

**POLITICAS E INSTITUCIONES
PARA LA AGRICULTURA DE CARA
AL SIGLO XXI:**

Replanteando competencias de los
ministerios de agricultura y los gremios

*Rafael A. Trejos
Carlos Pomareda
Juan Ml. Villasuso*

Junio, 2004

Trejos, Rafael A.

Políticas e instituciones para la agricultura de cara al siglo XXI: replanteando las competencias de los ministerios de agricultura y los gremios / Rafael A. Trejos, Carlos Pomareda, Juan Ml. Villasuso. – San José, C.R. : IICA, 2004.

212 p. ; 23 cm

ISBN 92-9039-601 6

1. Desarrollo agrícola - América Latina 2. Política agrícola – América Latina I. Pomareda, Carlos II. Villasuso, Juan Ml. III. IICA IV. Título

AGRIS
D10

DEWEY
338.1098

CONTENIDO

Sobre los Autores -----	5
Agradecimientos -----	7
Glosario de Siglas -----	9
Presentación -----	13
Introducción -----	17
Sección A: Desafíos institucionales para el desarrollo de la agricultura -----	35
Agricultura: cambios en el contexto y nuevos relacionamientos entre actores -----	37
La agricultura y sus organizaciones: Un nuevo reto para el siglo XXI -----	51
Los ministros de agricultura: Entre la política económica y los grupos de presión-----	67
Las organizaciones agropecuarias del sector privado y el desarrollo del comercio exterior -----	105
Los gremios agropecuarios y la prestación de servicios para la competitividad -----	113
Sección B: Situación y perspectivas de los ministerios y los gremios agropecuarios en los países del CORECA -----	135
Consideraciones sobre el marco institucional de la agricultura en países del CORECA -----	139
Los ministerios de agricultura y las relaciones público-privadas: Perspectivas para el futuro-----	155
Situación de los gremios agropecuarios y perspectivas para el futuro -----	177
Afrontando los desafíos: Una propuesta de acción estratégica-----	193
Bibliografía -----	211

SOBRE LOS AUTORES

Pomareda, Carlos. Economista e ingeniero agrícola peruano, Presidente Ejecutivo de Servicios Internacionales para el Desarrollo Empresarial, SIDE S.A. Fue Director del Programa de Políticas Agrícolas del IICA, Presidente de la Asociación Latinoamericana de Economistas Agrícolas y ha sido consultor para diversas organizaciones internacionales en temas de políticas agrícolas, creación y gestión de empresas agropecuarias, financiamiento rural y organización gremial. Tiene numerosas publicaciones sobre temas relacionados con la agricultura y las organizaciones gremiales de la agricultura.

Trejos, Rafael A. Economista costarricense, especialista en Políticas Agrícolas y Reforma Institucional, coordinador de la Dirección de Planeamiento Estratégico y Modernización Institucional del IICA, profesor del Instituto del Servicio Exterior de Costa Rica y Presidente del Centro Prodesarrollo. Ha sido consultor para diversas organizaciones institucionales y tiene numerosas publicaciones en temas de políticas agrícolas, reforma institucional en la agricultura y comercio agropecuario.

Villasuso, Juan Manuel. Economista costarricense, catedrático de la Universidad de Costa Rica y miembro del Comité Ejecutivo de la Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN). Ha sido Ministro de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica, Miembro de la Comisión de Reforma del Estado en Costa Rica (COREC 1) y consultor internacional para diversas organizaciones internacionales. Tiene numerosas publicaciones en temas relacionados con las políticas económicas, políticas agrícolas y reforma institucional.

AGRADECIMIENTOS

En las investigaciones realizadas se contó con la colaboración de la Lic. Adriana Campos, la Lic. Jennifer Charpentier y Carmen Monge, bachiller en economía.

