

## **Construyendo una nueva institucionalidad agropecuaria: algunos temas no resueltos**

**Martin Piñeiro**

Grupo Ceo  
12-06-09

1. Introducción
  
2. El marco analítico
  
3. Las principales áreas de trabajo para el desarrollo institucional
  - 3.1. Ajustes y coordinación institucional dentro de la institucionalidad agropecuaria vigente
    - 1 Coordinación inter-institucional en las políticas comerciales y la institucionalidad para las negociaciones internacionales
    - 2 Sanidad e inocuidad de los alimentos
    - 3 Políticas y Programas para la agricultura familiar
  - 3.2. Reforma y fortalecimiento de la institucionalidad para la innovación tecnológica en el sector agropecuario
  - 3.3. Ampliación de los mandatos de los Ministerios de Agricultura y articulación con otros ámbitos institucionales
    1. La agroindustria
    2. La utilización sustentable de los recursos naturales agrícolas
    3. La seguridad alimentaria
  - 3.4. Articulación intersectorial e implementación de políticas y programas en el espacio territorial rural
    1. Introducción
    2. Los programas para la mitigación de la pobreza en los territorios rurales

## **1. Introducción**

Los Capítulos II a VI de este volumen presentan un análisis y hacen algunas propuestas tanto sobre las políticas públicas como con respecto al desarrollo de la institucionalidad que es necesario considerar frente a las profundas transformaciones mundiales y regionales en los principales ámbitos de la producción agropecuaria y la vida rural. Estos trabajos presentan nuevas perspectivas frente a los desafíos y oportunidades que se presentan a la mayoría de los países de la región en cada una de las áreas en las cuales la institucionalidad agropecuaria tiene una competencia reconocida y aceptada.

Una primera conclusión que surge de estos trabajos es que no todos los ámbitos de las políticas públicas están en la misma situación en cuanto a su incorporación plena a la institucionalidad agropecuaria, ni a la capacidad de ésta para actuar en forma efectiva en los ámbitos de su responsabilidad. La urgencia y profundidad de las reformas institucionales necesarias son distintas tanto según el país que se considere como el ámbito específico que se analice. El análisis de este capítulo intenta sintetizar algunas reflexiones y propuestas que surgen de los documentos reunidos en este volumen y de la reunión de trabajo realizada en Santiago entre el 15 y 17 de abril. No intenta hacer un análisis de las diferentes situaciones que existen en los países ni tampoco resumir y extraer las diferentes perspectivas analíticas y las distintas propuestas que se presentan en los muy ricos trabajos que se reúnen en este volumen. Por el contrario, su objetivo es más modesto y se concentra en señalar algunas de las dificultades centrales que existen en las áreas temáticas que son, o deberían ser, el ámbito de acción de la institucionalidad agropecuaria y en proponer algunas ideas de cómo progresar en la construcción de una mejor y más efectiva institucionalidad agropecuaria. La intencionalidad subyacente es generar interés en el tema y conciencia sobre su importancia. También, y con la necesaria dosis de humildad, ayudar a construir un diagnóstico de la situación y sugerir posibles formas de enfrentar los problemas que se han identificado. Esta información y análisis puede ser útil para iniciar y apoyar procesos de fortalecimiento institucional que son, en muchos casos, urgentemente necesarios.

## **2. El marco analítico**

La institucionalidad agropecuaria actual es el resultado de largos y complejos procesos político-institucionales. En este sentido América Latina mostró, a partir de la década del 30, una considerable creatividad y energía desarrollando marcos normativos e instituciones novedosas con diseños y características

propias. Esta institucionalidad, si bien tiene características propias en cada uno de los países, también tiene una cierta uniformidad en toda la región. Un elemento a resaltar es que a partir de la década del 80 se inicia, en la mayoría de los países de la región, un proceso de desmantelamiento de la institucionalidad agropecuaria. Este proceso es bastante inespecífico y resulta de una política expresa de achicamiento del Estado y una disminución de su intervención en la economía. Es esta falta de especificidad de los procesos de reforma del estado reciente, es decir su carácter residual en lo referente al sector agropecuario y rural, la principal causa que explica los efectos negativos que tuvo la reforma sobre la efectividad de la institucionalidad agropecuaria en la mayoría de los países de la región.

El desarrollo de las instituciones es, por lo menos en un sentido conceptual, una consecuencia de los modelos o estrategias de desarrollo y las políticas públicas consistentes con dichos modelos o estrategia. Sin embargo, la relación no es lineal porque las formas finales que adopta la institucionalidad es el resultado de ideologías e intereses económicos y sectoriales mediados por el sistema político. Es por esto que un primer tema que surgió en el seminario fue el ámbito y perspectiva histórico/ideológica en el cual se proponía el análisis. Algunos participantes argumentaron que América Latina estaba en un momento de cambios importantes en sus visiones del desarrollo y que la reciente crisis internacional forzaría el advenimiento de un nuevo paradigma del desarrollo. Otros aproximaron sus intervenciones desde una perspectiva más limitada trabajando y razonando dentro de los marcos institucionales actuales. En definitiva los trabajos presentados, las discusiones y recomendaciones que fueron surgiendo representan, en general, una posición intermedia. Es decir, se enfatizan las reformas institucionales necesarias a partir de una nueva visión del estado y sus funciones, y del papel de las organizaciones de la sociedad civil.

En este marco analítico es que se plantea la construcción de una nueva y más eficiente institucionalidad agropecuaria. Cuatro áreas de análisis y trabajo surgen como de gran importancia. La primera está referida al desarrollo de los marcos normativos adecuados a las condiciones particulares de cada país y a la capacidad institucional de velar por el cumplimiento de los mismos. La definición de los marcos normativos es responsabilidad compartida entre el Ejecutivo y el poder Legislativo y eso ha sido, en muchos casos, una dificultad para construir marcos normativos que tengan una adecuada base técnica y que además compatibilicen las visiones y necesidades de procesos políticos complejos. Un tema de particular importancia es la conveniencia de instrumentar leyes marco que establezcan las guías generales y las reglas de juego de largo plazo para la producción agropecuaria y la vida rural. La Unión Europea a través de su Política Agrícola Común, los Estados Unidos a través de su Ley Agraria y más recientemente México, a través de la ley de Desarrollo Rural Sustentable han seguido este camino. La virtud de una Ley Marco es que representa un acuerdo político que leva sus disposiciones a la categoría de Política de Estado lo cual

da cierta seguridad a los actores sociales sobre su continuidad en el tiempo y sobre la voluntad política de implementar sus contenidos programáticos

La segunda área de trabajo esta relacionada a la definición de las funciones del sector público y a la naturaleza de las organizaciones públicas y sus formas de gestión. El artículo de Trejos y López describe las funciones que el estado, solo o en coordinación con las organizaciones de la sociedad civil, debe cumplir para asegurar un adecuado funcionamiento de la producción agropecuaria y el bienestar en la vida rural. En este sentido en capítulos previos se presentan argumentos que sugieren la necesidad de nuevos acuerdos en relación a la necesidad de lograr un equilibrio adecuado entre la acción del estado y el papel del mercado. Este nuevo equilibrio estaría plasmado en la idea del Estado Estratégico-Relacional que enfatiza su papel como coordinador y articulador del conjunto de la sociedad, como artífice principal en la definición de reglas de juego y como creador y generador de ámbitos de discusión y acción en los cuales participan todos los actores sociales. Adicionalmente, es necesario considerar los atributos y cualidades que la institucionalidad agropecuaria necesita desarrollar para mejorar su efectividad e impacto en la provisión de bienes públicos, en la formulación e implementación de las políticas públicas y en el desarrollo y movilización de la participación social (ver el trabajo de Martínez Nogueira).

