pensamiento estratégico
- Concentración del pensamiento y guía para orientar la política agropecuaria

### ***Demandas para las Unidades de Análisis y Políticas***

- Concertación y facilitación (en el diálogo y para el logro de acuerdos)
- Facilitación
- Análisis: de impactos, coyuntura Y prospectivos
- Asesoría
- Diseño y formulación de políticas
- Capacitación
- Por información
- Elaboración y Ejecución de Planes y programas.
- Formulación de proyectos (de cooperación Técnica y de Inversión)
- Apoyo técnico en situaciones de Crisis (labor de apaga fuegos)

### ***Instrumentos para el trabajo de las Unidades de Análisis y Políticas***

- Series de tiempo
- Análisis de competitividad por subsectores; términos de intercambio; tasas de protección, etc.
- Metodología de cadenas y mecanismos de monitoreo de evolución de las cadenas
- Análisis de casos

- Análisis de impacto
- Modelos de pronósticos de precios
- Mecanismos de Evaluación y seguimiento
- Mecanismos de monitoreo
- Software “Paquetes analíticos”
- Notas técnicas: Informes de situación y perspectivas de producción, mercados (nacionales, regionales e internacionales)

## **Seminario para Suramérica**

### ***Funciones de las Unidades de Planificación y Análisis de Políticas***

- Facilitar y fortalecer procesos de toma de decisiones para:
  - diseño y ejecución de políticas
  - negociaciones comerciales
  - asignación de recursos para inversión (pública y de productores)
- Desarrollar mecanismos de evaluación y seguimiento
- Desarrollar una visión estratégica, integral
- Realizar labores de capacitación al sector público y privado
- Promocionar lo agrario en el entorno nacional y las vinculaciones del sector a la economía nacional
- Articular las políticas sectoriales con las nacionales y de otros sectores
- Definición de los clientes de servicios y sus demandas diferencias
- Orientar la demanda de los gremios y organizaciones de pequeños productores por apoyos y servicios

### ***Lineamientos para el trabajo de las Unidades de Planificación y Análisis de Políticas (UPyAP)***

- Desafíos:
  - Necesidad de diseñar/ejecutar nuevas medidas para enfrentar viejos problemas
  - Propiciar una equitativa distribución beneficios
  - Propiciar el desarrollo y calidad por sobre cantidad.
  - Buscar la sustentabilidad política social
- Temas pendientes:
  - Combate pobreza
  - Seguridad alimentaria
  - Revalorización espacio rural

- Líneas de acción de desarrollo rural que además de lo físico productivo, vean el desarrollo no agro productivo incluido en los planes
- Buscar vinculación con el sistema agrofinanciero y/o crediticio.
- Considerar a la agricultura como un problema del Estado.

### **¿Cómo trabajar?**

- Creando un equipo de planificación estratégica que lidere proceso de competitividad
- Desarrollando diálogos y foros entre actores
- Liderando la política agraria de su país (esto requiere de fortalecer las UPyPA)
- Las UPyPA deben efectuar una reingeniería a fin de estar acorde con los nuevos cambios que se experimentan en el mercado
- Buscando la redefinición de las relaciones sector público-sector privado
- Desarrollando capacidad de análisis estratégico y de coyuntura
- Propiciando la articulación intersectorial y la negociación intrasectorial
- Disponiendo de información analizada para toma de decisiones
- Desarrollando mecanismos de seguimiento y evaluación
- Generando un ambiente de pensamiento estratégico con métodos iterativos
- Haciendo alianzas con otros ministerios e instituciones
- Redefiniendo el papel de los MAG's
- Desarrollando el diálogo y buscando el fortalecimiento del sector público (con selectividad)
- Priorizando acciones (para hacerlas bien)
- Mirando el largo plazo y siendo proactivo

### **Tareas específicas para las Unidades de Planificación y Análisis de Políticas**

- Tener como eje central competitividad y complementariedad con vinculación multisectorial
- Fomentar la investigación socioeconómica agrícola
- Desarrollar metodologías, indicadores, bases de datos y difundir información que facilite la toma de decisiones y la confección de pronósticos
- Elaborar un plan estratégico con lista de productos competitivos
- Realizar planeamiento estratégico
- Adoptar una visión sistémica abierta

