

IICA
SDSA-A1/
SC-97-03

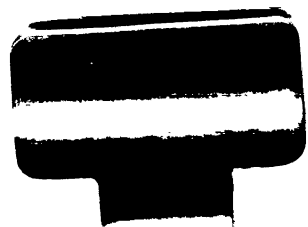
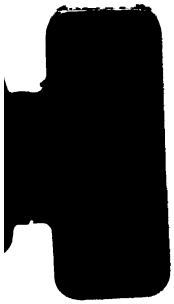
SERIE | DESARROLLO SOSTENIBLE | IICA
DE LA AGRICULTURA

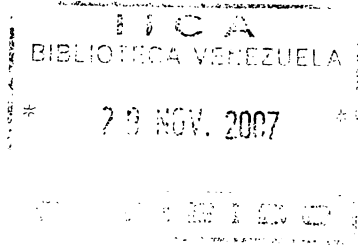
2



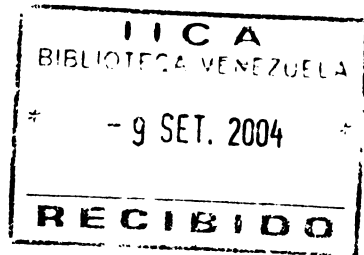
MODERNIZACION DE LA INSTITUCIONALIDAD DE LA AGRICULTURA Y EL MEDIO RURAL

P. Lizardo de las Casas
Rafael A. Trejos
F. Ricardo Cáceres





MODERNIZACION DE LA INSTITUCIONALIDAD DE LA AGRICULTURA Y EL MEDIO RURAL



Diciembre, 1997
San José, Costa Rica

IICA
SDSA - A1/SC-97-03

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 1997.

Primera edición: Octubre 1997.

Primera edición revisada: Diciembre 1997.

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.

de las Casas, P. Lizardo

Modernización de la institucionalidad de la agricultura y el medio rural / P. Lizardo de las Casas, Rafael A. Trejos, F. Ricardo Cáceres. – San José, C.R. : Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1997.

127 p. ; 28 cm. – (Serie Desarrollo Sostenible de la Agricultura – IICA / IICA, ISSN 1028-5148 ; no. A1/SC-97-04; no. 2)

ISBN 92-9039-347 5

1. Modernización. 2. Fortalecimiento Institucional. 3. Sector Público. 4. Sector Privado. I. Trejos, Rafael A. II. Cáceres, F. Ricardo. III. IICA. IV. Título. V. Serie.

AGRIS
E14

DEWEY
658.406

00002344

SERIE DESARROLLO SOSTENIBLE
DE LA AGRICULTURA – IICA
ISSN 1028-5148
A1/SC-97-03

Diciembre, 1997
San José, Costa Rica

INDICE

	Pág.
PRESENTACION.....	5
INTRODUCCION.....	7
CAPITULO I. CAMBIOS EN LA INSTITUCIONALIDAD DE LA AGRICULTURA Y EL MEDIO RURAL	11
¿Cómo han Cambiado los Papeles de los Actores Centrales de este Proceso?.....	11
¿Cómo han Cambiado las Funciones de las Organizaciones Públicas y Privadas?	15
¿Qué Elementos Comunes se Observan en los Cambios Institucionales?	42
CAPITULO II. TENDENCIAS DE LA INSTITUCIONALIDAD EN LA AGRICULTURA Y EN EL MEDIO RURAL.....	45
Tendencias en el Entorno Mundial.....	46
Tendencias en el Entorno Regional.....	56
Situaciones que Prevalecen en los Países.....	58
¿Cómo se Perfilan los Papeles y las Funciones del Estado y la Sociedad Civil?	65
Paradojas de la Agricultura Regional.....	73
Lecciones de la Experiencia en esta Etapa de Transición	77
CAPITULO III. HACIA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DE LA AGRICULTURA Y EL MEDIO RURAL	81
La Necesidad de Cambiar la Visión Tradicional de la Agricultura	82

Visión Renovada de la Agricultura y el Medio Rural	90
Las Organizaciones Públicas y Privadas en la Nueva Institucionalidad.....	97
La Visión Renovada de la Agricultura y el Medio Rural como Condición para la Nueva Institucionalidad	103
CAPITULO IV. UNA PROPUESTA DE ACCIONES PARA LA TRANSICION A LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD	105
La Institucionalidad y la Transformación de la Agricultura y del Medio Rural de las Américas	106
Acciones Estratégicas para la Transición a la Nueva Institucionalidad.....	107
Una Propuesta para Foros de Líderes Públicos y Privados.....	123
BIBLIOGRAFIA	131
SIGLARIO.....	137

PRESENTACION

En este estudio sobre la modernización de la institucionalidad pública y privada para el desarrollo de la agricultura y del medio rural, el IICA muestra una nueva aproximación a esa temática. El tema es de gran actualidad ya que, la necesidad de hacerle frente a los desafíos que plantea el acelerado cambio del entorno, nacional e internacional, ha llevado a la mayoría de los países americanos a emprender un proceso de reforma y modernización institucional.

Sin embargo, la situación prevaleciente señala que la agricultura está quedando rezagada como actor principal en ese proceso. Así pues, es urgente posicionar a la agricultura en el proceso de construcción de la nueva institucionalidad nacional e internacional.

En tal sentido, el IICA coincide con sus Estados Miembros en la necesidad de revalorizar el papel de la agricultura, para que ésta pueda atender con éxito las demandas nacionales, y aprovechar las oportunidades que están presentes en los acuerdos multilaterales suscritos en materia de comercio, equidad y preservación de los recursos naturales.

Este documento constituye un llamado a los líderes de las organizaciones públicas y privadas relacionadas con la agricultura, para que, mediante un esfuerzo hemisférico conjunto, definan y pongan en marcha una serie de acciones estratégicas tendientes a lograr la transición hacia una nueva institucionalidad de la agricultura y el medio rural. Estas acciones darán la pauta para un Programa Hemisférico de Modernización Institucional, a ser desarrollado con las orientaciones de los ministros de agricultura de las Américas.

Para la elaboración de este trabajo, el IICA puso en marcha un proceso que permitió, en breve plazo, contar con el concurso, tanto de sus Agencias de Cooperación Técnica como de ministerios de agricultura del hemisferio. Los documentos resultantes de ese proceso permitieron conocer las principales transformaciones en curso y la orientación de las reformas. Ese esfuerzo se complementó recurriendo a la experiencia de los profesionales

del Instituto, los cuales realizaron un ejercicio prospectivo sobre las principales características que se espera tenga la institucionalidad a las puertas del nuevo siglo. Además, se contó con la colaboración de la GTZ, la agencia de cooperación alemana.

Una versión preliminar de este documento se presentó en agosto de 1996 en el Foro Iberoamericano de Agricultura, reunión preparatoria a la Cumbre Iberoamericana de 1996 y en el Seminario "Perspectivas de la Agricultura en Mesoamérica hacia el año 2020", realizado en el mismo mes en México.

Esta nueva versión, actualizada con información relativa a los recientes acuerdos internacionales -en el campo de la agricultura- suscritos por los países americanos, ha sido ampliada con una propuesta sobre medidas estratégicas a emprender como un esfuerzo hemisférico de los líderes de la agricultura. Solo con una acción decidida en el campo de la institucionalidad se podrán enfrentar los retos de la transformación de la agricultura de las Américas.

La elaboración de este documento fue coordinada desde la Dirección del Area de Políticas Socioeconómicas, Comercio e Inversiones, del IICA, y estuvo a cargo de P. Lizardo de las Casas, Rafael Trejos y Ricardo Cáceres, quienes contaron con el apoyo secretarial de Leda Avila, Lorena Rodríguez, Shirley Vásquez y Leticia Giménez.

Coronado, Costa Rica, octubre de 1997

Esta primera versión revisada recoge un conjunto de sugerencias hechas por lectores de la versión original que se preparó con motivo de la IX Reunión Ordinaria de la Junta Interamericana de Agricultura, realizada en Chile en octubre de 1997. Los cambios con respecto a la versión original consistieron en la actualización de información en los Capítulos II y III por parte de los autores, con base en datos y análisis del IICA, del BID y del Banco Mundial.

Coronado, Costa Rica, diciembre de 1997

INTRODUCCION

"Las Instituciones son un conjunto de reglas, mecanismos de cumplimiento de las mismas y normas de comportamiento ético y moral diseñadas para estructurar las frecuentes interacciones de las personas" (D.C. North, 1986). "Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, (...) reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. Constituyen una guía para la interacción humana (...) definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos" (D.C. North, 1990).

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

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

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

La argumentación básica que se presenta parte de la premisa de que los países de la Región viven un trascendental período de transición global hacia un nuevo modelo de desarrollo, en el cual la agricultura enfrenta un ambiente de trabajo caracterizado por dos constantes: los cambios acelerados en el entorno, que se traducen en incertidumbres o en amenazas para diferentes agentes económico-sociales, y las desarticulaciones en la forma de concebir y manejar lo relacionado con la agricultura y el medio rural, que impiden apreciar y valorar su real contribución al desarrollo nacional.

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

El Capítulo I está dirigido a contestar la pregunta: **¿Qué sucedió en los últimos años con la Institucionalidad de la Agricultura y del Medio Rural?** Con ese propósito, se hace referencia a las características y al origen de los cambios más significativos que ha tenido la institucionalidad pública y privada desde la década de los ochenta. Se desarrollan con mayor amplitud los cambios recientes que han acompañado a los programas de ajuste estructural y los inducidos por los compromisos internacionales asumidos por los países. Al final se resumen algunos de los elementos comunes de esos cambios.

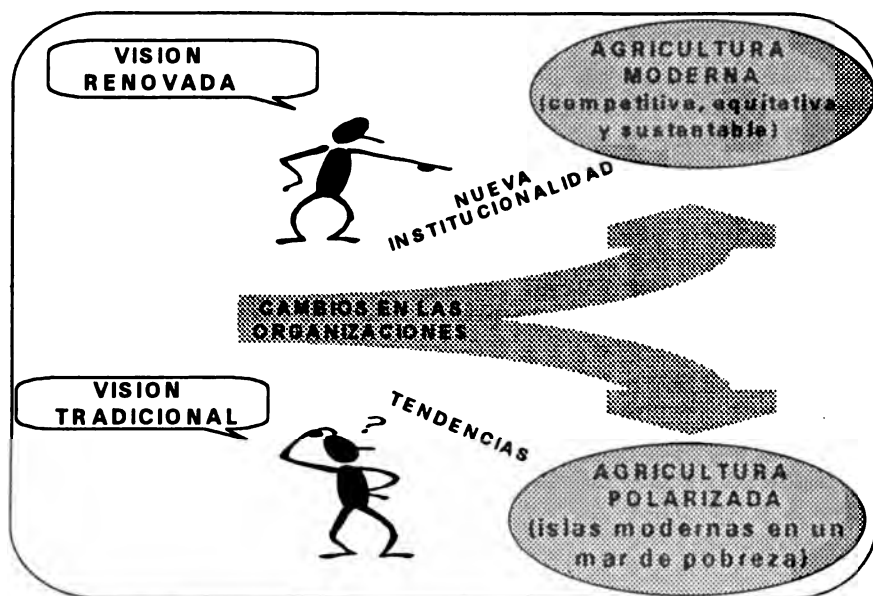
En el Capítulo II se ilustran las principales tendencias que se detectan como respuesta a la interrogante: **¿Hacia dónde va la Institucionalidad?** Para ello se analizan, con visión de futuro, las condiciones y la evolución prevista del entorno que afectan la institucionalidad, así como los elementos relevantes que

seguirían caracterizando la orientación de las reformas institucionales. Se adelanta el peligro que se corre de seguir esas tendencias y se resumen algunas lecciones de esta etapa de transición.

En el Capítulo III se argumenta sobre la urgencia de cambiar el actual paradigma de confrontación que sustenta la institucionalidad vigente y de abandonar la actitud reactiva, y aún pasiva, que se mantiene en las organizaciones, para internalizar una conducta que sea proactiva, que se adelante a los acontecimientos. Para lograr ese cambio, se plantea como requisito primordial que adopten el Estado y la sociedad civil, una **Visión Renovada de la Agricultura y del Medio Rural**. Con tal finalidad, se analizan los elementos relevantes que explican esa nueva visión; una visión que propugna un desarrollo sostenible, que se fundamenta en un enfoque sistémico de la agricultura y de sus organizaciones. Se concluye ilustrando algunos rasgos característicos de esas organizaciones en la nueva institucionalidad.

En el Capítulo IV se propone un conjunto de acciones estratégicas a ser emprendidas por los países del hemisferio para contribuir a construir la nueva institucionalidad de la agricultura y el medio rural en este período de transición global. Estas acciones serían la base para desarrollar un **Programa Hemisférico de Modernización Institucional para la Agricultura de las Américas**.

Figura 1



Esta Figura procura ilustrar la lógica subyacente en el documento.

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

En el Capítulo III, con base en las lecciones de la experiencia, se presenta una propuesta sobre las características de una nueva institucionalidad, que conduce a la "agricultura moderna", sostenible en el tiempo, competitiva, equitativa y sustentable. Ello requiere de adoptar una visión renovada para la agricultura y el medio rural.

El último Capítulo propone un conjunto de acciones estratégicas que podrían organizarse en un Plan de Acción a ser emprendido por los países de la

CAPITULO I

Cambios en la Institucionalidad de la Agricultura y el Medio Rural

No se aprecia en ALC una estrategia integral de transformación institucional que acompañe el proceso de cambio que se está dando en relación al modelo de desarrollo. En general, los cambios son aislados; han estado motivados por las exigencias de los programas de ajuste estructural, y se han caracterizado por una actitud reactiva ante los compromisos internacionales de orden comercial y financiero. Se ha puesto 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 requisitos de la liberalización de los mercados. En muchos casos, al no haber involucrado en las decisiones a quienes se verían directamente afectados por las reformas, estas perdieron legitimidad y generaron situaciones de inestabilidad social y política, con las consecuentes amenazas a la gobernabilidad del sistema nacional.

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

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

El Estado: de interventor a facilitador

Hasta inicios de los ochenta, mientras estuvo vigente la estrategia de desarrollo basada en la industrialización sustitutiva de importaciones, se privilegió un enfoque funcionalista de la agricultura, orientado a apoyar el proceso de industrialización. Se enfatizó en la necesidad de incrementar la producción y la productividad agrícola, y en ese contexto se le asignó al sector agropecuario un papel de productor de alimentos, de generador de divisas por medio de exportaciones, de proveedor de insumos, y de proveedor de recursos de capital y humanos que se transferían al sector industrial urbano. Asimismo, la agricultura amplió la base de la demanda por productos manufacturados.

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

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

Desde la década de los setenta, las políticas sectoriales para la agricultura se caracterizaron por la intervención del Estado en los mercados y en los precios. Para implementarlas, los ministros de agricultura propulsaron la aplicación de variados instrumentos de política económica, tales como créditos subsidiados, fijaciones de precios, monopolios estatales de importación, cuotas, licencias y permisos, subsidios discriminatorios, provisión gratuita de servicios y otros. Se desarrolló, asimismo, una amplia gama de servicios estatales de apoyo a la producción y comercialización agropecuaria. Se moldeó, así, una institucionalidad dirigida a operar esos instrumentos y servicios, con la consecuente creación de instituciones en el

denominado sector público agropecuario. En consecuencia, se generó una fuerte dependencia de los productores con respecto a los servicios gratuitos, las políticas de fomento y las protecciones del Estado.

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

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

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

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

Sin embargo, en este proceso de transición hacia un nuevo modelo de desarrollo, en las reformas institucionales ha primado un criterio de reducción del déficit fiscal. Los cambios operados en las organizaciones públicas se han

centrado más en el traslado de funciones al sector privado, y en el cierre o compactación de dichas organizaciones, que en la redefinición de los papeles y funciones que les correspondería desempeñar en la nueva estrategia de desarrollo.

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

La sociedad civil: de beneficiaria a protagonista

El modelo anterior de desarrollo forjó en la sociedad civil una actitud dependiente del paternalismo estatal. Los empresarios agrícolas se organizaban en asociaciones, para constituirse en instancias efectivas de *lobbying* que influyeran sobre las políticas públicas, procurando con ello, defender sus intereses y obtener rentas institucionales.

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

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

La marginación de importantes grupos de población en las zonas rurales provocó el surgimiento de movimientos reivindicativos. Ante el creciente cuestionamiento a la efectividad de los servicios públicos y los vacíos institucionales generados en los procesos de ajuste, tomaron gran importancia las organizaciones no gubernamentales (ONG), instancias que compiten con el Estado (o incluso lo sustituyen) mediante la movilización de recursos para ejecutar proyectos.

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

El Estado, por su parte, en este período de transición hacia un nuevo modelo de desarrollo, ha llevado a cabo relativamente pocas acciones dirigidas a promover la organización de la sociedad civil en el medio rural. Así, son limitados los ejemplos, en que ésta última ha asumido un papel protagónico para desempeñar las funciones públicas que le son transferidas (ver Recuadro 1). Esto ha generado, en muchos casos, importantes vacíos institucionales en la prestación de servicios para la agricultura.

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

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

¿Cómo han Cambiado las Funciones de las Organizaciones Públicas y Privadas?

En los últimos diez años, las reformas de las organizaciones públicas gravitaron en torno al lema *Tanto mercado como sea posible y tan poco Estado como sea imprescindible*. Sin embargo, ante los efectos negativos del proceso de desmantelamiento del Estado, emergen paulatinamente señales de que el sector público debe intervenir directamente para ayudar a ciertos grupos vulnerables y mantener objetivos sociales de largo alcance, como son el combate a la pobreza rural y la preservación del medio

ambiente. En el marco de la liberalización comercial, su intervención se está volviendo importante para contrarrestar las fallas del mercado.

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

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

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

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

Fuente: IICA-República Dominicana 1996.

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

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

Entre los diversos acuerdos políticos en foros mundiales y regionales destaca el Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad de las Américas suscrito en la Cumbre de Miami en 1994, el cual cubre aspectos comerciales, sociales, ambientales e institucionales. Otros acuerdos no menos importantes son: en el ámbito comercial, la Ronda de Negociaciones del GATT en 1994 y la constitución de la OMC; en el campo ambiental, la Agenda 21, el Convenio sobre Diversidad Biológica, la Convención sobre Desertificación y el PADESA; en el ámbito social, la Cumbre Social de Copenhague y la Cumbre Mundial sobre Alimentación.