También han sido muy valiosos los aportes recibidos del personal de la Secretaría del CORECA. Una primera versión de este trabajo fue presentada en la reunión del CORECA, realizada en Belice (octubre 2003), y en la cual se recibieron interesantes sugerencias de los Ministros de Agricultura integrantes de dicho Consejo.

Se agradece a los representantes del IICA en los países por su apoyo para realizar las reuniones de consulta con personal de los Ministerios y los Gremios y por todas las sugerencias recibidas. También se hace un reconocimiento especial a todos los funcionarios y dirigentes gremiales que participaron en las referidas reuniones de consulta.

GLOSARIO DE SIGLAS

AARC	Asociación de Agricultores del Río Culiacán (México)
AGEXPRONT	Asociación Gremial de Exportadores de Productos no Tradicionales (Guatemala)
AGSO	Asociación de Ganaderos de la Sierra y Oriente (Ecuador)
AICA	Asociación de Industriales de la Caña de Azúcar
AID	Agencia Internacional para el Desarrollo
ALC	América Latina y el Caribe
ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
APENN	Asociación de Productores y Exportadores de Productos No Tradicionales
BAHA	Autoridad Sanitaria Agrícola de Belice
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BIARD	Belize Institute for Agricultural Research and Development
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BMDC	Belize Marketing and Development Cooperation
CAADES	Confederación de Asociaciones de Agricultores de Sinaloa (México)
CAC	Consejo Agropecuario Centroamericano
CAFTA	Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos
CAMAGRO	Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de EL Salvador
CAS	Consejo Agropecuario del Sur
CEGE	Centros de Gestión Empresarial (Chile)
CENTA	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (El Salvador)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
CNA	Comisión Nacional del Agua (México)
CNAA	Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (Costa Rica)
CNP	Consejo Nacional de Producción (Costa Rica)
CNPL	Cámara Nacional de Productores de Leche de Costa Rica

CSA	Centros de Servicios Agropecuarios
COHAGRO	Consejo Agroempresarial de Honduras
CORECA	Consejo Regional de Cooperación Agrícola
CZMA	Autoridad Costera de la Gerencia de la Zona (Belice)
DICTA	Dirección de Ciencia y tecnología Agropecuaria (Honduras)
DINADER	Dirección Nacional de Desarrollo Rural (Honduras)
FAA	Federación Agraria Argentina
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEAS	Proyecto de Fomento de Servicios Agrícolas en la Sierra (Perú)
FECAGRO	Federación Centroamérica de Cámaras Agropecuarias
FECALAC	Federación Centroamérica de Lácteos
FECARROZ	Federación Centroamericana del Arroz
FECESCABO	Federación Centroamericana del Sector Cárnico Bovino
FEDA	Fondo Especial para el Desarrollo Agropecuario (República Dominicana)
FEDAVICAC	Federación de Avicultores de Centroamérica y el Caribe
FEDEPALMA	Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Colombia)
FENAGH	Federación Nacional de Agricultores y Ganaderos de Honduras
FEPALE	Federación Panamericana de Lácteos
FIAB	Federación de la Industria de Alimentos y Bebidas (España)
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (El Salvador)
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FORTALECER	Programa de Servicios de la Federación Agraria Argentina
FUNBAPA	Fundación Barrera Patagónica Argentina
GATS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
IAD	Instituto Agrario Dominicano
ICAFE	Instituto del Café (Costa Rica)
ICTA	Instituto de Ciencia y Tecnología (Guatemala)
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario (Costa Rica)
IDECOOP	Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo (República Dominicana)
IDIAF	Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales

IDIAP	Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá
IDR	Instituto de Desarrollo Rural (Nicaragua)
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IMTA	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
INCOPESCA	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario (Chile)
INDRHI	Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (República Dominicana)
INESPRE	Instituto de Estabilización de Precios (República Dominicana)
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (México)
INRA	Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria
INTA	Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (Costa Rica)
INTA	Instituto de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (Guatemala)
INTA	Instituto de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (Nicaragua)
ISTA	Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (El Salvador)
LAICA	Liga Agrícola e Industrial de la Caña (Costa Rica)
MAFC	Ministerio de Agricultura, Pesca y Cooperativas (Belice)
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MAGA	Ministerio de Agricultura y Ganadería (Guatemala)
MAGFOR	Ministerio Agropecuario Nacional (Nicaragua)
MARN	Ministerios de Ambiente y Recursos Naturales
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario (Panamá)
MINEC	Ministerio de Economía (El Salvador)
ODC	Oficina de Desarrollo de la Comunidad (República Dominicana)
ODEPA	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (Chile)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG's	Organizaciones no Gubernamentales
PAC	Política Agrícola Común
PAES	Programas de Ajuste Económico
PDR	Programa de Desarrollo Rural (Costa Rica)
PIMA	Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (Costa Rica)
PIB	Producto Interno Bruto

PROLECHE	Programa Nacional de Leche (Uruguay)
PRONAA	Programa Nacional de Ayuda Alimentaria (Perú)
PRONADERS	Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (Honduras)
PRP	Programa de Reconversión Productiva
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
RUTA	Unidad Regional de Asistencia Técnica
SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería (Honduras)
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (México)
SEA	Secretaría de Estado de Agricultura (República Dominicana)
SENARA	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (Costa Rica)
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria (Argentina)
SENASICA	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (México)
SIDE	Servicios Internacionales para el Desarrollo Empresarial
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TLCs	Tratados de Libre Comercio
UNAG	Unión Nacional de Ganaderos y Agricultores (Nicaragua)
UNAG	Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (Panamá)
UNPH	Unión Nacional de Productores de Hortalizas (México)
UPANACIONAL	Unión Nacional de Pequeños y Medianos Agricultores Costarricense
UTN	Unidad Técnica Nacional

PRESENTACIÓN

Existen importantes interrogantes sobre cuáles deberían ser las funciones críticas de los ministerios de agricultura, como contrapartidas de las organizaciones del sector privado agropecuario, en el nuevo entorno de globalización, estrategias de apertura comercial, mercados más competitivos y menos regulados, así como con crecientes preocupaciones por las dimensiones sociales, ambientales y de gobernabilidad política en las zonas rurales de América Latina y el Caribe.

Esas interrogantes obedecen a algunos rasgos fundamentales de la evolución reciente de la agricultura y la vida rural, entre los cuales se pueden citar:

- La agricultura sigue siendo ignorada por quienes toman las decisiones más trascendentales en América Latina y el Caribe.
- A la mayor parte de los agricultores, agroindustriales y proveedores de insumos, equipos y servicios relacionados se les hace cada vez más difícil obtener rentabilidades adecuadas de sus operaciones. Los costos de transacción en la provisión de servicios para la agricultura son elevados.
- La cantidad de población pobre sigue creciendo y en las zonas rurales la pobreza es mayor.
- Se favorece, por razones políticas y económicas, la importación masiva de alimentos subsidiados en otros países.
- A aquellos productores con mayor capacidad y orientados hacia mercados en expansión les ha ido mejor.
- El sector agroindustrial enfrenta desafíos para poder competir en los mercados internacional y domésticos y las grandes cadenas de

supermercados han emergido como importantes actores oligopólicos y relevantes centros de venta al por menor.

- La apertura comercial, con tratados de libre comercio o sin ellos, impone crecientes desafíos para todos los actores de la agricultura y la vida rural.
- La institucionalidad para la agricultura y el desarrollo rural no se ha modernizado en consonancia con el ritmo de las reformas económicas y con la velocidad de los cambios en el entorno. Sus organizaciones, en la mayoría de los casos, fueron heredadas del modelo anterior.

Esos rasgos fundamentales mencionados, le plantean cambios fundamentales en las reglas del juego a los ministerios de agricultura, a los gremios agropecuarios y otros actores relacionados, que se ven obligados a repensar sus funciones y la forma en cómo ejecutan esas funciones.