- Diseñar un proyecto sectorial agropecuario de largo alcance
- Realizar evaluación y seguimiento de los proyectos.
- Dar seguimiento a pactos de competitividad y a consejos consultivos por rubro
- Dar seguimiento a los rubros agroalimentarios enmarcados en los mercados internacionales.
- Vincular al sector privado en la formulación de planes, programas, proyectos y acciones
- Construir nuevos instrumentos de análisis
- Mantener permanente contacto y conocimiento del entorno y tener un carácter prospectivo
- Identificar ventajas competitivas en los espacios socio territoriales
- Capacitar en análisis de políticas
- Realizar estudios básicos con base sustentable
- Identificar el actual proceso de toma de decisiones
- Atender a una nueva demanda por asesoría
- Realizar monitoreo de conducción de políticas
- Realizar promoción de lo agrario
- Impulsar gestión óptima de los servicios
- Instrumentos a desarrollar
- Sistemas de información que permitan realizar análisis y mejorar conocimiento
- Establecer una red nacional (por regiones) para difundir masivamente información y análisis facilitando el acceso
- Interconectados con otras UPyPA (Red regional)
- Con información muy actualizada y que enfatice en análisis
- Que permitan realizar inteligencia económica y de mercados
- Que permitan adelantarse a los problemas, fortalecer al sector privado, establecer políticas diferenciadas y estrategias globales
- Identificación de las organizaciones y actores
- Creación de foros electrónicos para el intercambio de ideas, de información y estrategias
- Desarrollar mesas redondas, donde las UPyPA operen como secretaría técnica
- Desarrollar instrumentos para la identificación y análisis de los nuevos roles de los actores en el sector
- Modelos biológicos/socioeconómicos
- Diagnósticos de prioridades/actualización de situación/coyuntura
- Formas de trabajo interdisciplinario para mejorar núcleos de competitividad social y ecológicamente sostenible
- Instrumentos para previsión y prospección para:

- Para mejoramiento de capacidades decisoras
  - Análisis de impacto
  - Monitoreo (diseño de indicadores clave)
- Generar ámbitos de articulación y mecanismos de interrelación intersectorial
- Perfiles de competitividad
- Desarrollar indicadores de:
  - Perfeccionamiento de mercados de servicios, tierra, agua, tecnología y financiamiento
  - De seguimiento y de prospectiva
  - De avance en la equidad del medio rural
  - De sostenibilidad
- Análisis de cadenas productivas.

### ***Compromisos***

- Realizar estudios, foros sobre análisis, competitividad y negociación comercial internacional
- Que las UPyPA lideren el tema competitividad y buscan acuerdos
- Institucionalizar un foro anual de Directores de Planificación y Análisis de Políticas Agrarias
- Establecer alianzas estratégicas
- Continuar la alianza estratégica IICA-ALIDE para análisis de los mercados financieros rurales y desarrollo de estrategias
- El FCA de Venezuela distribuirá vía IICA y ALIDE, libro sobre financiamiento agropecuario
- Impulsar la redefinición de las tareas de asesoría según el nuevo contexto de globalización y enfoque sistémico
- Identificar y difundir experiencias sobre casos, por ejemplo: ARIDAS (Brasil), CREA (Argentina), POLAR (Venezuela), así como experiencias en desarrollo agropecuario y rural (Ecuador)
- Diseñar la política agraria a corto, mediano y largo plazo para generar confianza en los productores
- A nivel internacional:
  - Establecer un permanente intercambio de información
  - Buscar la selectividad del apoyo de los organismos de cooperación
  - Apoyar en una red de intercambio tendiente a fortalecer capacidad de análisis estratégico

- A nivel nacional:
  - Mejorar las capacidades de análisis
  - Fortalecer y mejorar la nueva institucionalidad, servicios y proyectos
  - Fortalecer capacidades privadas y asociativas
- Retomar compromisos con:
  - Erradicación de hambre
  - La alimentación como derecho humano
  - Desarrollo agrorural como base del desarrollo económico y social
- Profundizar la concertación para la planificación
- Propiciar la realización de eventos sobre temas específicos
- Facilitar la información y documentación
- Propiciar el intercambio técnico (Pasantías)

### ***Propuesta de Venezuela***

*Establecer los sistemas de información y análisis que dispone el IICA en la Dirección del Área de Concentración I Políticas Socioeconómicas, Comercio e Inversiones:*