La segunda área de trabajo se refiere a la forma de implementar o gestionar las políticas en el espacio territorial. La tendencia actual es adoptar un enfoque territorial en el cual el territorio es la unidad central en el que se definen los ejes estratégicos del desarrollo, enfatizando lo multisectorial, la integralidad de las políticas y la cohesión social en el territorio. El enfoque territorial diluye las diferencias entre lo rural y lo urbano reconociendo sus interrelación económica y de generación de empleo y resalta la necesidad de articular las políticas sectoriales en una gestión con un fuerte arraigo local. Esto plantea nuevos desafíos a la institucionalidad agropecuaria actual que, como se describe en el Capítulo I, está concentrada en los Ministerios de Agricultura y otros organismos descentralizados que cuentan con un escaso nivel de descentralización y presencia en los territorios. Hace también necesario la descentralización de recursos económicos y poder político a los gobiernos locales que deben ser los principales gestores de las políticas y programas que se implementan (ver el trabajo de Echeverri y Echeverri).

La tercer área está vinculada a los temas de competencia de la institucionalidad agropecuaria y los problemas más acuciantes que surgen como consecuencia de las transformaciones mundiales Para analizar este tema es necesario que la reflexión esté enmarcada, no sólo por un diagnóstico adecuado sobre las condiciones presentes, sino también por una visión de largo plazo sobre los problemas, necesidades y oportunidades de la producción agropecuaria y el medio rural.

De los trabajos y discusiones mantenidas durante el Seminario mantenido en Santiago durante los días 15 al 17 de abril surgen algunas observaciones generales, que tuvieron un amplio consenso, y sirven para enfatizar y demarcar algunos de los elementos principales del contexto que es necesario considerar.

1. La crisis mundial está centrada en el ámbito económico y financiero y tiene consecuencias muy importantes sobre la estructura productiva, el comercio y el bienestar de todos los habitantes del mundo. Esta dimensión de la crisis seguramente será resuelta en un par de años y el crecimiento económico volverá en la mayoría de los países. Sin embargo, es importante reconocer que la crisis mundial es más general y amplia y tiene tres dimensiones adicionales: energética, medio ambiental (calentamiento global) y alimentaria. Las fuerzas económicas y sociales desencadenadas por las cinco dimensiones mencionadas forzarán cambios importantes en las instituciones globales, en las políticas públicas de la mayoría de los países, especialmente en los más desarrollados, y traerá ajustes o modificaciones en los modelos de desarrollo. La magnitud, profundidad y naturaleza de dichos cambios son aun desconocidas pero son un elemento de la realidad que la construcción de una nueva institucionalidad debe reconocer.
2. La creciente importancia de lo global. La interdependencia de todos los países en cuanto a la producción de alimentos a través del comercio, las finanzas, la innovación tecnológica, la tras-nacionalización de la agroindustria y los impactos sobre el medio ambiente son crecientes y cada vez más profundos. Un papel central de la institucionalidad agropecuaria es comprender y ser capaz de interactuar eficazmente con otros países, con las organizaciones intergubernamentales y con las organizaciones y empresas privadas del resto del mundo.
3. La Seguridad Alimentaria, entendida como el derecho de cada habitante del mundo a tener acceso a una dieta suficiente, nutricionalmente adecuada y con razonables niveles de inocuidad, comienza a ser un concepto mundialmente aceptado. Fue introducido, y aceptado, en el ámbito internacional hace ya más de una década por la FAO y su creciente aceptación tendría un impacto central en las políticas nacionales y en los programas internacionales de ayuda. Su implementación, además de ser una contribución importante al bienestar de la población más pobre, tendría un impacto sobre la demanda agregada de alimentos a nivel mundial. La implementación de los programas de seguridad alimentaria a nivel nacional requieren de una institucionalidad agropecuaria fortalecida y en, muchos países, totalmente nueva.

4. La persistencia de la pobreza rural a pesar de las políticas públicas y los programas especiales implementados durante más de cinco décadas. En este sentido es importante resaltar dos temas: a) la mayoría de los programas dirigidos a la reducción de la pobreza rural han sido responsabilidad de la institucionalidad agropecuaria a pesar de que el tema excede en mucho a los instrumentos de política que la misma dispone; y b) los países que han tenido un cierto éxito en la disminución de la pobreza rural (Brasil, México y Chile) han invertido una proporción importante del gasto público en este tema a través de programas más generales e incluyentes. Esto lleva a plantear la hipótesis de que la pobreza en los territorios rurales excede a los ámbitos exclusivos de la institucionalidad agropecuaria. La necesaria intervención del Estado debe ser más amplia e intersectorial, debe tener una implementación articulada y coordinada y requiere de una perspectiva territorial.
5. La creciente importancia del complejo agroindustrial en el conjunto de la actividad agropecuaria. Se estima que la producción primaria representa, en la actualidad, sólo el 20 % del valor de la producción de alimentos. El restante 80% está vinculado al procesamiento agroindustrial, a los insumos agropecuarios y al comercio. Todos estos eslabones de las cadenas productivas agroalimentarias tienen un alto grado de concentración económica y una creciente estructura transnacional. Esta descripción sugiere que los problemas asociados a la competencia, tales como la transparencia de los mercados, las reglas de competencia y entrada a la industria, la capacidad de negociación de los distintos eslabones de las cadenas agroalimentarias y la integración de empresas nacionales en cadenas agroalimentarias mundiales, son temas de creciente importancia y ámbitos de competencia de la institucionalidad agropecuaria.
6. Los profundos cambios en la estructura agraria con concentración de la propiedad y la tenencia y la emergencia de nuevos actores sociales. La agricultura ha tenido durante los últimas dos décadas un importante proceso de concentración económica con la emergencia de grandes empresas que hacen agricultura en campos tanto propios como alquilados. Este fenómeno que tiene una gran significación en los países del MERCOSUR, también está presente en otras regiones como, por ejemplo, la costa peruana y algunas zonas de Centro América. Estas nuevas formas de producir utilizan las economías de escala brindadas por la tecnología y los sistemas comerciales y financieros existentes. También significan la emergencia de nuevos actores sociales y cambios importantes en la estructura agraria y poblacional que tienen potenciales impactos sobre el funcionamiento político de los territorios rurales.

7. El agotamiento de los recursos naturales y consecuentemente la mayor atención y preocupación que hay en el mundo sobre cómo lograr un uso sustentable pero eficiente de los mismos. Esto impondrá nuevas restricciones a prácticas productivas que contribuyan al calentamiento global, a la contaminación de las napas freáticas o al deterioro del suelo. También impulsarán una tendencia a la adquisición de tierras por parte de grandes empresas, incluyendo algunas transnacionales. Estas tendencias deberían ser analizadas en el contexto del marco político de cada uno de los países que deben definir marcos normativos y regulatorios consistentes con las definiciones políticas adoptadas.
8. La agricultura familiar ha sido, y aun lo es en la actualidad a pesar de la profundas transformaciones en la estructura agraria de los últimos años, un componente importante de la producción agropecuaria, contribuyendo con un porcentaje significativo del total de alimentos que se producen y consumen en la región. Sin embargo la globalización y las transformaciones recientes en la producción agropecuaria que se apoyan en nuevas economías de escala ponen una mayor presión competitiva sobre la agricultura familiar. En un mercado más competitivo, en presencia de mayores economías de escala en la producción agropecuaria, una mayor concentración económica en los eslabones agroindustriales y una mayor competencia por la posesión de los recursos naturales agrícolas, la agricultura familiar tendrá crecientes dificultades para sostener su capacidad competitiva y sobrevivir en este contexto económico más hostil.