En relación con los compromisos derivados de la globalización, la liberalización comercial y los procesos de integración, se observa una mayor participación de representantes de los ministerios de agricultura en las negociaciones internacionales, cuya responsabilidad principal siempre había recaído en los ministerios de economía y comercio exterior. También se observan acciones conducentes a mejorar los sistemas de sanidad agropecuaria, con el fin de dar cumplimiento a las exigencias de las nuevas normativas internacionales. En menor medida, y generalmente en forma incipiente, se observan la implementación de programas de reconversión productiva y el desarrollo de sistemas de información sobre precios y mercados.

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

Asimismo, en diversos países de las Américas se observa la creación de organizaciones privadas y mixtas destinadas a promover el comercio y las

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

Recuadro 2. Acompañamiento privado a las negociaciones internacionales

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

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

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

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

Destacan en esta línea el Programa Cambio Rural, instrumentado por el INTA y el Programa Social Agropecuario (PSA), en Argentina; la creación de

fondos especializados (Sistema de Cofinanciamiento) en Perú; el programa PRODUCE en México y el Programa de Reconversión y Desarrollo de la Granja, en Uruguay. En el caso de los ganaderos de Panamá y de los productores de cebada y trigo en Colombia, el financiamiento de programas para investigación y reconversión tecnológica proviene de fondos transitorios y fondos parafiscales constituidos con gravámenes sobre las importaciones de esos productos, los cuales son recaudados por el Estado y canalizados hacia los productores.

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

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

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

Recuadro 3. Una alianza para el campo mexicano

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

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

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

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

Fuente: IICA-México 1996.

Otro tipo de estas iniciativas es la del Instituto de Biodiversidad de Costa Rica (INBio), el cual ha establecido contratos con compañías farmacéuticas internacionales que proveen fondos para la recolección y clasificación de especies y variedades vegetales, entre ellas las susceptibles de ser aprovechadas para el desarrollo de fármacos. Esos contratos

estipulan una regalía para el INBio, en el caso de que las investigaciones realizadas deriven en una aplicación comercial por parte de las mencionadas compañías.

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

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

En la tarea de conducción y formulación de políticas

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

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

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

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

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

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

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

En general, se ha desmantelado el esquema de planificación tradicional, lo cual se ha visto acompañado de una reducción en los recursos y en las funciones de los anteriores sistemas sectoriales de planificación agropecuaria. Han desaparecido direcciones de planificación sectorial, al tiempo que diversas ONG, empresas consultoras y centros de estudios del

sector privado han asumido un papel importante en la realización de estudios y análisis sobre el sector agropecuario.

Los ministerios de agricultura muestran un marcado interés por los estudios destinados a determinar la competitividad de los rubros agropecuarios de mayor significación para los respectivos países. Sin embargo, al no contar con la capacidad necesaria para realizarlos, contratan consultoras que utilizan una gran diversidad de metodologías. En efecto, mientras algunos consultores ponen énfasis en las condiciones de los países y en el desempeño de las empresas, otros mantienen los argumentos que valoran el peso de la dotación de recursos naturales y la mano de obra (ventajas comparativas); algunos subrayan la participación en los mercados (*market share*) y otros las estructuras comparativas de costos; algunos enfocan la empresa como unidad de análisis, en tanto que otros se centran en las cadenas productivo-comerciales¹.

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

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

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

En la concertación público-privada

En algunos países de ALC aparecen, en el campo de la agricultura y el medio rural, mecanismos institucionales de concertación entre el Estado y los grupos organizados de la sociedad civil. Estos mecanismos son de diversa índole y en ellos participan cámaras de productores, grupos de interés gremial, ONG y asociaciones que apoyan a sectores particulares del medio rural. Esta concertación se realiza en torno a la formulación y ejecución de políticas y para emprender acciones conjuntas en relación a temas y problemas de interés común (ver Recuadro 5).

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

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

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

problemas, se buscan soluciones y se establecen posiciones negociadoras ante las acciones del Estado.

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

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

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

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

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

Fuente: IICA-Argentina 1996.

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

sectores de cadenas productivas, con el propósito de incentivar procesos de modernización tecnológica que mejoren las condiciones de competitividad.

En los servicios para el comercio exterior

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

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

Por otra parte, se comprueba una participación creciente de los ministerios de agricultura apoyando las negociaciones comerciales y el desarrollo de mecanismos para administrar los acuerdos y para promover transparencia en los mercados (legislaciones *antidumping*, normas antimonopólicas, etc.). Aunque normalmente estas funciones caen bajo la responsabilidad de los ministerios de economía, comercio exterior y relaciones exteriores, se observa una participación cada vez mayor de los organismos agropecuarios en la definición de normas de calidad de productos a negociar, en el desarrollo de mecanismos de defensa contra prácticas de comercio desleal, en la implementación de sistemas de inspección en origen y de sistemas de información comercial.

También se puede mencionar, en este campo, el caso argentino, en el cual la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación implementa tres programas específicos de apoyo a la producción exportable (además de otros, como los relacionados con sanidad, modernización de servicios agropecuarios, tecnología y financiamiento): el Programa de Exportaciones

Cárnicas (PROCAR), el de Promoción de Exportaciones No Tradicionales de base agropecuaria (PROMEX) y el Programa COMERCAR que promueve nuevos instrumentos comerciales y financieros (régimen de prefinanciación de exportaciones, *warrants* y mercados de futuros y opciones).

En varios países de ALC se observa el desarrollo de sistemas de información sobre precios y mercados, alimentados por bancos de datos existentes en organizaciones internacionales, tanto públicas como privadas. Sin embargo, la mayor parte de los datos son simplemente recolectados; en muy pocos casos esa información es procesada y analizada para alimentar, así, la toma de decisiones, tanto en materia de políticas como en aquellas relacionadas con la asignación de recursos por parte de los actores privados.

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

El derrotero seguido por la agricultura chilena en la última década ha sido exitoso en términos de su diversificación e inserción en los mercados externos, como lo muestran las siguientes cifras: en 1985 se exportaban 281 productos agrícolas a 73 países. Diez años después, en 1993, un total de 500 productos agrícolas y forestales de Chile fueron colocados en 113 mercados de destino, como resultado del esfuerzo de 1.700 empresas exportadoras. Hoy Chile exporta el 43% del total de su producción primaria sectorial y ha construido diversas cadenas agroindustriales y agroexportadoras.

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

Fuente: Ministerio de Agricultura de Chile, 1995.

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

En los servicios para el comercio interno

En la mayoría de los países de ALC se han eliminado los controles de precios a los productos básicos de consumo, así como también la fijación de precios de garantía para productos agropecuarios. Ello ha conducido a tres procesos relacionados con la reforma institucional: el cierre o limitación de los organismos reguladores de precios (en el caso de Argentina, por ejemplo, se suprimieron 13 entes reguladores y se liberalizaron los respectivos mercados), la privatización de los activos que utilizaban dichos organismos (terrenos, plantas, almacenes, silos, etc.) y el desarrollo de mecanismos alternativos de comercialización. Entre estos últimos, sobresalen las "bolsas de productos agropecuarios" que, aunque son instituciones privadas, han recibido un fuerte apoyo de los gobiernos para su creación y desarrollo (ver Recuadro 7).

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

Recuadro 7. Desarrollo del sistema de Bolsas Agropecuarias

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

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

Fuente: Centro para la Integración y el Desarrollo Agroempresarial (CIDAE) del IICA.

En varios países se han promulgado legislaciones que promueven la libre competencia, y los ministerios de agricultura, por su parte, apoyan la transparencia de los mercados agropecuarios con la difusión de información comercial y de mercados. En la mayoría de los países, esa información consiste en colecciones de datos, algunos de los cuales se procesan para presentarlos en boletines periódicos o en los tradicionales anuarios estadísticos, aunque sin mayor contenido analítico. Otros países desarrollan sistemas de información más completos, orientados a proporcionar a los productores mayor conocimiento sobre la evolución de los mercados. Ejemplos de estos sistemas son el que opera ACOABASTOS en Colombia, que recoge y procesa información diaria proveniente de 10 mercados mayoristas en diferentes lugares del país, y el Sistema de Información para Agronegocios (SIPAN), que desarrolla el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA) de Panamá.

En los servicios de financiamiento

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

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

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

Por otra parte, se detectan cambios en las políticas de seguros: se busca que los seguros ofrecidos por instituciones públicas no se conviertan en subsidios encubiertos, al tiempo que se promueve, sin mucho éxito aparente, que las compañías aseguradoras privadas ingresen a operar en el sector. En algunos países se ha roto el monopolio que mantenían las instituciones públicas, o se han reestructurado y saneado las aseguradoras con la finalidad de privatizarlas en el futuro, como en el caso de la aseguradora mexicana, AGROASEMEX.

Recuadro 8. Hacia la creación de sistemas de financiamiento agrícola

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

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

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

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

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

En los servicios de investigación, asistencia técnica y extensión

Los rasgos más sobresalientes de las reformas institucionales en los servicios de investigación son: la creación de nuevas entidades públicas descentralizadas como el INIA en Uruguay y el CENTA en El Salvador; la constitución de sistemas nacionales de investigación, como el SINNITTA en Perú y el SNITTA en Costa Rica; la constitución de fondos especiales, como el Fondo de Investigaciones Agropecuarias (FIA) de Chile; la apertura de las instituciones públicas de investigación para trabajar con el sector privado mediante contratos, emprendimientos conjuntos o por medio del establecimiento de fundaciones, como en el caso de ArgenINTA en Argentina y la Fundación Perú, y la promoción para que el sector privado participe más activamente en la gestión (ver Recuadro 9).

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

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

Fuente: IICA-Uruguay 1996.

En Colombia se reestructuró el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), encargado de la investigación, la transferencia de tecnología y la sanidad agropecuaria. Sus funciones se dividen en dos entidades: una estatal,

encargada de las regulaciones, principalmente en semillas y sanidad agropecuaria (ICA), y otra de carácter mixto (CORPOICA), dedicada a la investigación. CORPOICA opera, a nivel regional, en forma autónoma y descentralizada, incorporando a representantes de agricultores en la definición de la demanda de investigación; compite, en cuanto a la consecución de los fondos públicos para investigación, con universidades, ONG, gremios y otras entidades.

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

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

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

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

La transferencia de campos experimentales al sector privado es también cada vez más frecuente. Sin embargo, la simple transferencia no es garantía de éxito si no va acompañada de los recursos suficientes, como es el caso del Centro de Investigaciones del Café en El Salvador, que fue transferido al sector privado y cuenta con financiamiento externo.

En los servicios de capacitación y educación

Por lo general, los servicios de capacitación para la agricultura - destinados a facilitar el acceso a nuevas tecnologías, fomentar la capitalización y promover la calidad de los recursos humanos-, continúan asociados a los servicios de asistencia técnica y extensión. Al respecto destacan las experiencias de México y Bolivia.

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

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

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

En los servicios de protección y sanidad agropecuaria

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

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

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

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

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

En cambio, los servicios de control de enfermedades, las campañas de erradicación, la inspección zoonosanitaria, la evaluación y el análisis de los riesgos que conlleva la importación de animales, se mantienen, generalmente, como una actividad estatal (aunque cada vez son más comunes las alianzas con el sector privado en esos campos).

En los servicios de riego y drenaje

Los principales cambios institucionales observados en estos servicios se refieren a la descentralización y al traslado de la administración y operación de los sistemas de riego (a organizaciones de productores) y a las reformas introducidas en las legislaciones relativas a los derechos de agua (normativa referente a los recursos hídricos).

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

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

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

En el servicio de semillas

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

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

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

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

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

Fuente: IICA-Perú 1996.

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

En Brasil se han desarrollado enfoques innovativos para las alianzas público-privadas en la industria de semillas; en ese contexto, EMBRAPA y una asociación privada integrada por 27 compañías (UNIMILHO), que es el tercer mayor productor de semillas del Brasil, han suscrito contratos, según los cuales UNIMILHO produce para la empresa pública a partir de semilla básica de EMBRAPA y paga *royalties* por las ventas de semilla. El resultado de la alianza ha sido brindar mayores opciones para los productores de maíz, mejor calidad y menores precios por semillas híbridas, desarrollo de proyectos especiales para lograr nuevos híbridos y mayores ingresos para la institución pública. A partir de esta experiencia, EMBRAPA ha establecido un sistema de franquicias para la producción y comercialización de semillas mejoradas.

En Argentina la actividad de semillas ha experimentado un cambio institucional que jerarquizó y potenció esta actividad, gracias a la creación del Instituto Nacional de Semillas (INASE), ente autárquico y descentralizado con directorio público-privado, y de la Asociación Argentina de Protección de las Obtenciones Vegetales (ARPOV), que colabora con el INASE para lograr un mercado de semillas transparente, donde se respeten los derechos de propiedad de los cultivadores inscritos.

En los servicios de información

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

En algunos países de ALC se observa un deterioro de los sistemas de información productiva, derivado de las reducciones de personal calificado y de recursos financieros que han sufrido instituciones públicas por razones fundamentalmente fiscales. Al respecto, es importante señalar los retrasos en el levantamiento de nuevos censos agropecuarios en muchos de los países de ALC. En otros casos, los ministerios de agricultura mantienen bajo su dependencia los servicios de información, aunque modernizados, como sucede en Chile con el sistema de información productiva que opera la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), el cual cuenta con un

avanzado Sistema de Información Geográfica (SIG) y está conectado a INTERNET.

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

Recuadro 11. Perú. Avances en servicios de información

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

El SINIA contiene estadísticas agrícolas, pecuarias y agroindustriales sobre abastecimiento y precios, agroclimáticas, de comercio exterior y de insumos. Está conectado a INTERNET mediante la Red Científica Peruana, donde ha colocado un *gopher* público con información sobre precios y un *home page*, donde se puede consultar información agropecuaria variada.

Fuente: IICA-Perú 1996.

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

La acción de la SAGAR se complementa con los Cuadernos de Información Estadística Mensual y los anuarios que produce el Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática; la información sobre

aspectos comerciales, precios actuales y futuros y mercados, que publican BANCOMEX y el Servicio de Información de Mercados; y la información sobre aspectos tecnológicos que publica el CONACYT.

En Colombia, el Ministerio de Agricultura dejó de tener la responsabilidad de los datos sobre área, producción y rendimientos, la cual pasó a manos del Departamento Nacional de Estadística. Por su parte, la Corporación Colombia Internacional (CCI), entidad mixta, maneja un sistema de información de precios y mercados, del cual son usuarios las entidades públicas agropecuarias. En Chile reviste especial importancia la experiencia del Centro de Información de Recursos Naturales (CIREN), una institución de la Corporación de Fomento (CORFO), cuya misión es la de recopilar, procesar y analizar información acerca de los recursos naturales chilenos. De esta manera se cuenta con un sistema organizado de datos que permite traspasar fluidamente la información al sector productivo y a otros organismos estatales, con el fin de apoyar la toma de decisiones (ver Recuadro 12).

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

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

En los servicios para la agroindustria

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

En diversos países del hemisferio, la competencia de la agroindustria descansa en las secretarías o ministerios de industria. En el caso de Costa Rica, la competencia corresponde al Consejo Nacional de Producción

(instituto descentralizado del sector agropecuario), y en el caso de Bolivia, a la Dirección de Agroindustrias de la Secretaría de Agricultura. En la Argentina, la adopción de la visión de "cadena alimentaria" se ha institucionalizado por medio de la transformación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca en Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación (SAPYA), a la que se le asignó la función de establecer políticas para toda la cadena, incluyendo la industria alimentaria.

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

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

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

CIREN dispone de información sobre aguas superficiales —a nivel de bocatomas—, en la cual se identifican zonas hidrogeológicas homogéneas. Esto permite disminuir riesgos por sequía y hacer proyectos de inversión ubicando los canales y las características de los pozos en la cartografía o en directorios. También cuenta con bases de datos con información cartográfica y estadística para todas las regiones del país.

El Centro tiene la capacidad de entregar antecedentes agronómicos referenciales para cualquier predio rural del país ubicado entre las regiones III y X; estos informes prediales sirven como instrumento de tasación.

Fuente: IICA-Chile 1996.

En los servicios para la agroindustria

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

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

Para definir políticas dirigidas a lograr una mayor competitividad, los ministerios de agricultura están prestando especial atención a aquellos trabajos de análisis que privilegian el enfoque de cadenas o sistemas productivos. En Brasil, El Salvador y Costa Rica se trabaja en torno a cadenas agroalimentarias o agroproductivas; en este último país, el MAG estableció los "gerentes por rubro" y se constituyeron las Comisiones Consultivas por rubro. En México se trabaja con el enfoque sistema-producto y en Argentina en torno a complejos agroindustriales, como se señaló en el punto anterior.

¿Qué Elementos Comunes se Observan en los Cambios Institucionales?

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

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

En general, se aprecia la ausencia de un enfoque integral —de la agricultura y de sus organizaciones— que guíe la transformación institucional hacia el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural. Aunque casi todos los países incluyen ese objetivo en sus planes y marcos orientadores, muy pocos han desarrollado una estrategia de transformación institucional que vaya más allá de los cambios marginales (*window dressing*) que se están dando, los cuales responden principalmente a cambios en la política macroeconómica y a compromisos externos de orden financiero y comercial.

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

- El énfasis que manifiestan las reformas institucionales de los ministerios de agricultura y la participación de las organizaciones gremiales en los aspectos referentes a las negociaciones comerciales, asociados al cumplimiento de los compromisos internacionales derivados de la integración y la nueva normativa internacional sobre comercio.
- La fuerte incidencia de condicionalidades derivadas de compromisos financieros externos, en la institucionalidad de los servicios para la agricultura, lo cual se traduce en una reducción de las funciones de las entidades públicas y en el fortalecimiento de las organizaciones gremiales.
- La privatización, eliminación o reducción de empresas y programas estatales dedicados a actividades productivas y comerciales (agroindustrias, producción de semillas, almacenes de depósito) o a la prestación de servicios de apoyo al sector de agricultura comercial (crédito, comercialización, asistencia técnica).