Es por esa razón que el IICA emprendió la tarea de analizar la situación y las perspectivas de los ministerios de agricultura y los gremios del sector, para ofrecer sugerencias, especialmente dirigidas a abrir el debate sobre el papel que deberían desempeñar dichos actores institucionales en la promoción del desarrollo de la agricultura y el medio rural y la seguridad alimentaria, de cara al siglo XXI.

Los análisis se abordaron, como respuesta a una solicitud expresa del Consejo Regional de Cooperación Agrícola (CORECA)¹, la situación en los países de Centroamérica y República Dominicana, teniendo como importante insumo la información derivada de la experiencia de México en cuanto a las políticas adoptadas para enfrentar los desafíos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Dicha información se complementó con la derivada de análisis realizados por el IICA sobre la evolución de las reformas institucionales en las Américas, con el fin de arribar a conclusiones y recomendaciones generales.

Sin embargo, América Latina y el Caribe es un mosaico de países heterogéneos en cuanto a su tamaño, la importancia de su agricultura y su medio rural y los patrones de su desarrollo histórico y cultural. Por lo

1 Comprende a los países centroamericanos, México y República Dominicana.

tanto, las recomendaciones que se aquí se incluyen no son necesariamente generalizables a todos los países y deben tomarse, por lo tanto, con la reserva que ameritan las particularidades de cada país.

Es importante reconocer que esta publicación, a nivel regional, debe valorarse como un esfuerzo de síntesis, por lo que es deseable que se complemente con el debate en el contexto de las particularidades de cada país y con el conocimiento que tienen otras agencias internacionales y las representaciones del IICA en los países. Debe complementarse, además, con las experiencias de las múltiples iniciativas a través de las cuales ya el IICA y otras agencias internacionales vienen apoyando a los países de la región.

Asimismo, esta publicación también pretende constituir un insumo para los organismos regionales de la integración agropecuaria, para que consideren medidas que puedan dar origen a proyectos regionales sobre el papel de los ministerios de agricultura para lograr el desarrollo de la agricultura y el medio rural y la seguridad alimentaría.

Finalmente, al poner el IICA este esfuerzo a disposición de los países, pretende se convierta en un insumo que les brinde mejores criterios en sus esfuerzos de modernización de la institucionalidad para la agricultura y el medio rural. Pero también para el Instituto, constituirá una referencia que le permitirá valorar la forma de replantear su apoyo a los países para el desarrollo de capacidades en los ministerios y los gremios de agricultura.

Chelston W. D. Brathwaite,
Director General

INTRODUCCIÓN

Antecedentes

Los análisis y ensayos que se resumen en la presente publicación han permitido generar una cantidad muy valiosa de información. En este resumen se aportan algunos de los aspectos más importantes, tratando de dar una visión de interés general para los ministerios y los gremios de la agricultura en América Latina y el Caribe (ALC), para los Consejos Regionales de Ministros y para el propio IICA.

La publicación está organizada en capítulos agrupados en dos secciones: la primera de ellas incluye referencias al contexto en el que se desarrollan las reformas, las principales tendencias y desafíos que enfrenta la agricultura y sus principales actores, los cambios que se han operado en las políticas y la forma de hacer políticas y la importancia de los servicios para lograr una agricultura competitiva y un mayor desarrollo de las zonas rurales. La segunda parte contiene un resumen del estudio realizado para los países del CORECA, donde se analiza la situación y perspectivas de los Ministerios y de los gremios agropecuarios, con sus respectivas recomendaciones para encarar los desafíos a que se enfrentan en el nuevo entorno y de cara al siglo XXI.