Estos elementos del contexto, que están descriptos con mayor detalle en los trabajos reunidos en este volumen, sugieren una serie de áreas y temas que presentan nuevos desafíos y oportunidades para los países de la región. Son temas centrales a considerar en la construcción de una nueva institucionalidad agropecuaria.

### **3. Las principales áreas de trabajo para el desarrollo institucional**

La institucionalidad agropecuaria incluye un conjunto amplio de responsabilidades temáticas. Algunas como los programas de fomento a la producción, el relevamiento de estadísticas básicas sobre la producción, o la articulación entre el sector público y las organizaciones de los productores agropecuarios, conforman el núcleo central de las responsabilidades e

incumbencias de los Ministerios de Agricultura y son cumplidas en forma directa o, en algunos casos, a través de organismos descentralizados. Algunas de estas funciones, como por ejemplo los programas de fomento a la producción, no requieren estructuras organizativas particulares o específicas. Son un componente central de los Ministerios y las formas organizativas específicas que se adoptan dependiendo de las condiciones particulares de cada país. Los temas institucionales pertinentes a estos casos se refieren a los atributos generales, tanto desde el punto de vista organizativo como de gestión, que se deben impulsar para que los Ministerios puedan cumplir sus funciones eficientemente. Se refieren principalmente a los principios de organización, gestión y monitoreo y evaluación que forma parte de la literatura de Administración Pública. Estos temas han sido presentados en los trabajos de Trejos y López y de Martínez Nogueira.

Otro conjunto importante de áreas de intervención pública que afectan a la producción agropecuaria y a la vida rural son principalmente responsabilidad de otros ámbitos del sector público, pero la institucionalidad agropecuaria tiene alguna intervención marginal, especialmente en términos de definir demandas y necesidades. Ejemplos de estas áreas son la educación, especialmente la educación técnica, la salud, el desarrollo de infraestructura, etc. En estas áreas la institucionalidad agropecuaria requiere desarrollar ciertas capacidades para participar en el diseño de los programas que serán implementados en el ámbito de los territorios rurales. Un caso particular se refiere al financiamiento de la producción agropecuaria.

El financiamiento es un aspecto central de la producción agropecuaria; especialmente en algunos rubros de la producción y más aun en el caso de la agricultura familiar. Durante la década del 60 y 70 se desarrolló un conjunto de programas e instituciones públicas de financiamiento con el mandato específico de financiar los sectores más débiles de la producción agropecuaria, en muchos casos en el marco de subsidios importantes a través de la tasa de interés. En general las instituciones fueron creadas en el ámbito de los servicios financieros pero los Ministerios de Agricultura tuvieron un papel importante en el diseño técnico y en la implementación de los programas y, en algunos casos, se crearon programas especiales dentro de la órbita de los Ministerios de Agricultura. Durante la década del 90 la mayoría de estos programas fueron terminados con el argumento de que el crédito subsidiado era un instrumento ineficaz para promover la producción y mitigar la pobreza y de que el Estado debía limitar su acción en este campo. Más recientemente la discusión sobre el papel del crédito, y más específicamente del micro crédito, está siendo replanteada en muchos países (ver el trabajo de Soto Baquero para una discusión sobre este tema). Si bien es probable que, desde el punto de vista institucional, las responsabilidades de la institucionalidad agropecuaria seguirán siendo marginales en estos temas, es necesario repensar el papel del crédito en la producción agropecuaria frente a la emergencia de otros mecanismos de

financiamiento que han surgido durante los últimos años y del papel que debería ser asignado a la institucionalidad agropecuaria.

Finalmente, hay un conjunto de áreas que conforman la médula central de la institucionalidad agropecuaria no sólo desde el punto de vista de su importancia e impacto en el funcionamiento de los territorios rurales sino también desde el punto de vista de la complejidad y diversidad de los arreglos institucionales necesarios. De los trabajos reunidos en esta publicación surge con claridad que hay algunas áreas en las cuales la construcción institucional desarrollada en la mayoría de los países ha sido razonablemente exitosa y la situación actual requeriría solamente algunos ajustes para operar dentro de niveles aceptables de efectividad. Otras áreas, especialmente la investigación y difusión de la tecnología, parecerían requerir reformas y un esfuerzo de fortalecimiento sustantivo. Finalmente, otras áreas requieren ser incorporadas y desarrolladas plenamente como incumbencias relevantes de la Institucionalidad Agropecuaria. Las secciones siguientes desarrollan la discusión sobre estos temas.

### **3.1 Ajustes y coordinación institucional dentro de la institucionalidad agropecuaria vigente**

#### **3.1.1 Coordinación inter-institucional en las políticas comerciales y la institucionalidad para las negociaciones internacionales**

Todos los países de la región cuentan con estructuras institucionales dedicadas a la implementación de políticas comerciales que inciden sobre el sector agropecuario y con la responsabilidad de llevar adelante las negociaciones internacionales en el ámbito del comercio. Sin embargo, estas estructuras están en su mayor parte fuera de la institucionalidad agropecuaria y están ubicadas ya sea en los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía o de Comercio, o en ambos.

Sin embargo, en la mayoría de los países la agricultura tiene una importancia crucial tanto desde el punto de vista de las políticas comerciales dirigidas a regular la oferta y los precios de los alimentos como en el ámbito de las negociaciones comerciales. Por esta razón la participación de los Ministerios de Agricultura y eventualmente, de otros organismos que integran la institucionalidad agropecuaria, es importante desde el punto de vista técnico y político.

Esta participación está formalizada en la mayoría de los países a través de Comités o Consejos, aunque hay algunos países como Argentina, Paraguay y Perú que no tienen estos mecanismos formales. Sin embargo, la impresión es que, en general, la participación del sector agropecuario no está desarrollada en

forma plena y que los equipos técnicos del sector agropecuario son débiles tanto en términos de las necesidades objetivas como en relación a los equipos conformados en las instancias institucionales que tienen la responsabilidad primaria de las decisiones de política comercial, incluyendo las negociaciones internacionales. Esto resulta en que las necesidades, especificidades y oportunidades de la producción agropecuaria no siempre son comprendidas y valorizadas en forma apropiada al momento de las decisiones. Algo similar ocurre con los mecanismos institucionales de consulta e interacción que facilitan la participación de las organizaciones del sector privado. Solamente Costa Rica, Colombia, Chile y México cuentan con mecanismos formalizados.

Una mayor formalización de estas instancias de coordinación y participación y un fortalecimiento de los equipos técnicos dentro de los Ministerios de Agricultura son pasos necesarios en la construcción de una nueva institucionalidad agropecuaria.

### **3.1.2. Sanidad e inocuidad de los alimentos**

Los organismos encargados de velar por la sanidad agropecuaria y la inocuidad de los alimentos han sido y son componentes centrales de la institucionalidad agropecuaria. Más aun, como consecuencia del crecimiento del comercio internacional y las crecientes restricciones impuestas por los países importadores, la inocuidad de los alimentos se ha convertido en una pieza central de la política agropecuaria y rural.