- La focalización de los servicios gratuitos del Estado en los productores pequeños y medianos, y en los grupos pobres y marginados de la sociedad rural, mientras que con el sector de la agricultura comercial se plantea la prestación de servicios autofinanciables, principalmente en el área de la sanidad agropecuaria.
- La reducción significativa del empleo público sectorial, cuyo resultado neto es una pérdida de las capacidades técnicas de las instituciones públicas vinculadas a la agricultura.
- La búsqueda de una mayor descentralización geográfica de los servicios del Estado, principalmente aquellos destinados a apoyar la pequeña producción y los grupos vulnerables.
- La separación de los recursos naturales del ámbito de acción de los ministerios de agricultura, lo cual ha llevado a la creación de instituciones especializadas, en algunos casos con rango ministerial.
- La pérdida de capacidad de los ministerios de agricultura para formular y ejecutar políticas sectoriales (no se han desarrollado nuevos instrumentos de política económica que sustituyan a los que perdieron validez), así como también para influir sobre otras políticas, en especial las de nivel macroeconómico.
- Los procesos de descentralización, desconcentración y reducción de los servicios estatales, no han estado acompañados de una mayor capacidad del sector privado para prestar los servicios a los sectores que con mayor o menor efectividad atendía el Estado.

CAPITULO II

Tendencias de la Institucionalidad en la Agricultura y en el Medio Rural

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

Tendencias en el Entorno Mundial

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

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

Así como de las "ciudades-estado" medievales surgieron las "naciones-estado", en las próximas décadas seremos testigos de la consolidación de "regiones económicas supranacionales", cuyos mercados "domésticos" serán de gran importancia para la competencia internacional. Este fenómeno ha sido evidente en el caso de la Unión Europea y se empieza a perfilar en la integración comercial de Canadá, Estados Unidos y México, mediante el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN), como también en el caso de MERCOSUR.

Con el fin de la Guerra Fría, el mundo se desplaza de la polarización ideológica a la polarización del desarrollo. Ha cambiado la estructura de poder y se han sentado las bases de un nuevo orden mundial, donde el ingreso de un conjunto de países a los mercados internacionales (por ejemplo, la antigua Unión Soviética, sus países satélites de Europa del Este y la República Popular China) impacta sobre el mercado de bienes de origen agropecuario, en una magnitud que aún es difícil de precisar¹. La dificultad de su evaluación se debe, en parte, a los ajustes que dichos países realizan en este período de transición hacia economías de mercado² y a la inestabilidad mostrada por algunos de ellos, lo cual ha afectado sus capacidades de producción y consumo. La situación de esos países también

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

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

ha modificado, alternadamente, la dirección de los flujos de capital y de los fondos de cooperación para el desarrollo.

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

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

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

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

Instituciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Banco Mundial y el BID, y acuerdos comerciales y de integración o complementación económica, internacionales y regionales, tales como el GATT 94, y el TLCN, establecen,

actualmente, por negociación y consenso de sus miembros, el campo de acción de gran parte de las políticas públicas nacionales de los países que los integran. Las decisiones de ámbito nacional adoptadas en el marco de esta nueva institucionalidad internacional ya no se limitan a los niveles de los aranceles de importación o a algunas disciplinas comerciales, sino que abarcan, desde la política monetaria y fiscal hasta las políticas internas de apoyo a la producción y al desarrollo sectorial, los servicios, las normas a la inversión, las medidas laborales y las políticas ambientales, por mencionar algunas.

La agricultura, por otra parte, ya no constituye una excepción a la institucionalidad pública internacional. Desde las negociaciones de Ronda Uruguay, la agricultura, en su concepción ampliada de cadenas agroalimentarias, ha sido incorporada al contexto de esta institucionalidad internacional. Esto conlleva nuevos derechos y nuevas obligaciones para los agentes económicos vinculados a la agricultura, para cuya atención se están desarrollando nuevos mecanismos.

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

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

Lo que sí modifican el GATT 94 y los acuerdos comerciales de nueva generación son algunas de las reglas del juego y de la institucionalidad prevalecientes en el pasado y la forma de aplicarlas. Plantean, básicamente, una reorientación de los mecanismos de apoyo al sector agropecuario,

limitando (no eliminando) las medidas de restricción a las importaciones y de intervención sobre los precios, restringiendo la aplicación de subsidios a aquellos más directos al productor y más ligados al desarrollo tecnológico, a los recursos humanos y al medio ambiente. Al mismo tiempo, establecen mecanismos para una mayor transparencia internacional de las medidas comerciales y sectoriales, como los requisitos fitosanitarios y zosanitarios y las normas técnicas, limitando la discrecionalidad nacional en su aplicación y generando nuevos requerimientos para los sistemas institucionales de los diferentes países.

En consecuencia, la nueva institucionalidad internacional no sólo representa compromisos para la institucionalidad nacional del sector agropecuario. También ofrece un conjunto de oportunidades de mercado y de instrumentos de apoyo a los sectores productivos, además de mecanismos claros y cada vez más válidos para cautelar los intereses de la agricultura en el contexto del mercado global.

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

A medida que avanzan la apertura económica y la integración de bloques y se consolidan los compromisos comerciales de carácter mundial, se reducen "los grados de libertad" de los países para establecer su política económica. El peso creciente del mercado global de capitales permite que los comportamientos de los agentes financieros que comercian, internacionalmente, divisas y valores, reaccionando a situaciones particulares o a determinadas expectativas, puedan movilizar, masivamente, flujos de capital; se afectan así, de alguna manera, las posibilidades de los gobiernos y de sus bancos centrales para defender los intereses económicos de sus respectivos países³. La crisis financiera en el mercado accionario de los países industriales, en 1994, y el "efecto tequila" derivado de la crisis mexicana de finales de ese mismo año, son claras evidencias de dicho fenómeno (ver Recuadro 13).

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

Recuadro 13. La integración financiera global

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

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

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

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

Las ventas totales de las cinco más importantes multinacionales de productos procesados ascendieron en 1993 a US\$127.1 mil millones, casi 2.5 veces más que el volumen total del comercio agropecuario (importaciones + exportaciones) de ALC, que en ese año fue de US\$52.3 mil millones. Sólo las dos más importantes (Nestlé y Phillip Morris), tuvieron ventas por US\$70.1 mil millones, 1.34 veces el comercio exterior agropecuario de ALC⁴.

⁴ Cálculos realizados con base en cifras del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA, 1966).

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

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

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

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

En las nuevas tecnologías se advierte un peso creciente del conocimiento incorporado, lo que permite su apropiación (privatización del conocimiento tecnológico). A diferencia de lo observado con la Revolución Verde, esta nueva tecnología es generada básicamente en laboratorios privados de países desarrollados, lo cual limita las posibilidades de transferencia hacia los países menos desarrollados. En coincidencia con el desarrollo creciente de nuevas tecnologías en laboratorios privados, los temas de patentes y de derechos de obtentor ocuparán, sin duda, un lugar de importancia en las próximas décadas. Hay que recordar que el GATT-94 incluye los llamados *TRIPS*⁵.

La biodiversidad y los recursos genéticos emergen como temas de importancia global que representan grandes oportunidades, pero también tienen profundas implicaciones para el desarrollo sostenible de los países de las Américas. Tanto la Convención sobre la Diversidad Biológica como la firma del GATT 94, han motivado el surgimiento de nuevas reglas y nuevos protocolos para el uso seguro de los recursos biológicos, en especial los genéticos. El Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas (PADESA), que surge de la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible realizada en

⁵ Derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (*Trade Related Intellectual Property Rights*).

Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en 1996, reafirma los objetivos de la Convención sobre diversidad biológica y propugna el desarrollo de estrategias para la conservación, el uso sostenible y la participación justa y equitativa de los beneficios derivados de la diversidad biológica de las Américas.

Por otra parte, el aprovechamiento de la biodiversidad y la amplia gama de genes que ella alberga, se ve ampliamente favorecida por el uso de las nuevas tecnologías, en particular las biotecnologías. Ellas ofrecen la posibilidad de aprovechar, más productivamente, las especies en uso y otras aún no utilizadas, para la obtención de materias primas de productos farmacéuticos, de alimentos y, en general, de la agroindustria (IICA 1995).

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

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

Los avances en la implementación de los acuerdos de la Agenda 21 (Cumbre de Río 1992), conducentes a lograr una cooperación global para el desarrollo sostenible, probablemente seguirán experimentando tropiezos, originados en las diferentes perspectivas asumidas por los países desarrollados y los países en desarrollo, respecto a las formas en que dicho desarrollo debe alcanzarse y las responsabilidades derivadas de dichos compromisos. No obstante, la Declaración de Santa Cruz de la Sierra, que emana de la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible, reafirma el compromiso de los presidentes de las Américas con el tema ambiental y establece a través del PADESA, un conjunto de iniciativas para promover el uso racional de los recursos naturales.

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

Se prevé una evolución de los mercados alimentarios, en los que cada vez se transarán menos productos básicos sin procesar (*commodities*), en favor de productos con mayor nivel de procesamiento e incorporación de valor, proceso que significará la diferenciación de calidad, de presentación y un creciente uso de productos con marca. En efecto, entre 1972 y 1993 el valor del comercio de alimentos procesados creció en un 574%, mientras que el de los productos primarios sólo creció en un 355%. Como resultado, la composición del comercio que, en 1972, era de un 58% de alimentos procesados, y un 42% de productos primarios, evolucionó a un 67% y 33%, respectivamente (Henderson, *et.al.* 1996).

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

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

Recuadro 15. La desmaterialización de la producción agrícola

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

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

Fuente: IICA-Argentina 1996; USDA 1994.

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

En pocos campos del saber humano se han producido tantos y tan dinámicos avances como en el de la información y las comunicaciones. Las tecnologías electrónicas disponibles son cada vez más eficientes, de mayor capacidad de procesamiento y tienden a popularizarse por medio del mercado. Este desarrollo tecnológico ha permitido ir conformando mercados globales, de los cuales el financiero es el más conocido; sin embargo, paulatinamente se irán desarrollando otros mercados globales como el de bienes agropecuarios, cuya primera expresión son las subastas electrónicas a larga distancia, en las cuales el *contenido de la transacción* no es el bien en sí mismo, sino la información que se brinda sobre los bienes; el contexto *de la transacción* no se realiza "cara a cara", sino por medio de una pantalla y la *infraestructura de la transacción* no es el mercado físico, sino una computadora, con un módem y una línea telefónica.

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

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

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

La revolución en la tecnología de la información y de las comunicaciones tendrá un gran impacto sobre las decisiones, públicas y privadas, relativas a la asignación de recursos para la agricultura. Además, acelerará la transformación de la estructura y del funcionamiento de las organizaciones, y facilitará la integración entre las comunidades rurales y los centros de decisión de nivel nacional. En efecto, la tecnología informática y telemática está cambiando la forma en que trabajamos, nos vinculamos y pensamos.

Tendencias en el Entorno Regional

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

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

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

En las etapas iniciales de esta nueva dinámica, los foros se concentraron en las relaciones comercio-desarrollo, pero paulatinamente han ido abordando otros temas, como la pobreza, el medio ambiente y la participación ciudadana, esenciales para la sostenibilidad del proceso de desarrollo. La Cumbre Presidencial de las Américas (1994) estableció cuatro objetivos básicos de desarrollo económico y social: la preservación y el fortalecimiento de la democracia; la integración económica y el libre comercio; la erradicación de la pobreza y de la discriminación; el desarrollo sostenible, y la conservación del ambiente. En la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible (1996), los presidentes reafirman los compromisos adoptados en 1994 y deciden impulsar el Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas (PADESA).

Los avances más notables se han dado en el objetivo de integración económica y libre comercio: allí se señalaron áreas concretas de trabajo con el fin de progresar en el cumplimiento de las tareas y de concluir las negociaciones conducentes a crear, a más tardar para el año 2005, un área

de libre comercio en el ámbito hemisférico. Esta fue denominada Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Los ministros de comercio tuvieron la iniciativa para la implementación de ese segundo objetivo del Plan de Acción de la Cumbre de las Américas. Esta fue seguida por reuniones ministeriales en Denver (1995), Cartagena (1996) y Belo Horizonte (1997), y se han establecido grupos de trabajo, por temas, con el propósito de organizar la participación de todos los países y de las agencias internacionales de cooperación y financiamiento para avanzar en la construcción del ALCA (ver Recuadro 17).

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

Como seguimiento a los acuerdos de la Primera Reunión Ministerial de Comercio, en Denver, Colorado, EE.UU. (junio, 1996) se establecieron 7 Grupos de Trabajo por áreas, que se ampliaron a 12 en las posteriores Reuniones de Cartagena, Colombia (marzo, 1996) y Belo Horizonte, Brasil (mayo, 1997). Los grupos de trabajo y los respectivos países coordinadores son:

Reunión Ministerial sobre Comercio de Denver

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

Reunión Ministerial sobre Comercio de Cartagena

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

Reunión Ministerial sobre Comercio de Belo Horizonte

12. Solución de Controversias (Uruguay)

Fuente: Declaraciones Conjuntas de las Reuniones Ministeriales sobre Comercio (Denver, Colorado, EE.UU., 30 de junio, 1995, Cartagena, Colombia, 21 de marzo, 1996) y Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, 16 de mayo, 1997).

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

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

Se abandona el viejo modelo de integración cerrada, diseñado como elemento catalizador del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones y construido sobre una maraña de compromisos, restricciones y obligaciones, para abordar un nuevo tipo de integración abierta, en la cual la dimensión subregional opera como base de complementación y plataforma para una mejor inserción en el mercado internacional, y los socios concurren hacia el mercado libre sin erigir barreras proteccionistas frente a terceros países o grupos de países.

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

Situaciones que Prevalecen en los Países

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

tomando la estrategia de apertura económica en el ámbito de la agricultura y del medio rural.

El énfasis en el comercio y el riesgo de nuevos desequilibrios

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

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

El hecho de dar, en las estrategias, un peso exagerado al comercio, determina una direccionalidad en las políticas y en las reformas institucionales hacia la búsqueda de posiciones competitivas, basadas en ventajas comparativas que no serán sostenibles en el mediano plazo. Con este énfasis, se corre el riesgo de continuar descuidando el equilibrio entre los aspectos económicos y los sociales y ecológico-ambientales, lo cual, se aproxima al riesgo de no construir competitividades auténticas, basadas en la productividad y en la innovación, para caer en formas de competitividad espurias (exportar trabajo subvaluado o con extracción depredadora de los recursos naturales), que afectarían la propia gobernabilidad de los sistemas y harían el desarrollo de la agricultura y del medio rural poco sostenible en el tiempo (ver Recuadro 18).

Recuadro 18. El desarrollo sostenible requiere grandes balances

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

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

Fuente: Figueres 1995.

La reducida inversión en tecnología agropecuaria

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

De acuerdo con un inventario realizado por el IICA (1994), en ALC los presupuestos de investigación para 77 instituciones de investigación, públicas y privadas, se han reducido en los últimos cinco años en 70 millones de dólares (casi 9% del total), y los presupuestos por investigador

se han reducido, en el mismo período, en un 20%, disminuyendo, en forma muy significativa, la capacidad de generar resultados (Ardila 1996). Por otra parte, aunque ALC cuenta con un capital humano de gran capacidad y experiencia, no está siendo suficientemente alimentado con generaciones de reemplazo, debido a la disminución de los programas de capacitación, a nivel de postgrado, para investigadores en ciencias agrarias y biológicas.

El desarrollo de la biotecnología está modificando, y en forma sustancial, los patrones de producción. Si ALC no tiene acceso a la biotecnología agronómica, su futuro agrícola y alimentario se tornará difícil y la opción que puede prevalecer "será ofrecer sus suelos y sus climas para que, con inversión y biotecnología extranjera, se reproduzcan cultivos y crianzas destinadas al mercado internacional" (Rementería 1995).

Dificultad para actuar sobre la pobreza rural

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

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

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

Recuadro 19. La integración es más que apertura comercial

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

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

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

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

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

Fuente: OEA 1996.

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

Los desafíos por preservar el medio ambiente

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

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

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

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

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

Nuevos actores y nuevas demandas

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

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

Recuadro 20. Actores en el sistema global del siglo XXI

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

Fuente: Toffler. A. y H. 1995.

El estancamiento en la educación agropecuaria

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

En el plano de la calidad de la enseñanza en ALC, parece haber un desajuste cualitativo entre la demanda de productores y empresas agrícolas y la oferta de profesionales de formación universitaria y técnica que generan los centros educacionales. Esta oferta no corresponde al contexto del nuevo marco normativo, nacional e internacional, que se está definiendo. Según el "Directorio de las instituciones de capacitación y educación agrícola superior y media en ALC", producido por IICA/FAO, existen en ALC un promedio de 16 centros de enseñanza agropecuaria por país, algo más de quinientos en total. Estos centros funcionan como sistemas cerrados, cuyas capacidades innovadoras se alfan y dependen más de la introspección que del diálogo y la interpretación de las necesidades de sus fuentes de demanda.

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

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

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

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

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

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

La sociedad civil presionará por enfoques más participativos en la toma de decisiones, procurando vincular a las instituciones del sector público con las

organizaciones sociales del medio rural y devolviendo a los agentes económicos privados un papel protagónico en el desarrollo rural. En esta línea, también habrá presiones por la descentralización, con el propósito de fortalecer la autonomía, administrativa y financiera, de los municipios o gobiernos locales, de tal forma que sirvan como espacios territoriales para canalizar los esfuerzos estatales y los de la sociedad civil y como organizaciones que permitan asegurar la participación ciudadana y el fortalecimiento del sistema democrático.

La restricción en la disponibilidad de recursos externos de cooperación para el combate a la pobreza y la conservación de los recursos naturales canalizados a través de los gobiernos, aunado a la tendencia de brindar un apoyo creciente a programas de desarrollo ejecutados por ONG, harán crecer el protagonismo de estas últimas -y el de las organizaciones de base- en la solución de necesidades y demandas provenientes de las zonas rurales. A excepción de casos aislados, no se visualiza una tendencia generalizada, en programas de desarrollo rural, para aplicar metodologías que usen los espacios territoriales (microrregión o municipios) como unidades de trabajo para canalizar los esfuerzos políticos, institucionales y financieros, conducentes a lograr objetivos de producción, conservación de recursos naturales y superación de la pobreza rural.