- 1 *Información continua*
- 2 *Modelos de pronósticos de corto, mediano y largo plazo*
- 3 *Información del comercio y de los mercados mundiales*
- 4 *Ideal sería que las Direcciones de Planificación Sectorial (Andina y Mercosur), contaran con un mismo sistema, para homologación de informaciones.*
- 5 *Venezuela propone que conformemos una "Red Regional Suramericana", apoyada por el IICA de:: i) Bases de Datos; ii) Informaciones continuas; iii) Sistemas de pronósticos y iv) Información de Mercados Mundiales de Oferta y Demanda ( con estratificaciones de estacionalidad)*
- 6 *Que el IICA establezca un calendario de capacitación en la materia y coordine los montajes en MAGs y apoye el establecimiento de una Red Computacional*



## **ANEXO 1**

### **LISTA DE PARTICIPANTES**

#### ***SEMINARIO DE GUATEMALA***

##### **BELICE**

Efraín Aldama  
Chief Agriculture Officer  
Minister of Agriculture and Fisheries

##### **COSTA RICA**

Román Solera  
Director Ejecutivo SEPSA  
Ministerio de Agricultura

##### **EL SALVADOR**

Edgar Cruz Palencia  
Director OAPA  
Ministerio de Agricultura y Ganadería

Edwin Aragón  
Consultor Políticas y Apoyo en Negociaciones Comerciales  
PRAP/IICA/AID

##### **GUATEMALA**

Luis A. Castañeda  
ViceMinistro de Agricultura y Alimentación

Werner González  
Coordinador General USPADA  
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación

Carlos Orozco Castillo  
Consultor/Asesor  
USPADA-MAGA  
Edwin Barrientos  
Especialista en Desarrollo de Proyectos  
USAID

Jaime Carrera  
Coordinador UTN/RUTA III/Guatemala

Magalí Quintana  
Directora Regional CASP

## **HONDURAS**

Mario Lizardo  
Jefe Dpto. Políticas Agrícolas  
UPEG/ Secretaría de Recursos Naturales

Teresa María Deras  
Consultora Asesora  
Secretaría de Recursos Naturales

## **NICARAGUA**

Luis Arévalo  
Director General de Políticas  
Ministerio de Agricultura

## **REPUBLICA DOMINICANA**

Altagracia Dolores Pierre González  
Encargada División de Política  
Secretaría de Agricultura

## **GTZ-ALEMANIA**

Klaus Pilgram  
Encargado División Políticas y Servicios Agrarios

Klaus Urban, Consultor

## **IICA- Sede Central**

P.Lizardo de las Casas, Director  
Area I: Políticas Socioeconómicas, Comercio e Inversiones

Rodolfo Martínez Ferraté, Director  
Area Desarrollo Rural Sostenible

Ricardo Cáceres, Especialista Area I

Thomas Kerr, Especialista Area I

Rafael A. Trejos, Especialista Area I

Joaquín Arias, Especialista Area I

Franz Martin, Especialista Area

## **IICA-GUATEMALA**

Armando Reyes, Director  
Centro Regional Central

Fabio Bermúdez,  
Representante ACT en Guatemala

Fredy Revilla,  
Jefe Unidad Proyectos  
Centro Regional Central

## **IICA-PANAMA**

Arnaldo Chibbaro,  
Representante ACT en Panamá

Héctor Barreyro,  
Especialista en Políticas, Com. e Inversiones

### **IICA-EL SALVADOR**

Cornelius Hugo,  
Representante ACT en El Salvador

Juan León,  
Especialista Regional en Sanidad Agropecuaria

## ***SEMINARIO DE LIMA, PERU***

### **BOLIVIA**

Oscar Luna Claros  
Director Nacional de Planificación Sectorial  
Secretaría Nacional de Agricultura y Ganadería  
Casilla 6445. La Paz, Bolivia  
Teléfono 367252. Fax 357535

### **COLOMBIA**

Jairo Cendales Vargas  
Asesor, División Política Sectorial  
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Calle 79 No.11 C-35 Int.18. Apartado 202  
Santafé de Bogotá, Colombia  
Teléfono 2437919 - 4332715 Fax 282 8173

### **ECUADOR**

Julio Chang  
Coordinador, Programa Sectorial Agropecuario  
Ministerio de Agricultura y Ganadería  
Eloy Alfaro y Amazonas  
Quito, Ecuador  
Teléfono 5932-551307