Todos los países de la región cuentan con una amplia legislación en la materia y su aplicación es responsabilidad de los Ministerios de Agricultura. Esta responsabilidad es, en algunos países, una tarea directa de los Ministerios de Agricultura, mientras que en otros es desempeñada por organismos descentralizados dentro de la órbita de los Ministerios. La capacidad operativa de estas estructuras es variable pero, en general, es bastante buena. No obstante ello hay algunos dilemas organizacionales sobre los cuales no hay un consenso general sobre cuál es la mejor solución. Ejemplos de estos dilemas son: a) la integración de los servicios agrícolas con los ganaderos; b) la participación de representantes del sector privado, de usuarios directos de los servicios prestados, en el gobierno de las organizaciones públicas; c) las formas de articulación de las instituciones sanitarias agropecuarias con las encargadas de velar por la salud humana; d) la coordinación de tareas por parte de países limítrofes; y e) la creación de organismos supranacionales de carácter regional y sus posibles atribuciones. Si bien las opciones a seguir en cada uno de estos temas serán específicas para cada país, la reflexión sistemática y el intercambio de experiencias sobre ellas es una necesidad urgente. El fortalecimiento de la institucionalidad referida a los aspectos sanitarios y de inocuidad de los alimentos es, en el contexto actual, un tema de gran prioridad para lo cual se requiere de políticas explícitas y recursos adicionales importantes.

### **3.1.3. Políticas y programas para la agricultura familiar**

El término agricultura familiar tiene distintas acepciones en la literatura. Sin embargo, como propone Nazif, la acepción más operacional estaría circunscripta a aquel sector social que reúne dos condiciones: a) ser productor agropecuario y b) corresponder a un estrato social que se define según la realidad social de cada país. Utilizando la tipología propuesta por Berdegué (ver el trabajo de Berdegué) esta caracterización de la agricultura familiar se refiere a la agricultura familiar tipo A. Es decir que se trata de una agricultura familiar que no es pobre y que cuenta con recursos productivos agrícolas de alguna significación. Los estudios de Soto, Schejtman y Chiriboga, citados por Berdegué, parecerían sugerir que de un total estimado de 14 millones de unidades de agricultura familiar existentes en la región esta categoría de agricultura familiar consolidada (tipo A) representa sólo alrededor del 12 % del total de la agricultura familiar. En este sentido la discusión sobre políticas, programas e institucionalidad necesaria para la agricultura familiar que se incluyen en esta sección se refieren a este conjunto delimitado de sujetos sociales.

En secciones anteriores se argumentó que las tendencias del contexto definen un escenario poco propicio para la agricultura familiar desde el punto de vista del acceso a los bienes públicos necesarios para la producción agropecuaria, de la disponibilidad y acceso a inversiones públicas en infraestructura productiva y de comunicaciones, el acceso, transparencia y capacidad de negociación en los mercados y el impacto de la tecnología y la infraestructura comercial y financiera en la creación de economías de escala. El impacto negativo de estas tendencias sobre la agricultura familiar está empíricamente demostrado en los procesos de concentración de la propiedad y el uso de la tierra que se observa en muchas regiones productivas del continente americano. A partir de esta realidad la necesidad de prestar un apoyo específico y diferenciado a la agricultura familiar se basa en cuatro argumentos convergentes. Primero, en la necesidad de proveer bienes públicos (tecnología, sanidad, etc.) que se adecuen a las condiciones particulares de producción, cultivos específicos y escala de la agricultura familiar Segundo, en el desarrollo de infraestructura física como obras de riego, telecomunicaciones, caminos rurales que responden a las necesidades y prioridades definidas por la ubicación geográfica y las especificidades productivas de la agricultura familiar. Tercero, la concentración económica en las etapas de comercialización y la agroindustria generan una potencial pérdida de transparencia de los mercados y una desigual capacidad de negociación de los sectores primarios y, consecuentemente, surge la necesidad de equilibrar las capacidades de negociación en estos mercados asimétricos. Cuarto, el debilitamiento de las fuentes de financiamiento oficial sin que haya instancias de sustitución por parte del sector privado genera desigualdad en el acceso a los recursos productivos. En este contexto productivo la competitividad y supervivencia de las empresas familiares, aun cuando cuentan con recursos

suficientes para convertirse en empresas viables, requieren de políticas y programas que promuevan un contexto económico más favorable para su desarrollo y que ayuden a compensar las economías de escala que se han creado en la producción primaria.

Esta enunciación de los objetivos y áreas sustantivas en las cuales es necesaria alguna intervención del estado define, indirectamente, la naturaleza de las políticas públicas necesarias. Estas políticas deben estar dirigidas a neutralizar los efectos negativos mencionados y están descritas en varios de los trabajos recopilados en esta publicación. Sin embargo, uno de los principales ejes de discusión con respecto al desarrollo de la institucionalidad agropecuaria, en referencia a la agricultura familiar, es cómo se instrumentan dichas políticas. Es decir, qué estructura organizativa es necesario desarrollar para poder aplicar las políticas públicas en forma efectiva.

Casi todos los países de la región han desarrollado instancias organizacionales especiales con la responsabilidad de formular e implementar políticas y programas especiales de apoyo a la agricultura familiar. Sin embargo las formas organizacionales de estas instancias tienen una considerable heterogeneidad en los distintos países. Algunos países como México y Argentina, más recientemente, tienen una Subsecretaría en los Ministerios de Agricultura con la responsabilidad específica de administrar los programas de ayuda a la agricultura familiar. Tienen la debilidad de no controlar la mayoría de los instrumentos de política económica y la inversión pública que afectan la viabilidad de la agricultura familiar. Brasil cuenta con un Ministerio para el apoyo de la agricultura familiar. Su presencia es más potente y cuenta con recursos importantes a su disposición. Otros países como Chile y Nicaragua cuentan con institutos descentralizados encargados del desarrollo rural y el apoyo a la agricultura familiar.

Los tres modelos organizativos tienen ventajas e inconvenientes, pero se podría hipotetizar que el modelo en el cual la responsabilidad sobre la agricultura familiar reside en un Ministerio que tiene responsabilidades sobre un amplio espectro de políticas es superior al del Instituto que sólo se concentra en la implementación de programas y proyectos. Sin embargo, con la información y conocimientos disponibles, es imposible hacer extrapolaciones sobre el éxito o fracaso que las políticas instrumentadas o los modelos organizacionales utilizados puedan haber tenido sobre la viabilidad y bienestar de la agricultura familiar. Este es un tema que debería ser analizado con detenimiento y profundidad.

Por otra parte, el funcionamiento económico de la agricultura familiar está fuertemente vinculado a otras actividades que se desarrollan en el espacio territorial al cual pertenecen. En este sentido su prosperidad económica está asociada a un conjunto de políticas más amplias, incluyendo educación, programas sociales, etc., que exceden al ámbito de responsabilidades

específicas de la institucionalidad agropecuaria. Consecuentemente, una estrategia para la agricultura familiar debería también incluir una articulación con otras políticas sectoriales y los mecanismos institucionales necesarios para que la implementación se realice con una perspectiva territorial.

### **3.2. Reforma y fortalecimiento de la institucionalidad para la innovación tecnológica en el sector agropecuario**

La mayoría de los países de América Latina hicieron, a partir de la década del 60, un importante esfuerzo en el desarrollo de instituciones de investigación y transferencia de tecnología agropecuaria. Este esfuerzo se inspiró en recomendaciones de la CEPAL y se nutrió del modelo institucional desarrollado en Francia y en algunos otros países. El desarrollo de estas instituciones, los INIA's, fue importante pues se convirtieron en los principales organismos de investigación y transferencia de tecnología. Los INIA's pertenecen al ámbito de responsabilidades de los Ministerios de Agricultura y en años recientes, en algunos países, se ha impulsado una mayor relación con los Consejos o Ministerios de Ciencia y Tecnología.