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

En la tarea de conducción y formulación de políticas

La tendencia a que se agudicen las situaciones de polarización en las condiciones de vida y las desarticulaciones en la acción del sector público, harán que las organizaciones de la sociedad civil presionen, cada vez más, al Estado para que, en su tarea de promotor del proceso de desarrollo, atienda las necesidades particulares de cada estamento social. Sin embargo, no se percibe suficiente capacidad en las organizaciones públicas para articular esfuerzos con las organizaciones de la sociedad civil en la tarea de

conducción del desarrollo de la agricultura y del medio rural. Se visualiza una tendencia del sector público a continuar con el enfoque de clientelismo y de reacción ante las crisis con soluciones de corto plazo, con el agravamiento de los desbalances entre crecimiento económico, equidad y sustentabilidad de los recursos naturales.

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

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

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

Recuadro 21. Bolivia: la nueva institucionalidad sectorial

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

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

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

Fuente: Ponce Blanco *et al.* 1996.

No se aprecia una tendencia, ni por parte del Estado ni de los sectores productivos, por construir, en conjunto, una estrategia integral que articule los componentes productivo, comercial y de inversión, y que permita lograr mejores niveles de productividad, es decir, aplicando un enfoque integral, de cadenas agroindustriales o complejos agroalimentarios. Todo hace suponer que las estrategias de reconversión continuarán con acciones aisladas e insuficientes en programas de modernización productiva dirigidos a rubros productivos (tanto de la industria como de la agricultura), sin que se procure una articulación integral y selectiva de las actividades con mayor potencial dinamizador. Asimismo, se visualiza que los esfuerzos, públicos y privados, por mejorar la calidad de los recursos humanos (la inversión en capital humano) e impulsar políticas orientadas a la incorporación del progreso técnico, seguirán siendo muy limitados y puntuales.

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

En la concertación público-privada

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

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

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

se advierte una tendencia al fortalecimiento de las organizaciones, para que éstas asuman la defensa de la inserción de las cadenas productivas en los mercados, internos y externos.

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

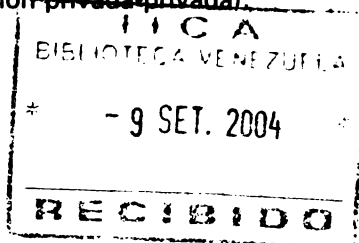
Según un estudio realizado, se observa una tendencia a brindar un apoyo creciente a los programas de desarrollo sostenible ejecutados por las ONG, a reforzar la sociedad civil y a promover la amplia participación. Ante la reducción de los presupuestos de ayuda exterior, adquiere importancia la promoción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

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

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

Fuente: Desarrollo de Base 1995.

Pocos países de ALC muestran avances significativos en el diálogo y en la concertación entre los agentes económicos que participan en las cadenas agroalimentarias. Es notoria la ausencia de alianzas estratégicas y de formas asociativas y solidarias (concertación ~~privada-privada~~).



En los servicios para la agricultura

Los resultados de las reformas fiscales hacen que los ministerios de agricultura o sus similares se perfilen como organizaciones cada vez más normativas y menos operativas en la prestación de servicios directos. Su personal y sus unidades son cada vez más reducidos, y poco a poco van transfiriendo competencias (de acuerdo con la realidad de cada país) hacia estados (provincias), municipios y organizaciones del sector privado. Los servicios estatales de apoyo directo a la agricultura tienden a desaparecer, y surgirán más vacíos institucionales en los que no sean suficientemente rentables para que los asuma la empresa privada, o no puedan asumirlos otras organizaciones de la sociedad civil por falta de capacidad organizativa y económica. El Estado continuará reservándose la responsabilidad de regular y en algunos casos supervisar esos servicios.

Salvo contadas excepciones, no se anticipa que los ministerios de agricultura adopten políticas para estimular e impulsar a organizaciones de la sociedad civil para que asuman la prestación de los servicios que requieren la producción, el procesamiento y la comercialización, principalmente de la pequeña producción comercial y campesina. La tendencia es a que las organizaciones agroempresariales manejen sus propios servicios, con lo cual se acentúa la polarización de los sectores.

Por la misma situación fiscal, otros organismos del sector público tampoco harán un esfuerzo significativo por modernizar actividades y servicios tales como infraestructura física, puertos y transporte, seguridad y otros. Estos deberfan avanzar simultáneamente como elementos complementarios e indispensables para lograr una mayor competitividad de la agricultura.

No existen indicios de que cambiará la tendencia de retirar -de los ministerios de agricultura y de las instituciones descentralizadas- las actividades de mayor significación económica relacionadas con la producción y el comercio. No obstante, se perfila un desplazamiento de las actividades tradicionales de los ministerios de agricultura hacia el fortalecimiento y la promoción de los servicios prioritarios contenidos en la llamada "caja verde" del GATT-94, tales como la investigación y la difusión tecnológicas pero, sobre todo, la información internacional agropecuaria suministrada en redes de amplio acceso.

En la educación agrícola media y superior, que es un factor determinante para dinamizar y consolidar el proceso de desarrollo sostenible de la

agricultura, no se aprecian acciones decisivas del Estado que alienten una perspectiva de mejoras cualitativas en el mediano plazo. Más bien la tendencia en algunos países apunta a la privatización, por la incapacidad del Estado de mantener estos servicios que representan un alto nivel de subsidio.

Paradojas de la Agricultura Regional

La agricultura es un sector importante en la mayoría de las economías y sociedades de los países de ALC. Sin embargo, en la agenda política internacional y también en las prioridades de los organismos multilaterales de financiamiento, la emergencia de nuevos temas importantes como la pobreza, las migraciones, la ecología y las drogas, ha ocasionado una pérdida de la importancia relativa del tema agrícola como tal. Esto no quiere decir que la agricultura está ausente de las agendas nacionales e internacionales, ya que los temas emergentes tienen una estrecha relación con los problemas no resueltos de la agricultura.

Durante la época de sustitución de importaciones, la agricultura fue penalizada con políticas que generaban un sesgo antiagrícola. Con el nuevo modelo aperturista que se está desarrollando, se esperaba implícitamente que, al eliminarse algunas medidas que afectaban negativamente a la agricultura, el desempeño de ésta mejoraría. Sin embargo, las estadísticas disponibles para los países de la Región indican que el crecimiento de la agricultura fue mayor en el pasado que con el modelo en desarrollo. Aún en el período 1980-1990, caracterizado por la crisis de la deuda, el desempeño de la agricultura fue mejor que el del resto de los sectores de las economías de ALC (ver Recuadro 23).

De acuerdo con los datos disponibles, el desempeño de la agricultura fue superior en la época previa al período de ajuste y apertura económica. En efecto, el Valor Agregado Agrícola (VAA) de ALC creció en el período 1970-1980 a una tasa media anual del 3.5%, mientras que en la década de los ochenta creció 2.0% y entre 1990 y 1996 sólo 2.7% (BID 1997). Datos correspondientes al período 1950-1973 indican que el PIB agrícola de ALC creció a una tasa de 3.5 % (CEPAL 1996).

Por otra parte, en los quince años que van desde 1979-81 a 1992-94, el crecimiento del producto agrícola de ALC (2.0) fue menor que las tasas de crecimiento observadas en otros países en desarrollo en África (2.64) y Asia (3.85) y sólo cuatro países de América Latina tuvieron, en su producción

agrícola, tasas de crecimiento comparables con las alcanzadas por el promedio de los países asiáticos en vías de desarrollo (IICA 1996b).

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

	<i>Tasas medias de variación anual</i>		
	1970-1980	1980-1990	1990-1996
Valor Agregado Agrícola	3.5	2.0	2.7
PIB total	6.0	1.0	3.3

Fuente: BID 1997

	<i>Tasas medias de variación anual</i>		
	1970-1979	1980-1989	1990-1995
Exportaciones agrícolas	3.76	2.16	4.27
Importaciones agrícolas	8.98	-1.54	7.88

Fuente: Estimaciones IICA/Datos FAO

	<i>Porcentaje de participación de ALC en el mercado agropecuario de países de la OCDE</i>			
	1980	1985	1990	1993
Participación ALC	14.5	15.1	11.7	11.2

Fuente: CEPAL 1996

	<i>Productividad del trabajo agropecuario (% de variación anual)</i>		
	1970-1980	1980-1990	1990-1993
Argentina	3.2	0.6	1.3
Brasil	5.0	2.0	2.0
Chile	3.9	2.4	5.3
Colombia	4.2	1.0	1.1
Venezuela	3.2	1.3	2.7

Fuente: CEPAL 1996

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

El comercio agrícola es aún más importante para ALC que para los países en desarrollo de otras regiones. A diferencia de Asia y Africa que son importadores netos, ALC es un exportador neto de bienes agropecuarios (IICA 1996b). A pesar de esto, durante el período 1990-1995 -caracterizado por los procesos de apertura económica-, las exportaciones agrícolas de ALC crecieron a una tasa menor (4.27%), que la de las importaciones agrícolas (7.88%) (Estimaciones IICA/Datos FAO). También es importante destacar que en 1985, la participación de ALC en los mercados de productos agropecuarios de los países de la OCDE era del 15.1%, sin embargo para 1993 había disminuido al 11.2%. (CEPAL 1996)

Por otro lado, en un análisis que realiza el IICA y en informes recientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID 1996), se demuestra que el mayor dinamismo experimentado por las exportaciones latinoamericanas en los últimos años se observa en el marco de los bloques de integración subregionales y no con respecto a terceros mercados. Además, el comercio intrarregional está sirviendo de base para desarrollar nuevas exportaciones de mayor valor agregado que las que se colocan en el resto del mundo. Esto contradice la vieja hipótesis de la inviabilidad del comercio intrarregional de origen agropecuario, en virtud de la similitud de ofertas exportables, y pareciera coincidir con razones similares a las que explican el peso determinante del comercio intraindustrial entre los países desarrollados del Norte.

Al analizar las estadísticas de producción de ALC, se puede afirmar que con el nuevo modelo se han dinamizado y modernizado las actividades de la agricultura vinculadas a la exportación, en especial las no tradicionales, al tiempo que se ha desalentado la producción destinada al mercado nacional, el cual perdió los apoyos gubernamentales y se expone ahora a la

competencia de las importaciones. Ello explica, en buena medida, que algunos países se estén convirtiendo en importadores de alimentos;⁶ y que los niveles de pobreza en las zonas rurales estén creciendo y profundizándose: los pequeños productores y campesinos están asociados a la producción destinada al mercado interno y están marginados de la posibilidad de participar dadas las exigencias de recursos financieros, tecnológicos y humanos en actividades no tradicionales de exportación.

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

El cambio en las políticas económicas ha traído importantes consecuencias en el concepto de seguridad alimentaria. En el modelo previo, el concepto de seguridad alimentaria requería que los países se preocuparan por producir los alimentos que consumían; así surgieron programas de fomento a la producción nacional de productos básicos. En el nuevo modelo de apertura económica, el concepto ha evolucionado y la seguridad alimentaria es considerada como el proceso que garantiza el acceso a los alimentos que se consumen nacionalmente, sin tener en cuenta si se producen internamente o si son importados. Ello implica también que, en lugar de las políticas de fomento a la producción de alimentos básicos, se enfatizarán las políticas relacionadas con el ingreso.

La eliminación de las políticas de fomento y de soporte interno a la producción de alimentos básicos, y la exposición de los productores nacionales a la competencia externa (muchas veces subsidiada), han desalentado y reducido la oferta interna, mientras que, en el plano internacional, las inestabilidades climáticas crecientes, los desastres naturales, la liberalización de los mercados, las reducciones de excedentes y las demandas esporádicas que no consideran respuesta de oferta (caso de China, países del sudeste asiático y países que se han vuelto importadores), han presionado sobre las escasas disponibilidades y han elevado los precios.

⁶ Según cálculos del IICA con base en datos de la FAO, las importaciones de alimentos de ALC crecieron a una tasa anual del 7.66% entre 1990 y 1995.

En efecto, las reservas de cereales muestran un proceso de franco descenso desde 1992. En el caso del trigo, las reservas pasaron del 26.3% del consumo mundial en 1992/1993 al 18.7% como estimado para 1996/1997; por su parte, el precio (FOB) alcanzó un récord de US\$ 249 por TM en el segundo trimestre de 1996 y un promedio de US\$ 181.8 TM para ese año. Para apreciar la magnitud de esta alza en el precio, hay que tomar en cuenta que el precio promedio para 1995 fue de US\$ 148.5 TM y que la proyección para 1997 es de US\$ 145.9 TM (WORLD BANK 1997).

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

Para el año 2030, las proyecciones del desbalance entre la evolución de la población y la expansión urbana, y el crecimiento de la oferta de alimentos (dado que la disponibilidad de tierra cultivable por habitante se reduce), concluyen que habrá una mayor presión sobre los recursos naturales y sobre las escasas disponibilidades de alimentos, con efectos muy preocupantes para los países de menor poder adquisitivo que se han vuelto dependientes de las provisiones externas.

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

Lecciones de la Experiencia en esta Etapa de Transición

Los datos y las tendencias detectados con relación a la agricultura, indican que durante la década de los 80 y en lo que ha transcurrido de la actual, su desempeño en términos de tasas de crecimiento ha sido poco satisfactorio. No obstante, en lo que va de la década actual, se presenta un cambio en esa tendencia. Con base en lo anterior se puede inferir que las reformas económicas y las transformaciones institucionales emprendidas no han

logrado dinamizar las actividades agropecuarias, para recuperar el nivel de desempeño que los indicadores muestran para la década de los setenta.

Por lo anterior, se considera importante analizar y evaluar a tiempo las lecciones de esta etapa de transición, con la finalidad de introducir los cambios de dirección que permitan moldear la nueva institucionalidad de la agricultura y el medio rural con una visión renovada hacia el objetivo de desarrollo sostenible. Con tal propósito, se presentan algunas reflexiones sobre la experiencia recogida:

- La apertura de las economías es mucho más que una reducción de niveles arancelarios; es necesario abordar enfoques estratégicos más integrales y prepararse para participar en las nuevas reglas del juego. De lo contrario, sólo los más aptos (en términos económicos, financieros, tecnológicos y gerenciales) podrán beneficiarse de las bondades de la liberalización comercial.
- Se ha acentuado la mayor polarización entre unos pocos actores privados que se modernizan y compiten en mercados locales e internacionales, y la mayoría restante, que queda rezagada, sin posibilidad de modernizarse y en peligro de sucumbir ante la competencia, con los consecuentes costos sociales y políticos.
- La redefinición de los papeles de los sectores público y privado debe ser seguida del fortalecimiento de sus organizaciones. Si eso no sucede, las deficiencias de las organizaciones se convertirán en elementos retardatarios y obstaculizadores. Las organizaciones deben, por el contrario, utilizar elementos facilitadores que generen altas sinergias en torno a actividades, procesos y grupos de individuos, cuyos beneficios son difícilmente apropiables por agentes económicos privados que actúan en forma individual.
- Si se trasladan funciones del ámbito público a la sociedad civil, sin desarrollar en forma adecuada las capacidades de esta última para asumir dichas funciones, se producirán vacíos institucionales que obstaculizarán el desarrollo de las actividades socioeconómicas en la agricultura y en el medio rural.
- La "mano invisible" en mercados imperfectos o poco desarrollados no es suficiente para alcanzar una eficiente y equitativa asignación de recursos. Por lo tanto, se requieren instituciones adecuadas (públicas y privadas) para obtener respuestas que no surgen espontáneamente de los mecanismos típicos del mercado.

- Ante las restricciones de recursos públicos para invertir en tecnología e innovación, y el limitado esfuerzo de los actores privados en este campo esencial para la competitividad, se requiere construir soluciones institucionales imaginativas que permitan revertir esta situación y promover el cambio tecnológico que demandan los actores de la agricultura para competir con éxito en los mercados.
- Para activar el desarrollo de la agricultura y del medio rural, resulta esencial diseñar un nuevo perfil de recursos humanos más acorde con las nuevas tendencias del entorno mundial, regional y nacional. En mercados más abiertos y competitivos se requieren, por ejemplo, recursos humanos con capacidad para negociar, manejar información y dirigir procesos productivos y comerciales.
- Debe lograrse una articulación entre las políticas macroeconómicas y las políticas sectoriales agrícolas, con el fin de que se refuercen mutuamente y no se anulen por conflictos entre objetivos. Así, por ejemplo, en una estrategia que procura vincular más la agricultura nacional con los mercados internacionales, ciertas políticas que se centren en el control de la inflación pueden generar distorsiones en los macroprecios clave (tipo de cambio y tasas de interés) que atentan contra los sectores de productores orientados al mercado exterior.
- Persisten los problemas sociales de la equidad y la utilización racional de los recursos naturales: aún no se han desarrollado ni un enfoque integral para su tratamiento, ni marcos institucionales adecuados para definir y ejecutar políticas que contribuyan a un desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural.

CAPITULO III

Hacia una Nueva Institucionalidad de la Agricultura y el Medio Rural

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

La Necesidad de Cambiar la Visión Tradicional de la Agricultura

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

Esa dificultad se explica, en parte, por tres razones

- a. Entre los agentes vinculados a la agricultura predomina una visión unidisciplinaria, sectorialista, autárquica, parcial y estática, que limita la visualización de sus vínculos con el resto de la economía, el medio urbano, la sociedad y el entorno mundial.
- b. Las transformaciones actuales, en especial, las que atañen a la economía nacional e internacional, son tan dinámicas que, con la concepción tradicional de la agricultura, no se logran comprender ni anticipar oportunamente sus efectos.
- c. Se padece de un severo retraso en el conocimiento de los fenómenos que conciernen a la evolución de la agricultura y a actividades vinculadas a ella (p.ej., el estado de la nutrición y la salud en el ámbito rural, los efectos de los programas de estabilización y ajuste estructural, la magnitud real del deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente, las implicaciones de la nueva institucionalidad internacional, entre otros)¹.

En segundo término, es necesario contar con esa visión renovada porque, en los últimos años, los procesos de transformación agroindustrial se han hecho cada vez más complejos y sofisticados, lo cual ha redundado en una oferta amplia y variada, cuantitativa y cualitativamente, de nuevos productos. Con frecuencia, esas transformaciones le encubren al consumidor el origen agropecuario de los nuevos productos y, por ende, el aporte real de la agricultura. A esa situación contribuye, la utilización de

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

indicadores tradicionales para realizar esas mediciones, como sucede, por ejemplo, con el "producto interno bruto" (PIB) que, al ser utilizado a nivel sectorial, genera una distorsión conceptual y metodológica que tiende a subvalorar el verdadero aporte de la agricultura: su creciente contribución con insumos, y como mercado, en el desempeño y crecimiento del resto de las actividades productivas.