Las conclusiones y recomendaciones que se formulan deben tomarse con la reserva que ameritan las particularidades de cada país. Es decir, la diversidad y la heterogeneidad de los países de ALC, en cuanto a las características e importancia de sus agriculturas, de sus realidades rurales y de sus antecedentes históricos e institucionales, pueden incidir en que las recomendaciones que se ofrecen en relación con países que presentan ciertos rasgos homogéneos (por ejemplo, los centroamericanos) no necesariamente aplican en forma absoluta a los países insulares del Caribe y a los de mayor dimensión de Norte y

Suramérica. Sin embargo, los resultados obtenidos evidencian la importancia de abordar el análisis en cada país, en particular.

El contexto de las reformas

En los últimos años se han venido produciendo cambios importantes en el contexto político, económico e institucional de los países latinoamericanos que han afectado a la agricultura de diversas maneras, particularmente en la articulación entre los actores públicos y privados. Estas transformaciones exigen nuevas visiones, nuevas formas de hacer las cosas y nuevos vínculos entre las autoridades gubernamentales y los dirigentes gremiales.

El objetivo de la reducción de la intervención estatal en los mercados y la búsqueda de lograr equilibrios fiscales, ha determinado que el sector público agropecuario haya reducido su tamaño (privatizado activos y funciones, se han ajustado sus presupuestos, reducido personal y focalizado la acción en la provisión de servicios públicos en los grupos de menor capacidad). Esta reducción se sustenta muchas veces en el argumento de la importancia decreciente de la agricultura. Lo anterior, por una parte, plantea un desafío para las organizaciones privadas del sector, de reconvertirse para desarrollar capacidades de ejecución de funciones públicas (por ejemplo provisión de información, acompañamiento en procesos de negociación, normas de calidad, etc.), mejorar su oferta de servicios a sus agremiados e impulsar una mayor participación privada en el desarrollo del mercado de servicios para la agricultura ampliada. El reto se intensifica debido a la necesidad de responder al entorno de apertura y para aprovechar nuevos mercados.

Por otra parte, hay que reconocer que los agricultores, agroindustriales y proveedores de insumos, equipos y servicios relacionados, así como los trabajadores agropecuarios, siguen constituyendo un segmento muy relevante en la estructura económica y social de los países. La frecuente mención de que la agricultura² ha disminuido en importancia no debe ser aceptada, aunque desde el punto

2 Ver los varios trabajos que revelan la importancia de la agricultura, la agroindustria y los servicios afines, entre ellos los del IICA, la CEPAL y el BID. Recientemente el IICA completó un trabajo en 11 países de América Latina y el Caribe: *Más que Alimentos en la Mesa: La Real Contribución de la Agricultura* (IICA, 2004).

de vista contable la contribución del componente primario sea una proporción decreciente del PIB. Algunas de las razones de esta aparente menor importancia relativa son la caída sistemática de los precios de los productos agrícolas y la industrialización de la agricultura, que invisibiliza el valor de esta, reportando sus aportes en las cuentas del sector de la industria, en la rama de alimentos. Los vínculos intersectoriales, los efectos multiplicadores y la generación de empleo y divisas evidencian la importancia del sector de la agricultura.

La multifuncionalidad de la agricultura es ahora mucho más notoria y lo será aún más a medida que aumentan la urbanización, la demanda por alimentos y divisas y la necesidad de generar empleo para mucha gente que no tiene otras alternativas. En unos pocos años, la población de América Latina se habrá multiplicado por casi 1,5 veces, llegando aproximadamente a 700 millones en el año 2025. Si para entonces no se superan los índices de productividad, la región tendría que aumentar significativamente el valor actual de las importaciones de alimentos e insumos para las agroindustrias. En el contexto externo, son crecientes las dificultades para exportar productos de la agricultura, del mar y del sector textil y, por lo tanto, es más evidente el riesgo de no disponer de las divisas necesarias. La visión de futuro debe recuperarse para hacer un planeamiento estratégico y llevarlo a la práctica.