Desafortunadamente, el esfuerzo institucional de creación de los INIA's, a pesar de haber sido creativo y consistente, no estuvo acompañado, con la posible excepción de Brasil, por inversiones que tuvieran la continuidad, magnitud y estructura necesarias para llevar adelante con éxito la tarea que se les encomendó. Una debilidad que se vio potenciada por la ausencia de una política clara en el tema de la innovación fue la ausencia de mecanismos institucionales de coordinación y ejecución de la política y consecuentemente, la insuficiente articulación con las Universidades y otros centros de investigación y capacitación.

Por otra parte la filosofía y formas de operar de los INIA's respondieron a una visión sobre los problemas del sector agropecuario distintos a los que hoy son los grandes desafíos de la producción agropecuaria y la vida rural.

Los escenarios que se deben enfrentar hoy en el campo de la investigación y transferencia de tecnología están fuertemente influenciados por cinco tendencias más o menos definidas. La primera de ellas es que en los últimos cincuenta años el espacio de la innovación en la agricultura y la alimentación se ha ido desplazando paulatinamente fuera del ámbito de la producción primaria. Esto no quiere decir que los temas vinculados a las mejoras en la producción y la productividad de los cultivos y las especies animales no sean hoy importantes. Lo siguen siendo, pero en la actualidad los temas "mas allá de la tranquera" de la finca son cada vez mas determinantes como espacio de innovación y competitividad, y su reflejo en las agendas de investigación es – debe ser – cada

vez mayor. La segunda tendencia es que están cambiando las bases científicas a partir de las cuales se desarrolla la tecnología agropecuaria. Nuevos conocimientos provenientes de la biología molecular y otras ciencias, como las tecnologías de información y comunicaciones, demandan cada vez una mayor atención e influyen en la organización de toda la investigación. La tercer tendencia está vinculada al hecho de que desde fines de la década de 1970, y con mayor énfasis a medida que las fuerzas de la revolución verde fueron perdiendo impulso, se fue imponiendo una visión más amplia de la innovación en la cual las responsabilidades institucionales no se restringen a la investigación. Se reconoce la complejidad y la naturaleza multidimensional de la innovación, la creciente importancia de la utilización del conocimiento disponible tanto a nivel nacional como internacional y el papel central de otros actores institucionales en el proceso innovativo.

La cuarta tendencia es el creciente reconocimiento de que los esquemas existentes no son efectivos para trabajar con los sectores de menores recursos y que es necesario integrar los aspectos tecnológicos con acciones en otros campos, incluidos la organización y el apoyo a la comercialización, entre otros.

Finalmente, la quinta tendencia es que todas ellas, importantes en sí mismas, se han ido dando en un contexto de marcada sub-inversión en I+D. La sub-inversión pública excede la discusión del tema agropecuario y rural ya que lo que ocurre en este campo acompaña – en sus grandes líneas – las tendencias de las inversiones en I+D en general de los países de la región. Este problema se ve agravado por el hecho de que la inversión privada en I+D es muy baja en América Latina, comparada con lo que ocurre en otras partes del mundo, incluidas otras regiones del mundo en desarrollo como ser el sudeste de Asia. En este sentido, un uso más activo de mecanismos de promoción fiscal a la inversión privada en este campo puede ser un instrumento a utilizar de manera más efectiva de lo que se ha venido haciendo hasta ahora.

En este marco general, ¿hacia dónde se puede progresar en lo institucional? El modelo seguido por la mayoría de los países de la región –el de institutos de investigación y transferencia de tecnología con un relativamente alto grado de autonomía de las estructuras político- administrativas de los Ministerios de Agricultura y poca o ninguna vinculación formal con las instituciones académicas- parecería haber ya cumplido su ciclo. Independientemente de que su rol durante el período de la revolución verde fue significativo, y se pueden identificar muchos casos donde aun continúan haciendo un aporte significativo - tal es el caso de EMBRAPA en Brasil por ejemplo-, no caben dudas de que su papel en cuanto a promotores de la innovación mas allá de lo que ocurre en el sector primario, ser actores en el campo de la biotecnología, ser activos actores en el proceso innovativo, o llegar efectivamente con respuestas tecnológicas relevantes a los sectores de menores recursos, no está siendo efectivo. En parte, esto está seguramente vinculado al tema de la sub-inversión, pero también parecería ser consecuencia de su inflexibilidad para incorporar las

capacidades en las disciplinas científicas que se requieren para actuar en los nuevos temas. Asimismo, en el trabajo con la agricultura familiar y mas aun la campesina, han encontrado limitaciones para incorporar efectivamente los estilos de trabajo y actividades – organización, capacitación apoyo para el mercado, etc.- que para muchos de estos sectores son cuestiones de mayor peso y prioridad que las soluciones tecnológicas que pueden ofrecer las instituciones de investigación.

Este nuevo escenario sugiere la importancia y urgencia de introducir cambios sustantivos en el sistema institucional responsable del desarrollo tecnológico agropecuario. Las formas específicas de las reformas deben adaptarse a las condiciones económicas, institucionales y sociales de cada país .Sin embargo tres objetivos, o grandes líneas de trabajo, surgen como importantes.

La primera línea de trabajo se refiere al desarrollo institucional de un sistema nacional de innovación con instrumentos específicos de política, incluyendo la aplicación de los incentivos económicos necesarios para articular a los distintos actores institucionales e impulsar líneas estratégicas de innovación. Un elemento importante de esta acción es articular a los INIA's con las instituciones académicas (universidades, centros de investigación etc.) en un sistema nacional de innovación. Algunos países como México, Colombia y Brasil han avanzado en esta dirección.

La segunda línea de trabajo se refiere a avanzar sobre la diversificación disciplinaria de los INIA's y su articulación con otras instituciones de investigación no agropecuaria para poder responder a los nuevos escenarios tecnológicos, incluyendo la incorporación de la biotecnología dentro de sus capacidades institucionales. Las experiencias de Brasil y de otras partes del mundo, teniendo en cuenta países como la India y China, muestran experiencias exitosas. Por otra parte la vinculación con las universidades a través de la conformación de redes de trabajo son ejemplos a seguir. En dichas redes las instituciones de investigación y transferencia de tecnología aportan su capacidad de llegar al terreno y su contacto con los problemas a resolver, y los centros académicos su mayor diversidad disciplinaria, de manera de poder ir introduciendo las nuevas perspectivas metodológicas de manera paulatina en los enfoques de I+D.

La tercera línea de trabajo está vinculada a las estrategias tendientes a fortalecer la capacidad de llegada a los sistemas productivos y, en particular, a la agricultura familiar y campesina. Distintos países han intentado diversas estructuras institucionales para lograr este objetivo y no es posible afirmar, al menos por el momento, que ninguno de los modelos adoptados haya sido exitoso. Sin embargo, es posible argumentar que lograr un mayor éxito en la movilización y difusión del conocimiento tecnológico requiere de: a) la organización de los productores; b) la existencia de mecanismos institucionales que faciliten la expresión de las demandas y necesidades de la producción; c) una mayor interacción con las ONG y los gobiernos locales; y d) mecanismos

institucionales y recursos específicos para que los organismos de investigación participen en la planificación y apoyen la ejecución de las actividades de difusión tecnológica. Países como Brasil y México, más recientemente, han hecho algunos avances interesantes en esta materia.