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

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

Finalmente, es preciso contar en las Américas con una visión renovada de la agricultura porque, desde hace algunos años, en foros nacionales e internacionales (en los cuales participan líderes políticos y funcionarios públicos de alto rango, así como representantes de organismos internacionales, financieros y de cooperación técnica), equivocadamente se le otorga una menor importancia a la agricultura, situación que se ratifica con la real marginación a que es sometida en la asignación de recursos y con la débil implementación de políticas y programas que procuran impulsar su transformación integral.

Las desarticulaciones que afectan a la agricultura

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

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

Es fundamental reconocer que existe una cercana relación entre esos cambios y las desarticulaciones. La errónea forma de visualizar a la agricultura como alejada de su realidad objetiva, induce, con frecuencia, a diferentes agentes económico-sociales a ver los acelerados cambios en el entorno como una fuente de incertidumbre y como una amenaza, en lugar de percibirlos como oportunidades. Si la agricultura se visualizara desde una perspectiva diferente, se podrían aprovechar esas oportunidades para impulsar su desarrollo sostenible. Sin embargo, esto exige que se cuente con un enfoque holístico que reconozca el valor de las partes y el de las interrelaciones entre ellas.

Un primer paso para superar las desarticulaciones es reconocerlas. En los países de ALC se aprecian desarticulaciones en varios planos relacionados con la agricultura y el medio rural. Algunas de ellas, de importancia capital, se dan entre la agricultura, la sociedad rural y el resto del sistema económico; entre los niveles de las políticas; entre las perspectivas de corto y de largo plazo; entre los objetivos de competitividad y equidad; y, entre los procesos de privatización y la gobernabilidad del sistema socio-político.

La desarticulación entre la agricultura, la sociedad rural y el resto del sistema económico no permite entender la contribución de la primera al crecimiento y desarrollo del país; limita la comprensión de las implicaciones

de los cambios en el ambiente nacional e internacional; impide entender el nuevo papel que está desempeñando; dificulta la posibilidad de definir procesos de seguimiento a esos cambios, e impide abordar las reformas institucionales de una manera integral.

La *desarticulación entre las políticas macro, meso y microsocioeconómicas* conduce a la concepción tradicional que ve las políticas sectoriales como un conjunto de medidas proteccionistas y de incentivos distorsionantes que se traducen en ineficiencias y desequilibrios en el accionar de las economías. No hay esfuerzos significativos orientados a desarrollar capacidad para analizar los impactos cuantitativos de las políticas macroeconómicas en la agricultura a nivel de cadenas productivo-comerciales ni a nivel de finca; tampoco los hay para efectuar análisis de inteligencia económica, inteligencia de mercado, inteligencia comercial, y menos aún para articular una estrategia de innovación productiva.

La *desarticulación entre las políticas agropecuaria y comercial*, generada por una apertura ortodoxa que descansa en medidas de liberalización comercial, carentes de un marco de políticas coherente que las comprenda, impide aprovechar las sinergias de la ampliación de mercados y la exposición a la competencia. Se inhibe así la posibilidad de promover una transformación productiva, institucional y humana, y de potenciar el crecimiento de las economías.

Al faltar una estrategia de promoción de exportaciones que arrastre al resto de la economía, la liberalización de las importaciones genera crecientes presiones en los mercados de capitales, bienes y servicios. Esto pone en evidencia las deficiencias en los mecanismos de comercialización y en los servicios de apoyo para la agricultura, que terminan convirtiéndose en "cuellos de botella", que neutralizan los incentivos contenidos en la política comercial.

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

Existe *desarticulación entre las visiones de corto y de largo plazo*. En primer término, la urgencia de la crisis de la deuda, las políticas de estabilización y, posteriormente, la dinámica del cambio en el entorno y las presiones de la coyuntura, han determinado que se privilegie una visión de

corto plazo; asimismo, se han descuidado las acciones de más largo aliento, cuando muchas de las acciones e inversiones en la agricultura requieren amplios plazos de maduración y una visión de largo plazo. Por ejemplo, los procesos de innovación productiva para elevar los niveles de competitividad de la agricultura, requieren acciones de largo plazo y no se construyen con medidas habitualmente utilizadas para resolver las urgencias del corto plazo.

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

En el plano institucional, se presenta una *desarticulación, entre los procesos de privatización y el objetivo de cimentar la gobernabilidad*. No se están reconvirtiendo las organizaciones públicas para que se adapten al nuevo estilo de desarrollo y tampoco se están creando las capacidades necesarias, en organizaciones privadas, para gerenciar los procesos de cambio. Con los procesos de privatización no se está mejorando la gobernabilidad del sistema socio-político, pues, no se están definiendo nuevas formas de relacionamiento público-privadas, ni se están desarrollando nuevas organizaciones en la sociedad civil que puedan asumir las funciones del ámbito público.

Nuevos énfasis en la concepción de la agricultura

Para que los cambios en el entorno económico, social y político se perciban como oportunidades, es necesario reconocer y superar las limitaciones que impone la actual forma de visualizar, y manejar los asuntos relacionados con la agricultura.

Con el modelo de desarrollo que está en vías de gestación, "orientado hacia afuera", se hace cada vez más evidente la urgencia de abandonar la visión tradicional de "agricultura primaria". Los "nuevos énfasis" que van apareciendo presentan características muy diferentes a las que primaron en

ALC durante el modelo de sustitución de importaciones. En el Recuadro 24 se resumen algunos de esos elementos que van surgiendo y se contraponen con los de la "concepción tradicional". Como ahí se indica, se van perfilando cambios, no sólo en la forma de concebir la agricultura, sino en cuanto a sus actores, los mercados y sus características, y la forma en que se perciben los límites de los derechos de la "propiedad privada" frente al interés colectivo, en materia de conservación de recursos naturales.

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

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

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

Fuente: Adaptado de Boehje 1995

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

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

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

Fuente: Adaptado de Boehje. 1995

Visión Renovada de la Agricultura y el Medio Rural

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

En esta visión, se plantea que como orientación estratégica para enfrentar los retos y superar los problemas que aquejan a la agricultura, es preciso lograr la vinculación entre Estado, sociedad civil y mercado, por medio de procesos que articulen *modernización con democracia*. Ello permitirá capitalizar en todos los estratos sociales del agro los beneficios potenciales de ese nuevo contexto nacional e internacional en el que se desenvuelve la agricultura. Modernización y democracia deben convertirse en dos fuerzas sinérgicas en las que la democratización de los procesos decisorios amplíe los beneficiarios del proceso de modernización de la agricultura y del medio rural.

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

El enfoque sistémico

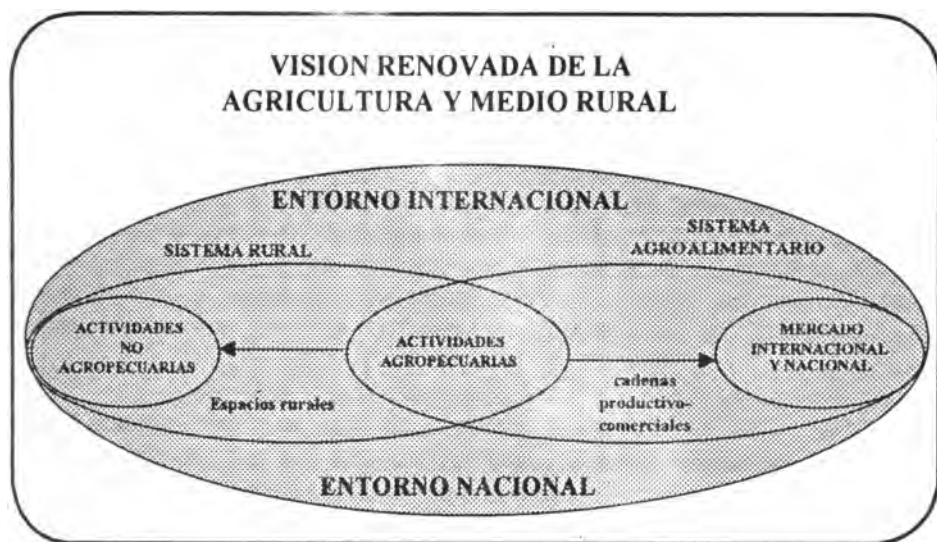
El *enfoque sistémico de la agricultura* busca superar la concepción tradicional. Con ese propósito, define tres componentes operativos básicos que le permiten analizar y actuar sobre la agricultura y el medio rural: *los espacios rurales, las cadenas productivo-comerciales y las interacciones entre ambos* (ver Figura 2).

- Los *espacios rurales* son espacios territoriales específicos del medio rural que se definen como el escenario socio-político en el cual se articulan relaciones sociales y económicas. Presentan cierta homogeneidad desde el punto de vista de su potencial y de sus limitaciones ecológicas,

productivas, sociales e institucionales. Por ello, representan un espacio territorial idóneo para focalizar, eficientemente, la asignación de recursos, y para identificar las relaciones entre los agentes socioeconómicos y entre la actividad productiva agropecuaria y el resto de la sociedad rural².

- Las *cadena productivo-comerciales* se insertan en esas unidades rurales y articulan la actividad agropecuaria primaria con el resto del sistema económico: *hacia atrás* (con el sector que provee insumos), *hacia adelante* (con el procesamiento, comercio interno y externo) y *hacia los lados* (con los servicios de apoyo a la producción y el comercio)³.

Figura 2



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

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

- Las *interacciones de las cadenas con los espacios rurales* deben contribuir al equilibrio y estabilidad del sistema global, para lo cual es importante tener en cuenta sus cuatro dimensiones: técnico-económico, social, ecológico-ambiental y político-institucional. La sostenibilidad del proceso de desarrollo depende de la construcción y manejo del balance entre las cuatro dimensiones, en el marco de la estrategia global que en tal sentido adopte el país.

El *enfoque sistémico de las organizaciones* vinculadas a la agricultura y al medio rural se orienta a superar la concepción restringida de su naturaleza y de su funcionamiento. Desde este enfoque, los ministerios, las asociaciones de productores, las empresas, etc., son concebidas como organizaciones abiertas en proceso permanente de aprendizaje social⁴. Esto conduce a la incorporación, en forma armónica, de los conceptos de visión compartida, sistemas institucionales, vinculación entre los sectores público y privado, trabajo en equipos interdisciplinarios y capitalización del recurso humano.

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

- La incorporación, en forma explícita, de tres sujetos cuyas interacciones sustentan la efectividad de dichas organizaciones: la clientela (usuarios), los competidores y los aliados.
- La redefinición de mecanismos e instrumentos de gestión institucional y empresarial, en la cual "clientela", "competidores" y "aliados" se incorporan explícitamente en la configuración de una nueva institucionalidad que, entre otras cosas, exige nuevos criterios que permitan valorar el desempeño de una organización en términos de su efectividad.

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

- La necesidad de diseñar y promover transformaciones institucionales que, además de considerar los nuevos escenarios internacionales, induzcan a la descentralización de los procesos de toma de decisiones; a la articulación interinstitucional en unidades territoriales específicas del medio rural (por ejemplo municipios, regiones o microrregiones); a la implantación de mecanismos transparentes de vinculación de instancias públicas y privadas.

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

La finalidad

Los dos desafíos mencionados dan contenido a la *finalidad* de la visión renovada, ya que definen la necesidad de concebir el desarrollo sostenible de un país -y por ende, de su agricultura y de su medio rural-, como un proceso multidimensional e intertemporal en el cual se articulan competitividad, equidad y sustentabilidad, objetivos que se definen en los siguientes términos:

- *Competitividad*, entendida como el logro de ventajas competitivas dinámicas, que permitan capturar y mantener un espacio en los mercados nacionales e internacionales que beneficien a amplios sectores de la sociedad. Esa competitividad debe sustentarse en procesos comerciales y productivos que no generen cambios indeseables en el medio ambiente y que utilicen racionalmente los recursos naturales, que coadyuven a la creación de una clase agroempresarial y que vigoricen los eslabonamientos de los diversos niveles de la economía (actividad productiva rural, cadenas agroalimentarias, aspectos macroeconómicos e internacionales), agregando valor en cada uno de ellos, de tal forma que beneficien a la mayoría de los agentes involucrados en el proceso de desarrollo.
- *Equidad*, entendida como un estilo de organizar la sociedad, que incorpora los resultados de la acción simultánea del logro de la

competitividad y la capitalización humana ⁵. En esencia, la equidad no se limita a la superación de las desigualdades económicas, sino que va mucho más allá para referirse a la ampliación de las capacidades individuales y sociales y al respeto de los derechos de todos ⁶.

- *Sustentabilidad*, definida como el uso racional de los recursos naturales y del medio ambiente, que valore, en su debida dimensión, la importancia del entorno natural para el bienestar humano y que evite la depredación masiva y sistemática de esa base natural. Para ello, es importante el ordenamiento del uso del territorio por los agentes económicos, pero también la conservación y el aprovechamiento de la biodiversidad; así como también los esfuerzos educativos, no sólo para conservar, sino para introducir en la agricultura, prácticas productivas que no afecten adversamente al medio ambiente.

Para poder alcanzar y mantener, en el mediano y largo plazo, el equilibrio y la estabilidad de las dimensiones técnico-económica, social, político-institucional y ecológico-ambiental del desarrollo sostenible, esta visión renovada de la agricultura y del medio rural postula como principio cohesionador, la *solidaridad* entre los diversos grupos sociales: la dimensión ética, en un sentido amplio, ocupa un lugar central en la articulación de *modernización y democracia*.

La estrategia

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

- Se requiere una *transformación productiva* que propicie la diversificación y el procesamiento (valorización) de la producción, con base en una innovación productiva que contemple la eficiencia

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

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

procesos de producción, la capacidad gerencial y la protección humana y ambiental.

- Asimismo, es preciso lograr una *transformación comercial* que redefina y enlace los sistemas de comercio interno con los de comercio internacional, para complementar la transformación productiva y elevar, así, los niveles de competitividad, nacional y regional, de los sistemas agroalimentarios, agrotexiles y agro-ornamentales, entre otros.
- El activador de los procesos de transformación productiva y comercial es la *transformación humana*; ella se constituye en el principal medio para que dichos procesos se cumplan. Al mismo tiempo, las transformaciones productivas y comerciales refuerzan la capitalización del recurso humano, pues, por medio de la apropiación acumulativa del conocimiento se enriquece la transformación humana (ver Recuadro 26).

Recuadro 26. El conocimiento como fuente de poder

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

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

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

Recapitulando, la visión renovada de la agricultura y del medio rural postula que la finalidad del desarrollo sostenible, fundamentada en la competitividad, la equidad y la sustentabilidad, conducirá hacia sociedades más democráticas, siempre que se sustente en el principio de solidaridad. Esta acotación es fundamental, ya que, por medio de ese principio, se consigue la cohesión social requerida para alcanzar y mantener la gobernabilidad del sistema sociopolítico, gobernabilidad entendida como la capacidad endógena de ese sistema para resolver sus conflictos pacíficamente y, asimismo, definir y aceptar reglas de convivencia a largo plazo (ver Recuadro 27).

Las Organizaciones Públicas y Privadas en la Nueva Institucionalidad

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

organizaciones se definan como unidades en proceso de aprendizaje permanente.

Recuadro 27. Una nueva orientación en Bolivia: el desarrollo sostenible

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

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

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

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

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

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

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

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

La nueva institucionalidad de la agricultura y del medio rural debería incorporar otros actores que no sean sólo los ministerios de agricultura y los productores primarios. Hay que considerar al menos cinco tipos de organizaciones, las cuales desempeñan papeles diferentes y requieren de mecanismos diferenciados en función de sus respectivos papeles.

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

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

Dentro del modelo de desarrollo que se está construyendo, el nuevo papel de los *ministerios de agricultura* (o similares) y de las *instituciones públicas especializadas* debe evolucionar en consonancia con el papel subsidiario que se le asigna al Estado. Para ello, es menester adoptar una estrategia de

cambio institucional que sea proactiva; que tome en cuenta el entorno mundial, regional y nacional, en forma explícita y articulada; que sea ampliamente participativa, y que enfatice el uso de la gerencia estratégica (con el fin de posicionarse adecuadamente ante los cambios del entorno).

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

En tanto se adopte una visión renovada que ayude a revalorar el papel de la agricultura y del medio rural, los ministerios de agricultura se verán fortalecidos (y no necesariamente en cuanto a su tamaño). Deberán extender su *ámbito de acción* en torno a las cadenas productivo-comerciales y a los espacios rurales, coordinando y concertando acciones con otras instituciones públicas (por ejemplo ministerios de economía y comercio, en el primer caso, y de salud, educación, obras públicas, etc., en el segundo y de transporte, comunicaciones, etc., en ambos casos). Asimismo, los ministerios de agricultura deberán incorporar, al ámbito de su quehacer, una fuerte interacción con otras instituciones públicas, especialmente con las responsables de las políticas macroeconómicas.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que, aunque la agricultura pueda ser la base económica de un determinado territorio (región, microrregión o municipio), no necesariamente es la única actividad en la que se sustenta el desarrollo sostenible del medio rural: en ese medio, las actividades *no agrícolas* tienden a crecer en importancia, sobre todo en la lucha por aliviar la pobreza.

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

Los servicios que mantendrían los ministerios de agricultura y las instituciones especializadas del sector público serían estrictamente de apoyo a la iniciativa privada, buscando que la prestación directa de éstos sea ejecutada, en su mayoría, por operadores privados (empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil). El Estado se reservaría la función de regulación y supervisión de la prestación de los servicios y actuaría en los casos en los que el mercado, operando libremente, no brinde soluciones o asignaciones de recursos socialmente deseables (fallas de mercado).

En el nuevo entorno, y de acuerdo con las características del modelo en construcción, las *organizaciones de la sociedad civil* en la agricultura y en el medio rural van cambiando su papel; su atención se centra menos en la defensa de intereses corporativos y reivindicativos, y más en la búsqueda del diálogo y la concertación en torno a políticas, acciones y proyectos (tanto con el Estado, como con otros actores privados).