Silvana Vallejo  
Asistente Técnico del Programa Sectorial  
Ministerio de Agricultura y Ganadería  
Apartado Postal 17-12-278  
Quito, Ecuador  
Teléfono 551-307. 511006

## **PARAGUAY**

Ronaldo Dietze  
Director General de Planificación y Políticas Agrarias  
Ministerio de Agricultura y Ganadería  
Pte. Franco c/ 14 de mayo MAE/DEP  
Asunción, Paraguay  
Teléfono 445 420. Fax 493927 y 441

## **PERU**

Wliam Arteaga Donayre  
Director General de la Oficina de Planificación Agraria  
Ministerio de Agricultura  
Pasaje Zela s/n Jesús María. Lima, Perú  
Teléfono 4337782. Fax 431 2670

Santos Maza y Silupú  
Director General Oficina de Información Agraria  
Ministerio de Agricultura  
Pasaje Zela s/n. Jesús Maria, Lima, Perú  
Teléfono 4249001 Fax.: 4314771  
Email: smaza@oia.minag.gob.pe

Eduardo Sarmiento  
Director Oficina de Inversiones Agrarias  
Oficina de Planificación Agraria  
Ministerio de Agricultura  
Pasaje Zela s/n. Jesús Maria. Lima, Perú  
Teléfono 4232144 Fax 4312670  
Email.csarmiento@oia.minag.gob.pe

Percy Noblecilla Cabrera  
Director de Estadística Ministerio de Agricultura  
Pasaje Zelas/n Jesús María Lima, Perú  
Teléfono 4310540 Fax 4314771 E-mail pnable@oia.minag.gob.pe

César Alva Terrazos  
Asesor, Oficina de Información Agraria  
Ministerio de Agricultura  
Pasaje Zelas s/n Jesús María Lima, Perú  
Teléfono 424 9001 Fax 431 4771

Duber Huaman Cabello  
Oficina de Planificación Agraria  
Ministerio de Agricultura  
Pasaje Zelas/n Jesús María Lima, Perú  
Teléfono 471 5408 Fax 471 7389

Elsa Romero Iparraguirre  
Oficina de Planificación Agraria Ministerio de Agricultura  
Pasaje Zela s/n Jesús María  
Lima, Perú  
Teléfono 423 2144

Carlos Tito Sandi  
Director de Planificación y Presupuesto  
Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos  
Ministerio de Agricultura  
Jr. Cahuide 805 Jesús María. Lima, Perú  
Teléfono 471 2373 Fax 471 0555

Gilbert Vallejos Agreda  
Asistente Financiero Oficina de Planificación Agraria  
Ministerio de Agricultura  
Pasaje Zelas/n Jesús María Lima, Perú  
Teléfono 433 7935

Maria Elena Rojas Junes  
Analista de Comercio Exterior  
Ministerio de Agricultura Pasaje Zelas/n Jesús María Lima, Perú  
Teléfono 423 2444 Fax.: 4312670  
Email:warteaga@minag.gob.pe

Víctor Villar Agurto  
Director Ejecutivo Oficina de Infonnación Agraria  
Ministerio de Agricultura Pasaje Zelas/n  
Jesús María Lima, Perú  
Teléfono 433 8035 Fax 4314771  
Email: willar@oia.minag.gob.pe

Julia Hernández Valz  
Gerente de Planificación y Proyectos  
Sociedad Nacional de la Vicuña  
Jr. Cahuide 805 Jesús María Lima, Perú  
Teléfono 265 1214 Fax 4710555

Irma Gonzáles  
Biffi Asistente Proyecto POAPA  
Ministerio de Agricultura  
Pasaje Zela s/n Jesús María  
Lima, Perú  
Teléfono 424 2709 Fax 4312670

Róger Diaz Alarcón  
Responsable Programa Nacional de Control Biológico-SENASA  
Ministerio de Agricultura  
Pasaje Zelas/n Jesús María Lima, Perú  
Teléfono 4234682

Rossana Valeriani  
Especialista en Agroexportación  
Ministerio de Agricultura Pasaje Zela s/n  
Jesús María Lima, Perú  
Teléfono 433 7782 Fax 4312670

Freddy Flores Herrera  
Unidad Agroexportación Ministerio de Agricultura  
Pasaje Zela S/11 Jesús María  
Lima, Perú  
Teléfono 941 3310 -23 2144 Fax 4312670