### **3.3. Ampliación de los mandatos de los Ministerios de Agricultura y articulación con otros ámbitos institucionales**

Tanto el análisis desarrollado en el Capítulo II sobre el contexto internacional como los trabajos más específicos incluidos en los capítulos IV a VI señalan con claridad la emergencia de nuevas áreas sustantivas que representan oportunidades importantes, desde el punto de vista de la producción agropecuaria, y también nuevos problemas y desafíos que requieren una atención especial y nuevas políticas y marcos regulatorios. Sin embargo, estas áreas no han sido incorporadas en forma plena en los mandatos de la institucionalidad agropecuaria y en general tampoco en otros ámbitos de la institucionalidad pública. En general son áreas temáticas para las cuales la responsabilidad del diseño e implementación de las políticas públicas están dispersas en varios Ministerios y/o entidades descentralizadas que tienen alguna competencia en el área. Consecuentemente son áreas y problemáticas que están considerablemente desatendidas o que son consideradas como elementos marginales por otros ámbitos institucionales con mandatos centrados en áreas o temas colindantes. En todos estos casos es posible plantear distintas alternativas organizacionales, incluyendo nuevos Ministerios, entidades administrativas específicas, o centrando el esfuerzo en el fortalecimiento de los Ministerios de Agricultura y en su capacidad para articularse y coordinar acciones con los otros ámbitos de la institucionalidad. Una experiencia importante para analizar, desde esta última perspectiva, es la reciente reforma institucional realizada en España.

Tres áreas surgen como de especial relevancia:

#### **3.3.1 La Agroindustria**

La agroindustria, junto con las actividades comerciales tanto internas como internacionales, son elementos crecientemente importantes en las cadenas productivas agroalimentarias. Se estima que el 80% del valor de ventas de alimentos corresponde a los sectores agroindustriales y del comercio. Es decir la producción primaria contribuye con solamente el 20 % del valor de ventas total. Por otra parte, como se indica en el capítulo II y con más detalle en el trabajo de Bisang, la mayoría de las cadenas agroindustriales están fuertemente concentradas, y en la mayoría de los casos con un alto grado de transnacionalización. La importancia de la agroindustria en muchos países de la

región, y las características de la estructura productiva que se ha ido desarrollando tanto en la región como en el mundo, requiere de una atención importante por parte del Estado para definir estrategias de apoyo y determinar las áreas de regulación. Más específicamente es necesario promover una serie de objetivos que no siempre son concurrentes: a) fomentar y promover el desarrollo y la competitividad de las cadenas agroalimentarias, para lograr un mayor valor agregado y capacidad de empleo a partir de la producción primaria; b) promover su desarrollo en las zonas geográficas en las cuales está la producción primaria formando clusters agroindustriales; c) fortalecer y desarrollar los eslabones locales de las cadenas de valor a nivel mundial para captar un mayor valor agregado a nivel local; e) vigilar la transparencia de los mercados y los equilibrios necesarios al interior de la cadena de valor; f) definir e instrumentar adecuados marcos regulatorios en relación a la contaminación ambiental. En general los marcos normativos existentes dan instrumentos de acción suficientes para definir políticas y programas de acción dirigidos a lograr los objetivos mencionados. Por otra parte, el diseño e implementación de las políticas necesarias es complejo y requiere de una institucionalidad bien desarrollada con capacidad para articular los distintos intereses y necesidades. La institucionalidad encargada de estos temas está, en la mayoría de los países, desperdigada en varios Ministerios (Industria, Desarrollo, Planificación, etc.). En algunos casos hay una participación por parte de bancos oficiales y/o de organismos de investigación y desarrollo tecnológico e instituciones regionales como las corporaciones regionales. En el caso de los primeros la atención ha estado concentrada en las industrias tradicionales, automotrices, metal mecánica, textiles, y se ha prestado menos atención a las cadenas de valor agroindustriales. Los Ministerios de Agricultura tienen, en general, poca participación, aunque en algunos países como Argentina tiene una responsabilidad formal sobre algunos aspectos de la política agroalimentaria que no se implementa en la práctica. Esto representa un problema central de la institucionalidad agropecuaria y requiere un trabajo de reflexión sustantiva para ir definiendo los elementos centrales que es necesario construir para que las actividades vinculadas a la agroindustria estén adecuadamente consideradas en las estrategias de desarrollo y en la instrumentación de las políticas económicas y sociales.

### **3.3.2 La utilización sustentable de los recursos naturales agrícolas**

La producción agropecuaria se basa, y está caracterizada, por la utilización de recursos naturales renovables entre los cuales se destacan la tierra de uso agrícola, el agua de riego y los bosques. Asegurar que el uso de los recursos naturales se realiza en forma sustentable y eficiente es un elemento central de las políticas públicas. Uno de los hechos políticos más importantes de las últimas décadas es el reconocimiento, a nivel mundial, de que la capacidad de carga de los recursos naturales disponibles está llegando, con el nivel tecnológico actual, a sus límites. Adicionalmente, la previsible tasa de expansión de las necesidades alimentarias mundiales, durante las próximas décadas, pone

en riesgo la sustentabilidad de la agricultura. Como consecuencia de esto es imprescindible desarrollar más información sobre los ecosistemas agrícolas, la interrelación de las prácticas agronómicas y productivas utilizadas con la sustentabilidad de los recursos naturales y una mayor capacidad de ordenamiento y regulación sobre la utilización de los recursos naturales agrícolas.

Estas funciones requieren de un fortalecimiento de los marcos normativos existentes que son, en la mayoría de los países, poco consistentes y poco instrumentales y no articulan correctamente las necesidades de la producción agropecuaria con las necesidades de la conservación y utilización sustentable de los recursos naturales. También es necesario el fortalecimiento de las organizaciones públicas que tienen una responsabilidad en el diseño y aplicación de políticas públicas en la materia y la participación activa de los propietarios y potenciales usuarios de dichos recursos naturales. Estas responsabilidades están, en la mayoría de los países, dispersas en los Ministerios de Medio Ambiente, en instituciones de investigación agropecuaria, en instituciones con mandatos vinculados al uso del agua y en los Ministerios de Agricultura.

Esta organización institucional tiene las siguientes debilidades: a) se desarrollan marcos normativos y políticas contrapuestas según sean propuestas por los organismos que se ocupan del medio ambiente o de la agricultura. De esta forma no hay una visión articulada y consistente que promueva el uso sustentable y eficiente de los recursos naturales agrícolas; b) no hay una responsabilidad institucional clara sobre las políticas dirigidas a mitigar las contribuciones de la agricultura al calentamiento global; c) las políticas instrumentadas son políticas sectoriales (verticales) sin una correcta articulación con otras políticas productivas y ambientales; d) en la formulación e implementación de estas políticas no participan en forma plena los componentes de la sociedad civil que tiene la responsabilidad final en el uso de los recursos naturales.

Las dos últimas dificultades requieren una visión transversal de carácter territorial y el desarrollo de un mecanismo institucional a nivel local que viabilicen tanto la participación y empoderamiento de la sociedad civil como la de los gobiernos locales. Si bien no hay experiencias documentadas suficientes para hacer recomendaciones normativas sobre las diferentes opciones posibles y sus ventajas y desventajas, es evidente que los Ministerios de Agricultura deben de asumir un papel protagónico en este tema.

### **3.3.3 La seguridad alimentaria**

La seguridad alimentaria entendida como acceso universal a una alimentación adecuada en cantidad, calidad nutricional y niveles de inocuidad es un

concepto que comienza a tener una amplia aceptación a nivel mundial. No obstante ello es necesario recordar que el concepto ha tenido, a lo largo de la historia, otras acepciones y ha sido recientemente cuestionado desde la perspectiva de la soberanía alimentaria, entendida como el derecho de los países a buscar la autosuficiencia alimentaria. (Ver documentos de Chiriboga y Maluf). Es importante señalar que ambos conceptos son distintos desde el punto de vista del objetivo central, de las posibles alianzas sociales y políticas que los impulsan y se benefician y de los instrumentos de política que se pueden aplicar.