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

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

Las organizaciones de la sociedad civil que agrupan a pequeños productores y campesinos, pobladores y otros grupos vulnerables del medio

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

Las organizaciones públicas de la agricultura y del medio rural enfrentan el desafío de ser más eficientes y eficaces, para que puedan promover la transformación productivo-comercial que haga competitivas las actividades agrícolas, y más equitativas y sustentables las actividades que se realizan en los espacios rurales. Para ello, resulta básico precisar la clientela hacia la cual se enfocarán sus esfuerzos de concertación, la ejecución de políticas, y la prestación de servicios.

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

Atendiendo a su inserción en los procesos productivos y no al tamaño de sus explotaciones o de sus empresas, se pueden distinguir tres tipos de agricultores o *clientes directos* de los ministerios de agricultura y de las instituciones especializadas: *agricultores en economía de mercado* (empresarios privados dedicados ya sea a la producción primaria o a la producción y comercialización de productos primarios, quienes están vinculados a los mercados locales e internacionales, integrados con la

industria de transformación y generalmente organizados gremialmente); *agricultores en transición* (son también empresarios privados catalogados como agricultores pero poco tecnificados gerencialmente, que tienen potencial para participar en el mercado si se transforman productivamente, pero requieren el apoyo estatal para superar ciertas limitaciones); *agricultores de subsistencia* (también son empresarios privados catalogados como agricultores, que carecen de conocimientos gerenciales, no tienen posibilidades a corto plazo de transformarse o "modernizarse" para competir en los mercados y requieren apoyo por medio de las políticas sociales del Estado).

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

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

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

En cuanto a los *agricultores de subsistencia*, éstos deben ser objeto -a corto plazo- de una política social estatal conducente a modificar o paliar sus limitantes estructurales. En el mediano plazo se debe buscar su integración al mercado, pero tomando en cuenta, también, que la capacidad productiva de estos individuos puede estar centrada en actividades no necesariamente agrícolas.

Como se indicó, la *clientela indirecta* de los ministerios de agricultura y de las instituciones especializadas, se define en función de su articulación con la

clientela directa. Como *clientela indirecta* se considera a aquellos individuos o empresas que se dedican a la comercialización y a la transformación de productos primarios de la agricultura, a la comercialización de productos con algún grado de procesamiento y a la provisión de insumos y servicios. También forman parte de esta clientela las organizaciones de la empresa privada y del resto de la sociedad civil que actúan en el medio rural y están vinculadas a la agricultura, a través de la prestación de servicios. Los ministerios de agricultura y las instituciones especializadas de la agricultura no se relacionan con estos clientes mediante la prestación de servicios directos, sino a través del diálogo, la concertación y la acción coordinada con otras organizaciones estatales (en torno a la definición y ejecución de políticas, programas, proyectos y acciones específicas).

La relación de los ministerios de agricultura con otros organismos estatales (relación intersectorial) para atender las demandas de sus clientes, directos e indirectos, vinculados por medio de las cadenas productivo-comerciales, se da principalmente en los temas de políticas macroeconómicas y sectoriales, comercio interno y externo, facilidades de infraestructura y servicios de apoyo a las diferentes actividades productivas y comerciales. Las principales relaciones se mantienen con la banca central, los ministerios de economía, comercio, hacienda, transportes y comunicaciones.

Por su parte, en la relación intersectorial para atender las demandas de los clientes vinculados por medio de los espacios rurales, los ministerios de agricultura y las organizaciones especializadas coordinan sus acciones con los sectores sociales, culturales y ambientales (por ejemplo, ministerios de educación, salud, vivienda, medio ambiente y recursos naturales, infraestructura, bienestar social, transporte y comunicaciones, etc.), como también con las organizaciones de gestión político-administrativa en el nivel descentralizado (municipalidades y gobiernos regionales y locales).

La Visión Renovada de la Agricultura y el Medio Rural como Condición para la Nueva Institucionalidad

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

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

En tal sentido, la adopción de la *visión renovada* de la agricultura debería ser el resultado de una tarea de conjunto, en la cual sea posible distinguir la especificidad de cada país (nivel nacional), de cada subregión (Andina, Caribe, Central, Norte y Sur), y de la totalidad interamericana. La diversidad de identidades que se puede observar en la realidad hemisférica -y que debe preservarse como base fundamental de la riqueza del conjunto- es perfectamente compatible con la integración dinámica, solidaria y equitativa antes señalada a la que se han comprometido los líderes del hemisferio.

En estos tres niveles (nacional, subregional e interamericano) se requiere la contribución de organizaciones de productores, funcionarios del ámbito público, líderes privados, académicos, investigadores y muchos otros actores sociales, así como alianzas estratégicas con otras instituciones nacionales, subregionales, regionales e internacionales.

Para propiciar este proceso participativo, se requerirá el apoyo imaginativo de los organismos de integración e instancias similares que existen en el concierto interamericano, para los cuales la tarea de construcción de la visión renovada de una agricultura representa una oportunidad excepcional para alcanzar mayor presencia y articulación.

Con base en estas consideraciones, en este estudio se propone que se emprenda una iniciativa hemisférica, liderada por los ministros de agricultura de las Américas, para posicionar a la agricultura en la tarea de construir una nueva institucionalidad, nacional e internacional. Así mismo, se señala que, esa iniciativa deberá estar orientada por una visión renovada de la agricultura y del medio rural, que tiene como finalidad el desarrollo sostenible.

Sin la orientación de esa visión renovada, se corre el riesgo de que las acciones que se emprendan en pro de la nueva institucionalidad, carezcan de direccionalidad e integralidad, y sigan siendo esfuerzos desarticulados.

CAPITULO IV

Una Propuesta de Acciones para la Transición a la Nueva Institucionalidad

Es urgente posicionar a la agricultura en el proceso de construcción de la nueva institucionalidad, internacional y nacional. Las situaciones prevalecientes en los países del hemisferio indican que la agricultura ha quedado rezagada como actor principal de ese proceso y está adoptando una posición reactiva, más que contribuyendo a la construcción de esa nueva institucionalidad. Esto es paradójico, si se considera que la agricultura, aún cuando no aparece en forma explícita, es un componente fundamental de los cuatro objetivos del Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad de las Américas, acordados por los Presidentes en la Cumbre de Miami, en 1994. Esta reunión marcó un hito en lo que será la convivencia de las naciones americanas en el futuro y, consecuentemente, fijó un derrotero para la estrategia de transformación de la agricultura y del medio rural de las Américas, de cara al siglo XXI.

Ante este hecho histórico, cabe la pregunta: ¿Qué hacer para recuperar el tiempo transcurrido y situar a la agricultura en el lugar que merece en el proceso de construcción de esa nueva institucionalidad? En el presente capítulo se proponen seis acciones estratégicas, que podrían ser emprendidas por los países del hemisferio, para contribuir en la construcción de la nueva institucionalidad de la agricultura y del medio rural. Además se hacen sugerencias sobre las tareas iniciales a realizar, para que las organizaciones públicas y privadas de la agricultura avancen en la transición hacia la nueva institucionalidad de la agricultura de las Américas.

La Institucionalidad y la Transformación de la Agricultura y del Medio Rural de las Américas

Las instituciones constituyen las reglas del juego de una sociedad. Los cambios en la institucionalidad, nacional e internacional, de la agricultura deben darse en función de objetivos claros: solo así podrá lograrse un desarrollo de la agricultura y del medio rural que sea sostenible en el tiempo. Esto implica asumir una actitud proactiva para construir la institucionalidad requerida para lograr una agricultura competitiva, equitativa y sustentable.

Es urgente reconocer que los cambios en la institucionalidad tienen, y tendrán, 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 de las Américas es que estos cambios no sean vistos como amenazas, sino como oportunidades para el tremendo potencial humano, natural y económico de que dispone.

Es necesario, entonces, que los líderes públicos y privados de la agricultura no sean meros espectadores de estos cambios, sino que, unidos en un esfuerzo hemisférico, consoliden el reposicionamiento de la agricultura y sean protagonistas del rediseño de sus instituciones y organizaciones.

La orientación que debe prevalecer en el rediseño de estas instituciones es que modernización y democracia no son valores antagónicos, sino dos fuerzas sinérgicas. La democratización de los procesos decisorios para los cambios institucionales, permitirá incrementar la proporción de beneficiarios del proceso de modernización de la agricultura.

El IICA destaca la urgente necesidad de construir una Alianza Hemisférica para la Transformación de la Agricultura de las Américas, que agrupe a los líderes del sector público, a los de organizaciones gremiales y empresariales, a los representantes del sector académico y profesional y, a los de organismos internacionales.

Con esa posición, el Instituto reafirma su propuesta de que los líderes de la agricultura de las Américas deben contribuir activamente a la construcción de nuevas reglas, nuevas normas y nuevas organizaciones que logren la vinculación entre Estado, sociedad civil y mercado. Esto es esencial para alcanzar el objetivo de capitalizar para la agricultura los beneficios del nuevo contexto internacional.

Acciones Estratégicas para la Transición a la Nueva Institucionalidad

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

La identificación de esas acciones estratégicas y el orden de prioridad que se les asigne, y la necesidad de desarrollar, o fortalecer, las capacidades organizacionales, dependerán de la situación de cada país. No obstante, desde una perspectiva general y ante las tendencias del entorno, se han seleccionado seis acciones estratégicas para que el Estado y la sociedad civil, por medio de sus organizaciones, contribuyan a construir una nueva institucionalidad.

Estas acciones corresponden a tres ámbitos. El primero es de carácter global, le da direccionalidad a todo el proceso, y corresponde al objetivo superior de la nueva institucionalidad: el desarrollo sostenible de la agricultura, el cual se traduce en términos de hacerla competitiva, equitativa y sustentable. Para ello se proponen dos acciones estratégicas: *reorientar la reforma institucional y capitalizar los recursos humanos*.

El segundo ámbito corresponde a los temas o campos de acción, que son elementos clave para lograr el desarrollo sostenible de la agricultura : si no se actúa sobre ellos en forma prioritaria, se limitarán los avances de la totalidad del esfuerzo. Las acciones estratégicas que se proponen en este ámbito son: *incorporar la nueva institucionalidad internacional y mejorar la efectividad de los servicios*.

Finalmente, en el ámbito correspondiente a la orientación estratégica que deben seguir las organizaciones públicas y privadas en el esfuerzo de construir una nueva institucionalidad, se proponen dos acciones: *desarrollar la capacidad de conducción efectiva e integrar las comunidades rurales a los procesos de decisión nacionales*.

A continuación se presentan las orientaciones que debería tener cada una de las seis acciones estratégicas propuestas:

Reorientar los procesos de reforma institucional

Las reformas institucionales que se emprenden en los países definen nuevas reglas y nuevos mecanismos de interrelación entre el Estado y la sociedad civil; sus efectos se hacen sentir en todos los campos de la actividad económica y social. En este sentido, aunque en algunos casos estén limitadas a objetivos muy específicos como la apertura comercial, la reducción del gasto público o la descentralización de las decisiones político-administrativas, estas reformas marcan la pauta para el diseño de nuevas relaciones entre las organizaciones y los individuos. Su naturaleza vinculante con todos los procesos económicos y sociales, nacionales e internacionales, les confiere una enorme importancia.

Una nueva orientación de la reforma institucional debería fortalecer la gobernabilidad del sistema socio-político y contribuir a cimentar la solidaridad entre los diferentes actores sociales. Para ello, las reformas deben diseñarse y ejecutarse por medio de procesos plenamente participativos, de tal forma que la sociedad civil se comprometa, en forma auténtica, a asumir o compartir funciones públicas. Pero, también el Estado debe comprometerse a cumplir con las funciones que le competen. Sólo mediante el fortalecimiento del diálogo y la internalización de compromisos se podrán establecer vínculos estrechos entre los sectores público y privado, y evitar, así, el riesgo de crear vacíos institucionales en las funciones públicas.

En el proceso de reformas se debe modificar el tipo de intervención tradicional del Estado (p. ej. otorgar subsidios en forma indiscriminada); es preciso evolucionar hacia una nueva forma de intervención justificada, selectiva, eficiente e innovativa, en consonancia con la institucionalidad derivada de la nueva normativa internacional. De esa forma, será posible establecer reglas del juego claras, estables y predecibles para el funcionamiento eficiente y transparente de los mercados.

Con el propósito de reducir el grado de confrontación y lograr resultados permanentes, la reforma institucional debería construirse sobre la base de una amplia *concertación* entre los diferentes actores, públicos y privados. Asimismo, debería enmarcarse en una estrategia basada en criterios de gradualidad, selectividad e integralidad.

Para obtener credibilidad en los procesos de privatización, las reformas institucionales deben implantar controles políticos y fiscales, y establecer, con carácter obligatorio, la necesidad de que dichos procesos sean

transparentes. Una amplia participación de organizaciones de la sociedad civil (sindicatos, empresas, cámaras, etc.) en los procesos de privatización o desestatización, conferirá credibilidad y sostenibilidad a las reformas.

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

Capitalizar los recursos humanos

El recurso humano es la esencia y el fin de la transformación integral de la agricultura de las Américas. Toda acción que se emprenda en el campo del mejoramiento de la capacidad humana tendría un efecto directo sobre el objetivo de desarrollo sostenible de la agricultura y del medio rural. Por ello, los esfuerzos dirigidos al desarrollo humano no pueden ser excluyentes: deben incluir los diferentes conglomerados y sectores de la sociedad.

La visión renovada de la agricultura y del medio rural plantea que el recurso humano desempeña un papel central como activador y razón de ser de los procesos de transformación conducentes al desarrollo sostenible. En la transición hacia la nueva institucionalidad, las inversiones en la formación de recursos humanos se convierten en una condición necesaria para hacer viable ese proceso. (ver Recuadro 28)

Para lograr el desarrollo sostenible de la agricultura y del medio rural, es indispensable la generación continua de personas con nuevas capacidades y nuevas actitudes, con sólidos principio éticos y de solidaridad, y dispuestos a asumir tareas de liderazgo en los procesos de conducción de las organizaciones, públicas y privadas.

El desarrollo de estas nuevas capacidades y actitudes (y en general la formación integral de los individuos) exige reorientar la *educación*: las futuras generaciones deben formarse con una visión renovada de la agricultura y del

medio rural y, de ese modo, internalizar el objetivo de desarrollo sostenible y los valores éticos que lo sustentan.

Recuadro 28. La inversión en capital humano

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

Para lograr el desarrollo sostenible de la agricultura y del medio rural, es indispensable la generación continua de personas con nuevas capacidades y nuevas actitudes, con sólidos principio éticos y de solidaridad, y dispuestos a asumir tareas de liderazgo en los procesos de conducción de las organizaciones, públicas y privadas.

El desarrollo de estas nuevas capacidades y actitudes (y en general la formación integral de los individuos) exige reorientar la *educación*: las futuras generaciones deben formarse con una visión renovada de la agricultura y del medio rural y, de ese modo, internalizar el objetivo de desarrollo sostenible y los valores éticos que lo sustentan.

Los esfuerzos de *capacitación* también deben abarcar los diversos estamentos de las organizaciones públicas y privadas que desarrollan actividades vinculadas a la agricultura. La capacitación debe apuntar al fortalecimiento de los aspectos técnicos y gerenciales, así como al desarrollo de nuevas actitudes hacia el cambio, en las cuales el diálogo, la concertación y la democratización de los procesos decisorios ocupan un lugar crucial.

Se necesita, entonces, una profunda transformación de los sistemas educativos de los países de ALC. Este reto puede verse como un problema o como una oportunidad. En cualquier caso, el desafío es aprovechar, colectivamente, el caudal de conocimientos y experiencias de cada país.

La definición y el establecimiento de mecanismos de concertación y diálogo entre quienes participan en el ámbito de la educación, la capacitación y la innovación tecnológica agropecuaria, son elementos indispensables para el cambio. El desarrollo de estos mecanismos debe comprender, no sólo la participación de los actores a nivel nacional, sino que debe estar orientado a la constitución de redes hemisféricas.

Los centros de enseñanza tendrán que renovar sus estructuras limitantes y sus estilos tradicionales de gestión educativa, pues éstos no han hecho más que contribuir al aislamiento de los planteles y al desarrollo de un corporativismo cerrado¹. Se trata de generar una nueva institucionalidad del conocimiento, abierta a los requerimientos de los empresarios y productores agropecuarios y agroindustriales, y a las exigencias de calidad y oportunidad de los mercados.

En dicha institucionalidad, el papel del Estado tendría varias facetas. Primero, estimularía y contribuiría a la formulación de un enfoque integrador de los componentes de educación, capacitación, investigación y desarrollo, entre sí y con los sectores productivo y de servicios; segundo, aplicaría mecanismos e incentivos tendientes a adaptar la cantidad y la calidad de la oferta -de técnicos y profesionales vinculados a la agricultura y al desarrollo rural- con la demanda; tercero, cumpliría una función evaluativa, incentivadora y generadora de políticas a largo plazo; cuarto, orientaría y estimularía la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento para la empresa educativa, apuntando hacia una participación creciente de los recursos privados.

En resumen, la educación, desde el enfoque de la nueva institucionalidad, debería ser concebida en función de los beneficios que aporte a la economía, a la sociedad y a la cultura, lo que implica sustituir el "corporativismo del saber" en favor de un sistema participativo, flexible y abierto a su entorno.

En el ámbito de la capacitación, las reformas institucionales tendrán diversas orientaciones según sean las necesidades de los sujetos. La capacidad y la actitud que requieren los dirigentes públicos, los dirigentes de las organizaciones privadas y no gubernamentales, así como sus asesores, se refieren a la instrumentación de procesos de conducción efectiva, los cuales estarían fuertemente influidos por la nueva institucionalidad internacional.

¹ Corporativismo entendido como la tendencia a defender los intereses de un cuerpo o sector profesional o institucional por encima de los intereses y necesidades generales de la sociedad.

Dada la complejidad de la realidad agrosocioeconómica, se deberían buscar enfoques de capacitación sustentados en el trabajo interdisciplinario.

Para la operación eficiente de las cadenas productivo-comerciales, se requieren agricultores y empresarios capaces de incorporar innovaciones tecnológicas, de organizar y dirigir procesos productivos, de manejar relaciones laborales, de consultar y utilizar información de mercados y costos, y de diseñar y poner en práctica estrategias de mercadeo, productivas y de inversión.