**URUGUAY**

Eduardo Errea Oficina de  
Programación y Política Agropecuaria  
Ministerio de Agricultura  
Constituyente 1476-3r.Piso  
Montevideo, Uruguay  
Teléfono 426374 Fax 407003

**VENEZUELA**

Emilio Abreu  
Director General Sectorial de Planificación y Políticas  
Ministerio de Agricultura y Cría Parque Centra/Torre Este Piso7 Av.Lecuna  
Caracas, Venezuela  
Teléfono 5090234 Fax 5764512

**COOPERACION ALEMANA PARA EL DESARROLLO-GTZ**

Klaus Pilgram GTZ  
Unidad de Políticas Agrarias  
P.O.B. 5180 D-65726  
Eschborn, Alemania  
Teléf.49-6196751447 Fax 49-6196-797108  
Email: klaus.pilgram@gtz.de

Klaus Urban GTZ  
Consultor en Desarrollo Institucional  
Walluber Str.10 65197  
Wiesbaden, Alemania  
Teléf.49-611-809792 Fax 49-611-811241  
Email: 106354.3371 @compuserve. com

Alonso Moreno GTZ-Ministerio de Agricultura  
Pasaje Zela S/17 Jesús María Lima-Perú  
Teléfono 424 2709 Fax. 4312670

**FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA  
Y LA ALIMENTACION (FAO)**

Jean Francois Ghyoot  
Representante de FAO en Perú  
Manuel Almenara 328 Urb. Aurora, Miraflores  
Lima, Perú Teléfono 446 9683 Email.fao.peru@fas.field.org

Jan Steverlynck  
Oficial Supenor en Políticas/Programas  
FAO-Oficina Regional  
Casilla 10095. Santiago, Chile  
Teléfono 699 1005 Fax 696 1121  
Email: jan. steverlynck@field.fao.org

Manuel Villavicencio  
Oficial de Programas FAO  
Manuel Almenara 328 Urb. Aurora,  
Miraflores, Lima, Perú  
Teléfono 447 9849 Fax 447 2640 E-mail: fao.per@field.fao.org

**JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA (JUNAC)**

José Ma. García  
Profesor en Economía Agraria Universidad Politécnica de Valencia-JUNAC  
Campus de Vera 46071 Valencia, España  
Teléfono 34-6-3877478 Fax.34-6-3877479  
Email:jmgarcia@prv.upv.es

Jorge González  
Funcionario Junta del Acuerdo de Cartagena  
Paseo de la República Lima, Perú  
Teléfono 221 2222  
Email: jgcdlc@amauta.rcp.net.pe

**ASOCIACION LATINOAMERICA DE INSTITUCIONES FINANCIERAS  
DE DESARROLLO, ALIDE**

Rommel Acevedo  
Jefe del Departamento Técnico  
ALIDE Paseo de la República 3211  
San Isidro Lima, Perú  
Teléfono 442 2400 Fax 442 8105  
Email. postrnaster @alide org pe

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION  
PARA LA AGRICULTURA-IICA**

Manuel Otero  
Director del Centro Regional Andino  
Paseo de la República 3211  
Piso 8 San Isidro, Lima, Perú  
Teléfono 441- 1711 Fax 442 4554 Email: iicaperu@rcp.net pe

Martín Ramírez Blanco  
Representante del IICA en Perú  
Paseo de la República 3211 Piso 8 San Isidro,  
Lima, Perú Teléfono 441 1711 Fax. 442 4554  
Email: iicaperu@rcp net.pe

↳ Lizardo de las Casas  
Director de Políticas Socioeconómicas, Comercio e Inversiones  
Sede Central  
Apartado 55, 2200 San José, Costa Rica  
Teléfono 2290222 Fax. 229 4741

Francois Dagenais  
Director Pensamiento Estratégico  
IICA-USA 1775 KStreet  
Washington 320 Washington, U.S.A.  
Teléfono 4583767 Fax.4586335

↳ Joaquín Arias  
Analista de Políticas Socioeconómicas, Comercio e Inversiones  
IICA-Sede Central  
Apartado 55,2200 SanJosé, Costa Rica Teléfono 2290222 Fax. 2294741  
E-mail:iarias@aqriforo.iica.ac.cr

↳ Thomas Kerr  
IICA Diagonal 72 No.1-16 Apt.508  
Bogotá, Colombia  
Teléfono 819 8270056 Fax .5712191456  
Email:tck@entrenet.com