La seguridad alimentaria enfatiza el derecho universal a tener acceso a una alimentación adecuada. Es un concepto que está dirigido a toda la población y más especialmente al sector urbano pobre, que es el más numeroso y vulnerable a la deficiencia alimentaria. Los instrumentos de política están vinculados a las transferencias monetarias directas, al control del precio de los alimentos y a la provisión subsidiada de alimentos. En cierta forma, como señala Maluf, son un conjunto de programas sociales que intentan compensar o corregir problemas derivados de modelos de desarrollo que no generan empleo y equidad en la medida de lo necesario.

Por el contrario, la soberanía alimentaria es un concepto más estrechamente vinculado al apoyo de sistemas de producción y distribución del ingreso que aseguren una estructura social y un funcionamiento económico más equitativo y sustentable. En este sentido es una propuesta amplia de difícil conceptualización. Potencialmente útil como marco analítico general pero de difícil aplicación práctica en cuanto a servir de guía para la formulación de políticas y en la construcción de la institucionalidad. Es tal vez como consecuencia de ello que en las formulaciones reales, por ejemplo en Venezuela y Ecuador, el concepto ha sido enfocado y movilizado políticamente en una versión dirigida al fortalecimiento y protección de la producción agropecuaria, y en especial la campesina. Esta formulación, al poner todo el énfasis en los sistemas productivos campesinos y en la autosuficiencia alimentaria, es desequilibrada tanto en términos económicos como de los distintos sectores sociales, y podría ser negativa para los consumidores urbanos pobres. Por lo tanto, desde el punto de vista instrumental, está más asociada al desarrollo rural que a una visión del derecho de la alimentación para todos los ciudadanos.

A pesar de estas distintas acepciones y perspectivas el derecho a la alimentación, por parte de todos los individuos, parecería ser un valor que comienza a ser ampliamente compartido, y tanto los marcos normativos como las políticas alimentarias comienzan a ser expandidos y profundizados en muchos países. Los marcos normativos existentes en esta materia son muy variados en América Latina, y han comenzado a ser modificados en un número de países. En general, estos cambios son heterogéneos en cuanto al énfasis relativo que se le da a distintos objetivos y a la capacidad instrumental definida en la legislación. Bolivia, Ecuador y Venezuela tienen legislación que hace

referencia expresa y enfatizan el concepto de soberanía alimentaria y también a la seguridad alimentaria. Guatemala, Brasil, Colombia, México y Perú tienen legislación que enfatiza el derecho a la alimentación (seguridad alimentaria). Otros países tienen marcos normativos más débiles e indefinidos sobre el tema. Por lo tanto, ésta es un área que requiere una mayor discusión, conceptual y política, sobre las necesidades, posibilidades y alcances de los marcos normativos que cada país quiere y puede instrumentar.

Desde el punto de vista de la institucionalidad existente algunos países han desarrollado estructuras complejas que en realidad están más vinculadas, o pueden ser más útiles, para la soberanía alimentaria que para la seguridad alimentaria. Estas estructuras complejas son de dos tipos (para mayor detalle ver el trabajo de Chiriboga en el Capítulo VI y el de Maluf para el caso de Brasil). En la primera se establecen órganos consultivos con la sociedad civil, ya sea una asamblea agraria nacional (Venezuela) o una conferencia nacional de soberanía alimentaria (Ecuador), que a su vez pueden tener organismos similares a nivel sub-nacional. Sin embargo, se mantiene a los organismos sectoriales del Ejecutivo a cargo de la ejecución de las políticas y de la sanción a las infracciones a la legislación de seguridad alimentaria. En el segundo tipo de estructura institucional se establece un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria constituida por cuatro niveles: a) un consejo nacional intersectorial que en algunos casos, como Guatemala, Bolivia y Brasil, incluyen una representación minoritaria de organizaciones de la sociedad civil pero en otros casos no (México y Perú); b) un nivel de coordinación a cargo de una agencia especializada dependiente, en algunos casos, de la Presidencia de la República; c) organismos especializados del Ejecutivo a cargo de la implementación de las políticas; y d) un nivel consultivo con la sociedad civil ya sea a nivel nacional o sub-nacional.

Como queda claro, estas estructuras institucionales son extremadamente abarcativas y parecerían estar diseñadas para intervenir en todo el proceso de producción, distribución y acceso a los alimentos. En este sentido parecería exceder el marco de una institucionalidad adecuada para implementar políticas y programas dirigidos a asegurar el derecho a la alimentación a toda la población tanto urbana como rural. Adicionalmente, como señala Chiriboga, al tener una visión desde la pequeña producción excluye sectores importantes de la producción y distribución de alimentos y puede tener importantes consecuencias económicas. En este sentido es importante señalar que en algunos países, incluyendo los países desarrollados, se han creado programas dirigidos específicamente a contribuir a la seguridad alimentaria. Los instrumentos utilizados son, en general, simples y están concentrados en facilitar el acceso a los alimentos por los sectores pobres de la población a través de aumentar el ingreso o de proveer alimentos más baratos o sin costo. Ejemplos de estos programas son el Food Stamps en EEUU, La Bolsa Familia en Brasil, el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador, la Red Solidaria en Ecuador, el programa Oportunidades de México, el programa Comer es Primero

de Republica Dominicana y el programa de Equidad en Uruguay (Fernando Soto: Políticas publicas y la nueva situación en los precios internacionales de los alimentos. FAO, 2008). Los instrumentos utilizados son de tres tipos: a) las transferencias de ingresos en forma directa a los sectores pobres de la población; b) la facilitación del acceso a los alimentos a través de programas de entrega de alimentos; y c) la asignación de bonos que pueden ser cambiados por alimentos. Estos programas en algunos casos dependen de los Ministerios de Agricultura pero en otros casos de otros Ministerios como Salud o Desarrollo Social, o también de otros organismos. Esta diversidad en la ubicación institucional de los programas sobre seguridad alimentaria como la naturaleza y amplitud de los marcos normativos que se han comenzado a instrumentar en algunos países sugieren la importancia del tema y la urgencia en analizar los caminos a seguir. Definir con claridad los objetivos buscados, entender los costos y beneficios que ellos significan y construir una institucionalidad adecuada y consistente con los objetivos buscados parecería ser, en este tema, de particular importancia

### **3.4. Articulación intersectorial e implementación de políticas y programas en el espacio territorial rural**

#### **3.4.1. Introducción**

La institucionalidad agropecuaria está organizada, en su mayor parte, en compartimientos estancos. Tanto los marcos normativos como las políticas y programas son diseñados e implementados a partir de visiones específicas y compartimentalizadas de la realidad, sin tomar suficientemente en cuenta las interrelaciones, sinergias y externalidades que cada una de ellas tiene sobre el conjunto de la actividad agropecuaria y la vida rural. Una estrategia utilizada extensamente en casi todos los países de la región fue el diseño de programas de desarrollo rural que intentaban integrar los distintos componentes de las intervenciones del sector público en una sola acción localizada regionalmente y de mayor dimensión e impacto. Si bien estos programas no tuvieron demasiado éxito porque no incorporaron las variables de política macroeconómica y de inserción en los mercados, instrumentos que estaban fuera del alcance de las agencias responsables de su ejecución, fueron interesantes precursores de las concepciones más modernas que proponen la implementación de las políticas y los programas con un enfoque territorial que privilegia lo multisectorial y multidimensional, la equidad y la cohesión integrando lo urbano y lo rural en un sistema territorial. Consecuentemente el territorio se convierte en la unidad de gestión básica de las políticas públicas, tema que está desarrollado en detalle en el trabajo de Echeverri y Echeverri. Si bien esta nueva concepción sobre el diseño e implementación de las políticas públicas tiene relevancia para el conjunto de las políticas y programas que tienen incumbencia sobre la

producción agropecuaria y la vida rural, es especialmente importante en relación a las políticas y programas que están dirigidos a aliviar la pobreza en los territorios rurales. Este tema se desarrolla en la sección siguiente