En el marco de las crecientes regulaciones sobre medio ambiente, el sector empresarial necesita desarrollar y fortalecer capacidades y habilidades que le permitan detectar las oportunidades presentes en los mercados internos y externos, y en el entorno de las políticas públicas, en especial las de tipo económico y financiero. Ante el nuevo marco normativo internacional, de apertura económica, que, entre otros, enfatiza la liberalización comercial y la desregulación de los mercados, se requiere que los agricultores abandonen su enfoque de productores y adopten el de agroempresarios. Esto implica pasar de una cultura basada en vender lo que se produce a otra en la que el objetivo es producir lo que tiene una demanda dinámica.

Es necesario superar las deficiencias derivadas, de la limitada utilización de técnicas gerenciales modernas en las pequeñas y medianas explotaciones agrícolas, con el propósito de viabilizar o mejorar su acceso a los mercados. En este campo es fundamental que los pequeños y medianos agricultores desarrollen capacidades para utilizar la nueva tecnología de comunicación e información y la apliquen en la toma de decisiones. La experiencia de los centros rurales de información establecidos en algunos países del hemisferio, es indicativa de los beneficios que aporta la vinculación de las comunidades rurales a los servicios nacionales e internacionales de información.

A nivel de las organizaciones y de los gobiernos locales, sería necesario desarrollar capacidades de gestión que los posibiliten para coordinar acciones con el Estado, ONG y otros actores de la sociedad civil, dirigidos a la superación de los desequilibrios socioeconómicos y ecológicos, en los ámbitos regionales y municipales. Campos prioritarios de esta acción deberán ser las organizaciones de los grupos sociales más rezagados, como son los campesinos, grupos indígenas y mujeres y jóvenes rurales.

Incorporar la nueva institucionalidad internacional

La normativa internacional que se está construyendo en los campos económico, social y ambiental, genera una nueva forma de concertación entre Estados, pero a su vez, tiene una fuerte influencia sobre 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 objetivo de desarrollo sostenible.

En efecto, en los últimos años, los países de las Américas han adoptado diversos acuerdos políticos, en foros mundiales y regionales, con profundas implicaciones para la agricultura y el medio rural. El Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad de las Américas suscrito en la Cumbre de Miami en 1994 es el compromiso que más unifica a los países americanos y cubre aspectos comerciales, sociales, ambientales e institucionales. Otros acuerdos de gran trascendencia son: en el ámbito comercial, GATT 1994 y la constitución de la OMC; en el campo ambiental, la Agenda 21, el Convenio sobre Diversidad Biológica, la Convención sobre Desertificación y el Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas (PADESA); en el ámbito social, la Cumbre Social de Copenhague y la Cumbre Mundial sobre Alimentación.

Esta nueva normativa internacional ofrece un conjunto de oportunidades de mercado e instrumentos de apoyo a los sectores productivos nacionales. Sin embargo, enfrentar el desafío de aprovechar esas oportunidades requiere un accionar coordinado y una responsabilidad compartida entre los actores públicos y los privados, ya que, ni el gobierno puede asumirlo solo, ni el sector privado puede enfrentarlo sin el apoyo del gobierno.

Como se indicó en el Capítulo II, instituciones multilaterales (FMI, OMC, BID, BIRF) y acuerdos comerciales y de integración (GATT, TLCN, MERCOSUR, CARICOM, CAN, etc.) definen el marco de la nueva institucionalidad internacional, condiciona la mayoría de las políticas públicas nacionales, y se refleja en las nuevas relaciones entre los agentes económicos y en una readecuación de las reglas del juego a nivel nacional e internacional.

Las decisiones de ámbito nacional adoptadas en el marco de esta nueva institucionalidad internacional ya no se limitan sólo a los niveles de los aranceles de importación o a algunas disciplinas comerciales, sino que

abarcan desde la política monetaria y fiscal hasta las políticas internas de apoyo a la producción y al desarrollo sectorial, los servicios, las normas para la inversión, las medidas laborales y las políticas ambientales, entre otras.

Tomando en cuenta lo anterior, para incorporar la nueva institucionalidad internacional, una labor importante del Estado en la agricultura y en el medio rural es propiciar y apoyar el desarrollo de las capacidades nacionales, públicas y privadas, para articular, en beneficio de la sociedad, los compromisos internacionales relacionados con el comercio, el medio ambiente y la equidad. Todo esto debe estar dirigido a lograr que esos compromisos se internalicen y se conviertan en oportunidades para los agentes económicos y para la sociedad en general.

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

El cumplimiento de los compromisos genera mayores demandas a los ministerios de agricultura y a otras organizaciones de los sectores público y privado agropecuarios. Por lo tanto es urgente tomar acción en esas organizaciones para pasar de una actitud reactiva de cumplimiento desarticulado a una actitud proactiva, enmarcada en la visión renovada de la agricultura.

Para lograr ese cambio se requiere reforzar los cuadros de analistas, equipos de negociadores, los sistemas de generación y procesamiento de información, y los mecanismos institucionales de seguimiento a la administración de los acuerdos. También será necesario introducir cambios en las legislaciones y en los procedimientos, ya que actualmente las responsabilidades descansan primordialmente en organizaciones no agrícolas, tales como los ministerios de comercio exterior, de economía o del medio ambiente.

Mejorar la efectividad de los servicios

La transformación integral de la agricultura de las Américas requiere que los servicios para la agricultura se redefinan en función de una transformación productivo-comercial de la agricultura, que la ayude a mejorar y a mantener sus niveles de competitividad en los mercados nacionales e internacionales, (sin perder de vista el objetivo de desarrollo sostenible). Esa redefinición es un elemento prioritario en la construcción de la nueva institucionalidad, ya que si no se desarrollan adecuadamente los servicios necesarios, los agricultores, las empresas y las comunidades rurales no podrán aprovechar plenamente las oportunidades que se presentan con la apertura económica.

En la actualidad, los servicios para la agricultura van más allá de los tradicionalmente considerados en su fase primaria (tecnología, semillas, sanidad, etc.). Aunque éstos siguen siendo importantes, se requieren otros (algunos novedosos) para poder, así, articular los diferentes eslabones de las cadenas productivo-comerciales y, de manera particular, para atender las exigencias de los consumidores en los mercados finales (tales como empaque, presentación, mercadeo internacional, normas de calidad, etc.).

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

En los países de mayor desarrollo relativo del hemisferio, el traspaso de servicios al ámbito privado posiblemente es una tarea más fácil que en los países de menor desarrollo relativo. En estos últimos, los agentes privados son también pequeños y poco desarrollados en cuanto a capacidad técnica, financiera y administrativa, y presentan mayores dificultades para disponer de recursos humanos calificados. Las organizaciones de la sociedad civil (por ejemplo los gremios) podrían asumir este reto, pero, antes, es necesario fortalecer su capacidad organizativa.

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

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

El sector público agropecuario debe cambiar su forma de trabajo. Es necesario contar con una nueva cultura de gestión pública orientada hacia la demanda; para ello sería indispensable, entre otras cosas, actualizar los métodos de trabajo y modificar el clima y la cultura organizacional de las entidades públicas. Por otro lado, es preciso determinar fórmulas que permitan recobrar los costos de la prestación de servicios públicos: allí se deberían introducir sistemas de cobro por servicios (*users fees*).

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

Desarrollar la capacidad de conducción efectiva

El esfuerzo de construcción de la nueva institucionalidad de la agricultura y del medio rural debe ser una tarea colectiva de individuos y, en general, se realiza a través de organizaciones públicas y privadas, sean estas organismos gubernamentales, asociaciones gremiales, empresas u organizaciones locales. Para lograr que estas organizaciones adopten la dirección adecuada es necesario ejercer una efectiva labor de conducción que oriente 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 también por "hacer las cosas correctas" (eficacia socio-política). Esto tiene dos implicaciones a nivel operativo:

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

Por otra parte, es necesario replantear la tarea de conducción en términos de formas novedosas de definición, implementación y adecuación de políticas para la agricultura y el medio rural, coherentes con la evolución de su entorno en los niveles mundial, regional y nacional. Esto, a su vez, tiene tres implicaciones de carácter operativo, vinculadas con la concepción de organizaciones en proceso de aprendizaje permanente:

- Las organizaciones deberían realizar, en forma articulada y oportuna, tareas de análisis y prospección sobre escenarios alternativos que sirvieran para las tareas de asesoramiento. Esto resulta necesario para dar contenido técnico a la concertación de decisiones.
- Lo anterior exigiría contar con información oportuna sobre la evolución del entorno en sus niveles mundial, regional y nacional.

También demandaría redefinir las relaciones con las diferentes fuerzas sociales, con el propósito de potenciar la utilización de los limitados recursos de que se dispone y hacer efectiva su tarea de conducción.

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

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

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

Las *alianzas estratégicas* constituyen otro mecanismo de articulación de las organizaciones con otros agentes clave para hacerle frente a los cambios en el entorno socio-político, económico e institucional. Permiten incrementar la capacidad de respuesta ante limitaciones en recursos financieros y humanos; asimismo posibilitan encarar y superar las debilidades y reforzar las fortalezas.

Las alianzas estratégicas, así como las fusiones, han sido características en el accionar de las grandes corporaciones en los países desarrollados. Actualmente, las empresas nacionales de ALC (estén o no asociadas a transnacionales), han incorporado esas modalidades para reforzar su posición competitiva. Dichas alianzas pueden establecerse también con organismos de cooperación técnica, con universidades, con centros académicos y de investigación. Además, pueden constituir una forma de garantizar mayor capacidad de respuesta y de influencia ante la eventual utilización de normas técnicas o sanitarias como barreras de acceso a mercados.

La *gerencia estratégica* se presenta como una herramienta fundamental para apoyar el proceso de conducción efectiva. Esto exigiría que los ministerios de agricultura y las organizaciones especializadas, públicas y privadas, redefinieran el contenido, los mecanismos y los instrumentos de las tareas de planificación, las cuales deben sustentarse en las de análisis y de asesoramiento en políticas; a su vez, estas últimas deben alimentar las decisiones y los procesos de negociación comercial. Ello aconsejaría replantear la situación actual de unidades que coexisten como compartimentos estancos en algunos ministerios de agricultura.

La complejidad del futuro que enfrenta la agricultura requiere la construcción de nuevos escenarios y la incorporación oportuna de información, para que las organizaciones puedan anticiparse y adaptarse a los cambios en el entorno. La gerencia estratégica se constituye entonces, en herramienta útil, no sólo para los ministerios de agricultura, sino también para las otras organizaciones relacionadas con la agricultura y el medio rural.

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 productivas y de inversión que les ayuden a mejorar los niveles de competitividad, equidad y sustentabilidad: información de inteligencia de mercados (estructura y dinámica de mercados relevantes y desempeño en ellos de los competidores); información de inteligencia comercial (identificación de "nichos de mercado"), e información sobre el papel y las posibilidades productivo-comerciales de agentes, actividades y regiones. Consecuentemente, la aplicación de la nueva tecnología de información y comunicaciones será un valioso soporte para la gerencia estratégica.

La *concertación*, entendida como el logro de acuerdos entre agentes públicos y privados, así como el cumplimiento y la actualización de sus compromisos, es el otro instrumento fundamental para operativizar las redes público-privadas. Gracias a ella se les otorga viabilidad social y política a los planteamientos que se definen para transformar, en una forma integral, la agricultura y el medio rural. Así se sientan, además, las bases de la gobernabilidad del sistema socio-político.

Integrar las comunidades rurales a los procesos de decisión nacionales

Mejorar los procesos decisorios de las organizaciones públicas y privadas, sean estas organismos gubernamentales, asociaciones gremiales, empresas u organizaciones locales, es parte de la tarea de conducción a la que se hacía referencia en la sección anterior. Por lo tanto, las acciones que se proponen para integrar las comunidades rurales, a los procesos de decisión nacionales, deben estar íntimamente relacionadas al desarrollo de la capacidad de conducción efectiva. Dichas acciones se refieren al papel de la información y las comunicaciones como medios esenciales para integrar el medio rural con el resto de la sociedad y con la comunidad internacional.

Desde ese punto de vista, se considera que el desarrollo de una nueva institucionalidad para la agricultura y el 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. Como se indicó en el Capítulo II, la tecnología de la información es cada vez más eficiente y tiende a popularizarse. Sin embargo, la evidencia muestra que en los sectores rurales la disponibilidad y el acceso a esa nueva tecnología es sumamente limitada.

En este sentido, debemos reconocer que un reto importante que enfrenta la agricultura está en cómo beneficiarse de esa tecnología. Un aprovechamiento adecuado, por parte de los países del hemisferio, del potencial que ofrecen los mercados y la tecnología, redundará, indudablemente, en el mejoramiento de los niveles de competitividad y en la reducción de la pobreza rural.

Es fundamental, entonces, que los pequeños y medianos agricultores, y las comunidades rurales, tengan acceso a las técnicas modernas del manejo de información para la toma de decisiones. De esta forma la información jugará un papel trascendental para transformar en oportunidades las potenciales amenazas, que para las pequeñas empresas agropecuarias y las comunidades rurales, representan la globalización, la integración económica, la liberalización comercial y las reformas institucionales.

Una agricultura moderna e insertada en los mercados requiere que los individuos y las organizaciones dispongan de información para analizar oportunidades de mercado e inversión y ofertas de tecnologías e insumos. De esa forma podrán lograr un mejor aprovechamiento de sus capacidades

competitivas, mediante estrategias adecuadas de producción, mercadeo e inversión. Por tanto, los mecanismos de información deben ser un componente prioritario dentro del esfuerzo por incorporar la utilización de técnicas gerenciales modernas en las explotaciones agrícolas y organizaciones rurales.

La nueva tecnología de informática y comunicaciones les permite, tanto a los agricultores como a las comunidades rurales, recibir información rápidamente, pero, además, les ofrece la posibilidad de interactuar: dar a conocer sus problemas y sus necesidades de información y de apoyo. El acceso a información adecuada y oportuna puede mejorar, o viabilizar, el acceso de los agricultores y de las empresas comerciales a los mercados, y lograr su articulación en las cadenas productivo-comerciales.

Lamentablemente, todavía falta conocimiento en el medio rural acerca de los beneficios que se pueden extraer de los servicios de información y comunicación, entre ellos, una mejora en la calidad de las decisiones. Otras limitaciones son el costo de los equipos y de la infraestructura, así como, la dificultad para acceder a la información. Superar las barreras que actualmente impiden el acceso a la tecnología moderna de información y comunicación en las áreas rurales, es un reto ineludible para las Américas.

No obstante, para lograr el objetivo de mejorar la toma de decisiones, además de disponer de la información y de la infraestructura física, es determinante contar con las herramientas técnicas que permitan el análisis de esa información y su aplicación eficiente. Por ello, para contribuir a desarrollar nuevos procesos decisorios entre los pequeños y medianos agricultores, y obtener impactos a mediano plazo, sin incurrir en grandes inversiones en infraestructura, se plantea establecer, en las comunidades rurales, tres sistemas interactivos de información:

- Información de mercados. Daría cuenta de los precios, al por mayor, de los productos agropecuarios, brindaría series estacionales de datos sobre el comportamiento de los principales mercados, e informaría sobre la oferta de los países que abastecen los mercados (elementos indispensables para las decisiones sobre mercadeo). Adicionalmente se contaría con información sobre normas de calidad, empaque y condiciones sanitarias, así como sobre comerciantes y exportadores. Organizaciones internacionales, bolsas agropecuarias, organizaciones gremiales y empresas privadas son fuentes alternativas o complementarias de esa información.

- **Mercados electrónicos.** En América Latina y el Caribe, este tipo de mercado no se ha desarrollado para productos perecederos. Los pocos mercados electrónicos, funcionan, principalmente para granos (a través de las bolsas agropecuarias). No obstante, este tipo de servicio puede organizarse en las oficinas rurales de las organizaciones gremiales o en las de organizaciones de servicio a productores. Su acceso desde las áreas rurales les permitiría a los productores informarse sobre los precios y las condiciones de la demanda y la oferta, y decidir sobre la colocación de sus productos. Se contribuiría, así, a mejorar la transparencia y la competitividad de los mercados, y a incrementar la productividad y la calidad de los productos.
- **Servicios de extensión.** Se crearían sistemas interactivos conectados con las dependencias, regionales y locales, de los servicios de extensión, públicos y privados. Se informaría sobre actividades de capacitación técnica y gerencial, y se atenderían consultas técnicas para, de ese modo, ayudar a resolver, con mayor rapidez y menor costo, problemas específicos de los productores. Además, por el mismo medio, los servicios de extensión pueden obtener información acerca de los productores, sobre sus problemas y sus prioridades, lo cual ayudaría a dotar de mayor efectividad a los servicios de apoyo.

El eje operativo de estos sistemas interactivos serían los Centros Rurales de Información, cuyo principal valor radica en proveer conocimiento, capacitación y asesoramiento práctico, a instituciones y a agricultores, sobre qué hacer y cómo acceder a los servicios útiles disponibles. En algunos países del hemisferio se han establecido estos centros mediante proyectos que integran esfuerzos de entidades públicas, productores, organizaciones privadas y organismos de cooperación.

Los Centros Rurales de Información, como auténticas expresiones de la nueva institucionalidad de la agricultura a nivel local, se perfilan como el nexo inicial que realimenta, desde las comunidades rurales, las necesidades de información de los agricultores y los problemas que encuentran con el uso de la tecnología y con su aplicación en los procesos de decisión en las fincas. Al ser los puntos focales de prestación de servicios de información en las comunidades rurales, servirían como facilitadores multi-propósito para transmitir información -de y hacia productores-, y para asistirles en sus estrategias de comercialización, producción e inversión.

Al funcionar como una “ventana interactiva” entre la comunidad agrícola y rural y la información de mercado, nacional e internacional, los Centros ayudarían, a los pequeños y medianos productores, a concretar los beneficios potenciales de la apertura económica, reduciendo el riesgo de que ésta favorezca únicamente a agricultores de mayor tamaño y mejor informados.

Una Propuesta para Foros de Líderes Públicos y Privados

Como se concluyó en el Capítulo III, la labor de construir una nueva institucionalidad para la agricultura y el medio rural solo 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. Además, esta labor deberá tener, como punto de partida, una visión renovada de la agricultura y del medio rural.

Por otra parte, la construcción de una 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.