↳ Franz Martin  
Sede Central  
San José, Costa Rica  
E-mail: Fmartin @aqriforo.iica.ac.cr

Sergio Sepúlveda  
Especialista en Desarrollo Rural Sostenible  
IICA-Sede Central  
Casilla 55, 2200 San José, Costa Rica  
Teléfono 2292723 Fax 229 4741  
Email:ssepulve@iica.ac.cr

Guillermo Toro Especialista en  
Políticas Socioeconómicas IICA  
ACT Uuguay  
Casilla 1217 Montevideo, Uruguay  
Teléfono 598-2-920424 Fax 598-2-921318

↳ Rafael A. Trejos  
Especialista en Políticas para la Agricultura  
IICA-Sede Central  
Apartado 55, 2200 San José, Costa Rica  
Teléfono 229 0222 Fax. 224 3824  
Email: rtrejos@iica.ac.cr

Mario Infante  
Representante del IICA en Ecuador  
Av. Mariana de Jesús 147 y La Pradera  
Quito, Ecuador  
Teléfono 225216 Fax 563 172

Miguel Carriquiry  
Especialista Area de Concentración de Políticas  
IICA-Bolivia  
Apartado Postal 9142 La Paz, Bolivia

Jutta Krause  
Coordinadora Proyecto IICA-GTZ  
Paseo de la República 3211  
Piso 8 San Isidro, Lima, Perú  
Teléfono 421 0174 Fax. 442 4554

Jorge Caro  
Proyecto Multinacional de Apoyo a la  
Integración y al Comercio en el Area Andina  
IICA-ACT Perú  
Paseo de la República 3211  
Piso 8 San Isidro, Lima, Perú  
Teléfono 422 8336 Fax 442 4554

Carlos Alonso  
Especialista en Políticas Socioeconómicas, Comercio e Inversiones  
IICA-ACT Venezuela  
Apartado Postal 5345 Caracas, Venezuela  
Teléfono 572 1810 Fax. 5763150

Fernando Larios  
Consultor IICA-ACT Perú  
Paseo de la República 3211  
Piso 8 San Isidro, Lima, Perú  
Teléfono 422 8336. Fax 442 4554

**Esta edición se terminó de imprimir  
en la Imprenta del IICA  
en Coronado, San José, Costa Rica,  
en el mes de junio de 1999,  
con un tiraje de 300 ejemplares.**



Oct. 21. 99.

Este volumen contiene una serie de trabajos realizados en el marco del proyecto de cooperación del IICA con la Agencia de Cooperación de Alemania (GTZ), en el tema de Análisis de la Política Agraria en América Latina, con énfasis en los efectos de las reformas en la políticas económicas y del Estado, sobre las capacidades de formulación, análisis y asesoramiento en políticas para la agricultura.

Asimismo, contiene las memorias de sendos talleres regionales sobre el tema, realizados respectivamente en la Ciudad de Guatemala (con cobertura de Centroamérica, Belice, México y República Dominicana) y en Lima, Perú (cubriendo los países de América del Sur).

Los trabajos son el resultado de un esfuerzo por documentar las experiencias recientes de los cambios en la institucionalidad pública y privada en el sector agropecuario y de los procesos de formulación y análisis de las políticas que más inciden sobre el comportamiento de la agricultura. Se recogen experiencias de doce países de América Latina y el Caribe (ALC) que se complementan con visiones de los trabajos desarrollados sobre el tema por el IICA y la GTZ.

La preocupación central, tanto en los trabajos, como en el desarrollo de las sesiones de los talleres, gira en torno a derivar, del intercambio de experiencias en los países y de la difusión de avances metodológicos y conceptuales desarrollados por las dos agencias de cooperación, lecciones que permitan a los países de ALC, introducir cambios en sus respectivas institucionalidades para afrontar los desafíos que impone la búsqueda de la competitividad de la agricultura regional en mercados más abiertos y desregulados, incorporando los criterios de equidad social y conservación de los recursos naturales y el ambiente.



Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit  
(GTZ) GmbH



**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA**  
SEDE CENTRAL / Apdo. Postal 55-2200 Coronado, Costa Rica / Tel.: (506) 216-0222 /  
Fax (506) 226-0233 / Dirección electrónica (Internet): [iicahq@iica.ac.cr](mailto:iicahq@iica.ac.cr) / Sitio web: [www.iica.ac.cr](http://www.iica.ac.cr)