### **3.4.2 Los programas para la mitigación de la pobreza en los territorios rurales**

Los programas dirigidos a mitigar la pobreza rural han sido un componente importante de la acción del Estado en casi todos los países de la región. La mayoría de los países le ha asignado a los Ministerios de Agricultura un papel importante en los programas específicos, pero en muy pocos casos se ha intentado articular a los Ministerios de Agricultura con el conjunto de intervenciones como la salud, la educación y los programas asistenciales de carácter global, con las acciones que están a cargo de la Institucionalidad Agropecuaria. Una consecuencia de esta estructura institucional es la descoordinación, superposición de las acciones y los enormes vacíos de cobertura de las acciones dirigidas a la pobreza rural. Con respecto a la Institucionalidad Agropecuaria los arreglos institucionales utilizados han sido variados, en los distintos países, y también han variado a lo largo del tiempo en muchos países. El modelo institucional más utilizado ha sido uno en el cual las actividades han estado centradas en los Ministerios de Agricultura. Ejemplos de este tipo de organización son Argentina y México. Sin embargo el grado de descentralización y participación de los estados y otras instancias de gobierno local son mucho mayores en México, especialmente después de las reformas implementadas durante la última década. Otros países como Chile, Nicaragua y Costa Rica han concentrado las responsabilidades específicas en un ente descentralizado dentro de la órbita, o por lo menos en estrecha relación, con el Ministerio de Agricultura. Finalmente Ecuador y Brasil tienen, para el desarrollo de estas actividades, un Ministerio específico diferente al Ministerio de Agricultura.

Por otra parte, las actividades desarrolladas por esta institucionalidad agropecuaria está complementada con otras acciones desarrolladas por otros organismos públicos tales como Ministerios o Secretarías de Desarrollo Social. La importancia relativa de estas intervenciones es variable según el país que se considere. Adicionalmente, un amplio conjunto de acciones del Estado tales como la educación, la salud, los programas de subsidios a la familia, a los menores- a veces con contraprestación de exigencias específicas como ir a la escuela-, son instrumentados por una amplia gama de organismos del Estado tanto de carácter nacional como local.

Para una discusión de los programas y la institucionalidad necesaria para mitigar la pobreza en los territorios rurales es necesario volver a caracterizar a los sujetos sociales a los cuales se hace referencia. En esta discusión, utilizando

nuevamente la tipología de hogares rurales propuesta por Berdegué y Escobar, citada en Berdegué, se incluye a la agricultura familiar tipo C, parcialmente a las de tipo B y también a los pobres que habitan en los territorios rurales aunque no desarrollen actividades agrícolas propias de significación. Esto incluye asalariados rurales y pobladores de pueblos o asentamientos rurales.

¿Cómo han sido de exitosos las políticas y programas dirigidos a mitigar la pobreza rural aplicados en el pasado?? Berdegué presenta datos que sugieren que el éxito ha sido muy limitado. Sólo Chile, México, Guatemala y Brasil han tenido un éxito relativo, durante las últimas dos décadas. Si bien con la información disponible es imposible afirmar cuál ha sido la contribución de las políticas públicas, en general, y las políticas agropecuarias productivas, en particular, en la disminución de la pobreza rural, es posible hacer las siguientes dos observaciones. Primero, excluyendo a Guatemala, país en el cual el proceso de pacificación debe ser la explicación principal, los otros tres países son los que han asignado mayores recursos públicos a los programas de desarrollo rural y mitigación de la pobreza. Segundo, tal como se comentó más arriba, cada uno de ellos representa un modelo específico y distinto en cuanto a la organización institucional elegida para implementar estos programas.

Una hipótesis que es posible adelantar con respecto al escaso éxito obtenido se refiere a la débil relación entre los objetivos de las políticas instrumentadas y las características particulares de los sujetos sociales a las cuales están dirigidas. Los datos presentados por Berdegué indican que el 78 % de las unidades de agricultura familiar pertenece a los tipos B y C. Estas unidades, especialmente las de tipo C, tienen pocos recursos productivos y generan una parte importante de su ingreso de fuentes no vinculadas en forma directa a la producción agrícola, incluyendo transferencias. Es evidente que un conjunto de intervenciones dirigidas a mejorar la producción y la productividad de la producción agrícola, aun cuando fueran exitosas, afectarán marginalmente el bienestar de esos hogares rurales. Por otra parte la población de los territorios rurales integra una proporción importante, y en muchos casos mayoritaria, de hogares pobres vinculados sólo indirectamente con la producción agropecuaria. Por lo tanto, el impacto de las políticas sectoriales agrícolas solamente puede tener un efecto marginal e indirecto sobre el bienestar de estos hogares rurales.

Esta hipótesis de trabajo tiene un corolario práctico con varias dimensiones. La primera es que las políticas y los programas dirigidos a mitigar la pobreza en los territorios rurales debe ser un conjunto articulado de intervenciones. La segunda dimensión es que los instrumentos principales no son aquéllos vinculados a la productividad agraria sino más bien los que atacan las causas fundamentales de la pobreza: educación, salud, generación de empleo y en muchos casos las transferencias directas a los hogares pobres, incluyendo aquéllas vinculadas con la seguridad alimentaria.

Esto no significa que las intervenciones vinculadas a la producción y productividad de la actividad agropecuaria deban ser ignoradas. Son un instrumento útil, especialmente en relación a los hogares pobres que pertenecen a la agricultura familiar tipo B, pero sólo tendrán efectos indirectos y marginales sobre la mayoría de los hogares rurales pobres. Tal como argumenta Berdegué, la lucha contra la pobreza debería estar centrada en el reconocimiento de determinados derechos ciudadanos y la implementación de políticas integrales que, tomando en cuenta las especificidades de cada territorio, garanticen efectivamente a cada hogar un mínimo aceptable de bienestar. (Ver el documento de Berdegué para una descripción de recomendaciones específicas). Una aproximación de este tipo tiene una serie de consecuencias desde el punto de vista de la institucionalidad agropecuaria. La primera de ellas es que los instrumentos de política que están a disposición de la institucionalidad agropecuaria son sólo un elemento marginal de la intervención del Estado. Útil e importante para promover y fortalecer la agricultura familiar consolidada tipo A y útil pero sólo marginalmente para aumentar el bienestar de los hogares pobres. La segunda es que los instrumentos más poderosos al servicio del Estado están relacionados a aquéllos que tienden a asegurar el acceso de los hogares a un conjunto de derechos básicos como la educación, la salud, la seguridad alimentaria, etc. que requieren mecanismos de transferencia del Estado nacional y que son implementados por estructuras organizacionales que no pertenecen a la institucionalidad agropecuaria. Finalmente, la tercer consecuencia es que las intervenciones del Estado deben estar articuladas entre sí y afiatadas a las condiciones y necesidades particulares de cada territorio rural.