Con base en estas consideraciones y a partir de las seis acciones estratégicas expuestas al inicio de este Capítulo, se proponen, en esta sección, un conjunto de tareas que serían la base para un Programa Hemisférico de Modernización Institucional. Este Programa serviría para orientar y coordinar el trabajo, inmediato y futuro, de los propios ministerios de agricultura, de otras agencias gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación bilateral y multilateral.

El conjunto de tareas que se proponen a continuación están organizadas con base en las seis acciones estratégicas identificadas y serán emprendidas por las organizaciones agropecuarias, públicas y privadas, de las Américas. Para plantearlas se ha tomado como punto de partida la siguiente pregunta ¿Cómo avanzar en la transición hacia la nueva institucionalidad ?

Las tareas inmediatas

Desde una perspectiva general, para construir la nueva institucionalidad, se han señalado dos acciones estratégicas prioritarias: *reorientar la reforma institucional y capitalizar los recursos humanos*.

Reorientar la reforma institucional. Una característica genérica de la reforma institucional ha sido la poca participación de las organizaciones privadas en la definición de los objetivos y en el diseño de los mecanismos para llevarla a cabo. El resultado, en muchos países, ha sido una mayor confrontación entre las organizaciones públicas y los grupos sociales afectados, y ha significado la aparición de vacíos institucionales en la función pública, los cuales en algunas ocasiones se tornan en amenazas a la gobernabilidad. Para avanzar en la superación de estas situaciones se propone emprender en el corto plazo, las siguientes tareas:

1. Revisar las experiencias adquiridas en las reformas institucionales recientes, para identificar mecanismos de consulta y de participación público-privados y los elementos que facilitan su operación (leyes, políticas específicas, alianzas, etc.).
2. Analizar experiencias exitosas, de diseño y aplicación, de modelos participativos (Estado-sociedad civil) para la definición, negociación y ejecución de reformas institucionales, dirigidas al campo del comercio, nacional e internacional, y de los servicios para la agricultura.
3. Identificar reformas institucionales (implementadas o diseñadas), que estén dirigidas específicamente a mejorar la competitividad, la equidad y la sustentabilidad de la agricultura.
4. Realizar foros y actividades de difusión a nivel nacional, regional y hemisférico, para analizar y evaluar experiencias hemisféricas y mundiales sobre reformas institucionales de la agricultura y del medio rural.

Capitalizar los recursos humanos. La modernización de las organizaciones de la agricultura y del medio rural exige personas con nuevas capacidades y nuevas actitudes. Por ello, es importante analizar y evaluar, especialmente en universidades, centros y escuelas especializadas, los programas de formación técnica y profesional, y de capacitación, que se ofrecen a dirigentes,

empresarios, campesinos y funcionarios públicos. A partir de los resultados de esa evaluación se podrán emprender acciones acertadas para mantener el balance entre la oferta de recursos humanos y los perfiles que se requieren para alcanzar una agricultura moderna, que sea competitiva, equitativa y sustentable. Para avanzar hacia este propósito se propone iniciar las siguientes tareas:

1. Crear y fortalecer redes subregionales y hemisféricas de universidades y centros superiores de enseñanza agropecuaria, para el intercambio de información y realizar foros y actividades de difusión a nivel subregional y hemisférico, sobre nuevas orientaciones para la educación agropecuaria.
2. Analizar experiencias nacionales sobre los mecanismos que se utilizan para definir y actualizar los programas de educación agropecuaria técnica y superior.
3. Preparar propuestas que desarrollen temas concernientes a las nuevas corrientes, mundiales y hemisféricas, relativas al comercio, la competitividad, el medio ambiente y la pobreza rural, e impulsar su inclusión en los programas de educación agropecuaria técnica y superior.
4. Preparar propuestas de programas de capacitación, o fortalecer los ya existentes, dirigidos a líderes, agroempresarios, técnicos y profesionales agropecuarios, representantes de organizaciones gremiales, de municipalidades y de otras organizaciones rurales, sobre el contenido y las tendencias del nuevo entorno internacional en materia de comercio, pobreza, medio ambiente y participación ciudadana.

En el ámbito que corresponde a los temas -o campos específicos de acción- prioritarios para construir la nueva institucionalidad, se han señalado dos acciones estratégicas prioritarias: *incorporar la nueva institucionalidad internacional y mejorar la efectividad de los servicios.*

Incorporar la nueva institucionalidad internacional. En esta acción estratégica es de particular importancia, analizar el papel de las organizaciones públicas y privadas de la agricultura, con respecto a los acuerdos de la institucionalidad internacional referida al comercio (GATT-94/OMC, ALCA y Acuerdos de Integración Subregional), al medio ambiente (Agenda 21, Convención sobre la Diversidad Biológica y PADESA) y a la equidad (Cumbre Social de Copenhague y Cumbre de las Américas). Para avanzar en ese propósito se sugiere iniciar las siguientes tareas:

1. Identificar las reformas institucionales específicas que se han emprendido en los países del hemisferio, en el marco de los acuerdos internacionales sobre comercio, medio ambiente y equidad, que tienen impacto significativo sobre la agricultura y el medio rural.
2. Identificar y caracterizar la participación que tienen los líderes y las organizaciones públicas y privadas de la agricultura, en los mecanismos de seguimiento que se han establecido para el cumplimiento de acuerdos internacionales en materia de comercio, medio ambiente y equidad.
3. Diseñar propuestas de mecanismos institucionales que favorezcan la incorporación activa de los líderes y representantes de las organizaciones públicas y privadas de la agricultura, en las instancias de negociación política y técnica de los acuerdos internacionales en materia de comercio y medio ambiente.
4. Identificar y fortalecer los programas de capacitación y difusión que llevan a cabo el sector público agropecuario, y las organizaciones gremiales y ONG agropecuarias, sobre las características y avances de los acuerdos internacionales en materia de comercio, medio ambiente y equidad.

Mejorar la efectividad de los servicios. En los procesos de reforma institucional se han dado diferentes modalidades de asociación entre los sectores público y privado, para la prestación de servicios que son determinantes para impulsar la transformación productiva y comercial de la agricultura. Aunque en el proceso de privatización de servicios se han generado vacíos institucionales, también se han dado formas novedosas de organización para la prestación de los mismos, por lo que es preciso aprender de esas experiencias. Con la intención de avanzar en ese propósito se propone iniciar las siguientes tareas:

1. Identificar a nivel nacional, las funciones que desempeñan el sector público y el privado en los principales servicios relacionados con la transformación productiva y comercial de la agricultura, utilizando el enfoque de cadenas agroalimentarias.
2. Analizar y difundir experiencias exitosas recientes de privatización y prestación mixta (Estado-sociedad civil) de servicios para la agricultura, principalmente sanidad agropecuaria, información comercial, capacitación, asistencia técnica, investigación y financiamiento.

3. Preparar propuestas para fortalecer la participación de los líderes y de las organizaciones, públicas y privadas, en la organización y regulación de los servicios complementarios a la producción, la industrialización y el comercio agropecuarios.
4. Analizar y difundir experiencias exitosas recientes de programas de fortalecimiento de servicios públicos y privados para la agricultura, financiados con recursos externos, con particular énfasis en los componentes de reformas institucionales, diseño organizacional y manejo gerencial.

En el ámbito correspondiente a la orientación que deben seguir las organizaciones (públicas y privadas), en el esfuerzo de construir una nueva institucionalidad, se señalaron dos acciones estratégicas: *desarrollar la capacidad de conducción efectiva e integrar las comunidades rurales a los procesos de decisión nacionales.*

Desarrollar la capacidad de conducción efectiva. El esfuerzo de construcción de la nueva institucionalidad de la agricultura y del medio rural, es una tarea conjunta de organizaciones públicas y privadas. Para lograr que estas organizaciones adopten la dirección adecuada es necesario ejercer una efectiva labor de conducción que oriente ese esfuerzo colectivo hacia la toma -y ejecución- de decisiones correctas. La experiencia demuestra que, es necesario replantear la tarea de conducción en términos de formas novedosas de definición, implementación y adecuación de políticas para la agricultura y el medio rural, coherentes con la evolución de su entorno en los niveles mundial, regional y nacional. Para avanzar en la consecución de ese propósito, se propone dar inicio a las siguientes tareas:

1. Analizar las reformas institucionales y los cambios organizacionales puestos en práctica en los últimos años en los sistemas de formulación y ejecución de políticas agropecuarias, otorgando especial énfasis a la capacidad técnica (humana e instrumental) y a los mecanismos de coordinación y consulta público-privado.
2. Preparar propuestas de mecanismos institucionales que fortalezcan la concertación y la acción conjunta, tanto público-privada, como entre los agentes privados de diversos sectores, para mejorar los niveles de competitividad, equidad y sustentabilidad en las principales cadenas productivo-comerciales.

3. Preparar propuestas de mecanismos institucionales que fortalezcan la concertación y la acción conjunta, entre el Estado y la sociedad civil, en espacios territoriales rurales definidos -microcuencas, municipios y microrregiones- para reducir, así, la pobreza y mejorar las condiciones de vida.
4. Identificar y preparar programas para promover e incorporar el uso de sistemas modernos de información y comunicación (instrumentos, técnicas y equipos) en los niveles decisorios y de asesoría del sector público agropecuario y de las organizaciones gremiales.

Integrar las comunidades rurales a los procesos de decisión nacionales.

Esta es una condición indispensable para modernizar y democratizar la agricultura, y en ella tienen un papel esencial las comunicaciones y la información. Para ello, se propone fomentar la creación de centros rurales de información, en los países que no cuentan con estas organizaciones. Estos centros son los ejes para la difusión y la capacitación sobre la nueva tecnología de información y su posterior aplicación en la toma de decisiones de los agricultores y las comunidades rurales. Para avanzar en la puesta en marcha de esta estrategia, se propone realizar las siguientes tareas en el corto plazo:

1. Analizar y difundir la experiencia de proyectos en ejecución que contemplen la creación y desarrollo de Centros Rurales de Información.
2. Preparar propuestas de proyectos piloto para establecer Centros Rurales de Información, con énfasis en el desarrollo de técnicas de inteligencia de mercados y la vinculación a sistemas de información de mercados nacionales e internacionales.
3. Fortalecer las redes nacionales de información para que las comunidades rurales tengan acceso a información sobre oportunidades de mercado e inversión y ofertas de tecnología e insumos, nacionales e internacionales.
4. Diseñar y difundir técnicas de análisis de información y de toma de decisiones sobre comercio, tecnología e inversiones, que sean aplicables en pequeñas empresas agropecuarias y que utilicen sistemas modernos de información y comunicaciones, a nivel nacional e internacional.

Algunas de las tareas prioritarias indicadas -que corresponden a las seis acciones estratégicas identificadas-, ya están siendo consideradas en los

programas de cooperación del IICA. Sin embargo, para conseguir un efecto multiplicador de mayor alcance, se propone que ellas sirvan como punto de partida, para que los ministros de agricultura de las Américas, promuevan la organización de un Programa Hemisférico de Modernización Institucional.

30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

BIBLIOGRAFIA

- AGOSIN, M.; FRENCH-DAVIS, R. 1994. Liberalización comercial y desarrollo en América Latina. In Comercio, Estado y Estrategias de Desarrollo, número temático de la Revista Nueva Sociedad. Setiembre-octubre. Caracas, Ven.
- ALIDE. 1996. Boletín de febrero.
- ARDILA, J. 1996. Problemática de la transformación institucional de la investigación agropecuaria. In Conclusiones y Recomendaciones del Seminario Taller sobre Los sistemas de innovación tecnológica frente al desafío de la competitividad y la sostenibilidad institucional. San José, C.R., IICA.
- BARBERO, J. M. 1995. La comunicación plural: paradojas y desafíos. Revista Nueva Sociedad. Noviembre-diciembre. Caracas, Ven.
- BEJARANO, J. A. 1996. Un marco institucional para la gestión del medio ambiente y para la sostenibilidad agrícola. Documento presentado en el Seminario Internacional "Política agrícola hacia el año 2020: la búsqueda de la competitividad, sostenibilidad y equidad". Santafé de Bogotá, 26 al 28 de marzo.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1996. Integración económica en las Américas: un resumen preliminar del año 1995. Nota periódica.
- _____. 1997. América Latina tras una década de reformas. Progreso Económico y Social. Informe 1997. Septiembre 1997.
- BOEHJE, M. 1995. The "new" agriculture. Choices. The Magazine of Food, Farm and Resource Issues. Fourth Quarter, E.E.U.U.
- BOLIVIA. 1994. Plan General de Desarrollo Económico y Social.

- BROWN, L. 1996. Chinese grist to the malthusian mills. *The Economist*. Mayo 4, 1996.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 1996. América Latina y el Caribe: 15 años de desempeño económico. Santiago de Chile.
- CEPAL. 1990. Educación y conocimiento. Eje de la transformación productiva con equidad.
- CUMBRE DE LAS AMERICAS. 1994. Declaración de Principios. Miami. EE.UU.
- _____. 1994. Plan de Acción. Miami. EE.UU.
- _____. 1995. Declaración conjunta de la Reunión Ministerial sobre Comercio. Junio 30 de 1995. Denver, Colorado. EE.UU.
- _____. 1996. Declaración conjunta de la Reunión Ministerial sobre Comercio. Marzo 24 de 1996. Cartagena, Colombia.
- _____. 1996. Declaración de Santa Cruz de la Sierra y Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas. Diciembre 8 de 1996. Santa Cruz, Bolivia.
- _____. 1997. Declaración conjunta de la Reunión Ministerial sobre Comercio. Mayo 16 de 1997. Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.
- DE LAS CASAS, P.L. 1987. La crisis, el papel del Estado y la planificación en la conducción del desarrollo agrícola y rural: Un nuevo enfoque para la definición, implementación y ajuste de políticas para la agricultura bajo condiciones de conflicto y poder compartido. Documento Proplan 50. Mimeo. IICA.
- DESARROLLO DE BASE. 1995. Revista de la Fundación Interamericana. Vol., 19, número 2. Virginia, E.E.U.U.
- DORYAN, E. 1996. La educación pública en Costa Rica. Entrevista para el periódico *La República*, 22 de julio de 1996. San José, C.R.
- FAO. 1995. Alimentación, agricultura y seguridad alimentaria: la dimensión mundial.

- FIGUERES, J. M. 1995. La agricultura: raíz y savia del destino americano. Discurso del Presidente de la República de Costa Rica en la inauguración de la Reunión de Ministros de Agricultura, Recursos Naturales, Ambiente y Planificación de Centroamérica, República Dominicana, México, Venezuela y Brasil. Guápiles, Costa Rica, 3 de agosto.
- FOXLEY, A. 1989. "La apertura económica se debe hacer gradualmente...". Entrevista publicada por El Tiempo de Bogotá, domingo 13 de agosto.
- HENDERSON, D.; SHELDON, I.; PICK, D. 1996. International commerce in processed foods: Patterns and curiosities. USDA. Washington, D.C.
- IICA; CONSEJO DE LA TIERRA. 1994. Cumbre de Río. Eco 92: Diferentes Visiones. San José, C. R.
- IICA. 1995. Resultados del inventario institucional de 1993 sobre recursos, capacidades y áreas de concentración en entidades de investigación agropecuaria en América Latina y el Caribe. Proyecto IICA/BID/ATN/SF-3410. San José, C.R.
- _____ 1996a. Competitividad y comercio: cuestiones conceptuales y rumbos para los países de América Latina y el Caribe. Documento preparado para la Reunión Sectorial de Análisis sobre Alimentación y Agricultura del G-77, celebrada en Guyana (enero). San José, C.R. IICA.
- _____ 1996b. Agriculture and food in Latin América: Situation and perspectives for the future. Documento preparado para la Reunión Sectorial de Análisis sobre Alimentación y Agricultura del G-77, celebrada en Guyana (enero). San José, C.R. IICA.
- _____ 1996c. Informes Nacionales de Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Perú, República Dominicana, Uruguay.
- IICA; FAO. Directorio de las instituciones de capacitación y educación agrícola superior y media en ALC. (En proceso de edición).

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

- _____. 1996. Chinese grist to the Malthusian mills. Mayo 4-10. Londres, G.B.
- TOFFLER, A. 1990. El cambio del poder. Plaza & Janés. Barcelona, España.
- _____; TOFFLER, H. 1995. Las guerras del futuro. Plaza & Janés, Barcelona, España.
- USDA. 1994. Food Review. Economic Research Service. Volume 17, 3.
- WORLD BANK. 1997 Commodity Markets and the Developing Countries. Washington, D.C., EE.UU. v. 4, no. 4.

SIGLARIO

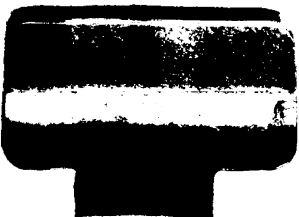
ACDI	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
ALC	América Latina y el Caribe
ALCA	Area de Libre Comercio de las Américas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CARICOM	Comunidad del Caribe (Caribbean Community)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical
CIRAD	Centro para Cooperación Internacional en Investigación Agrícola para el Desarrollo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade)
GTZ	Cooperación Alemana para el Desarrollo (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH)
IFPRI	Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias
MERCOSUR	Mercado Común del Cono Sur
OEA	Organización de los Estados Americanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Organization for Economic Cooperation and Development)
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PADESA	Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas
PMD	Países de Menor Desarrollo Relativo
SIG	Sistemas de Información Geográfica
TLCN	Tratado de Libre Comercio de Norteamérica
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (United Nations Conference on Trade and Development)

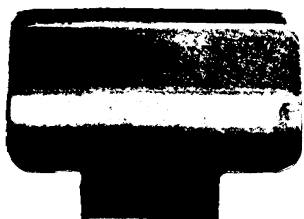
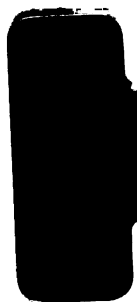
IICA
BIBLIOTECA VENEZUELA

- 9 SET. 2004

RECIBIDO

Esta edición se terminó de imprimir
en la Sede Central del IICA
en Coronado, San José, Costa Rica,
en el mes de diciembre de 1997,
con un tiraje de 500 ejemplares.





INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
SEDE CENTRAL • Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica
Tel.: (506) 229-02-22 • Fax (506) 229-47-41 / 229-26-59
Dirección Electrónica (Internet): iicahq@iica.ac.cr