Aun cuando la agricultura tiene una evidente importancia económica y social, lamentablemente esta sigue siendo ignorada por quienes toman las decisiones de política que más influyen en el desempeño del sector. A ello se suman las distorsiones en los mercados de productos agrícolas resultantes de los subsidios a la producción y la exportación, las medidas de apoyo y las barreras a la importación en los países desarrollados. Al respecto, el mensaje que ya hay que entender, y que la reunión Ministerial de la OMC celebrada en Cancún, México (setiembre, 2003), ha hecho evidente, es que se debe apoyar más a la agricultura, lo que demanda una revisión sustantiva de las medidas de política. Esto dará resultados más útiles que seguir insistiendo en que los países desarrollados cambien sus prácticas tradicionales. Además, debe enfrentarse el hecho de que en los últimos años a la mayor parte de la gente involucrada en la agricultura no le ha ido bien, aunque debe reconocerse que a algunos productores y agroindustriales, con mayor

capacidad de gestión y orientados a mercados más dinámicos y menos distorsionados, les ha ido mejor.

Como resultado de las condiciones prevalecientes, a la mayor parte de los agricultores se les hace cada vez más difícil sostenerse. La consecuencia es que no son solo ellos los que se perjudican, sino también quienes dependen de su desempeño, incluidos los trabajadores y los proveedores de insumos, equipos y servicios. En el caso de las agroindustrias, les ha ido un poco mejor a aquellas que han reemplazado los productos nacionales con insumos importados, como el arroz en granza para los molinos, el maíz amarillo y la soya para los concentrados, la leche en polvo para la industria láctea, las grasas y emulsionantes para las fábricas de embutidos y las esencias, concentrados y edulcorantes para las fábricas de jugos, entre otros. Indudablemente el modelo que se está siguiendo en poco contribuye a fortalecer la relación entre la producción primaria y las agroindustrias, perdiéndose así la posibilidad de ejercer el efecto de arrastre que debe existir entre agroindustria y agricultura primaria. Este es uno de los temas centrales que debe abordarse, para cambiar el modelo actual que trata de privilegiar la eficiencia productiva en fragmentos del sistema económico y no en la articulación entre actividades.

A esta situación se suma el hecho de que la población pobre de la región sigue creciendo en número. Como consecuencia de ello, aumenta la presión política para evitar que suban los precios de los alimentos y se favorece la importación masiva de ellos; aprovechando los subsidios en los países de origen y la tendencia secular hacia la baja (en términos reales) de los precios de los productos agrícolas básicos. Esta situación es aprovechada por las empresas importadoras, que son las que más están lucrando con el modelo actual.

En el contexto de las reformas de los últimos años propiciadas por el Consenso de Washington, que han contribuido a que las condiciones se agraven, se deben destacar tres aspectos relacionados. El primero es una visión “incompleta e interesada” sobre las bondades del mercado, en la cual no se admiten las imperfecciones y al mismo tiempo se promueve un desdén por el papel del Estado. El segundo, que guarda relación con el anterior, es un debilitamiento deliberado de los ministerios de agricultura por parte de quienes más influyen en la política nacional,

con base en “ideas reformistas” externas a dichos ministerios y en que hay poca claridad sobre las funciones que estos deben cumplir, y más bien alimentadas por criterios fiscales. En la actualidad hay una supremacía de las políticas macroeconómicas donde las sectoriales deben supeditarse a las primeras. Y el tercero, como reacción al anterior, es un tenue desarrollo, aún muy lejos de lo deseable, de las organizaciones del sector gremial, las que deben asumir la gestión privada de las funciones y los servicios públicos de los que se retira el Estado. Sin embargo, lo observado hasta finales de los años 90 ha comenzado a revertirse, pues en todos los países de la región se han iniciado esfuerzos para definir programas nacionales de desarrollo agrícola y rural y se está gestando un proceso promisorio para revertir la situación del pasado reciente.

Recuadro 1. La apertura comercial y las importaciones agroalimentarias.

Entre 1990 y 2000, Centroamérica pasó de importar US\$ 376 millones en granos y lácteos a US\$ 804 millones. Más aún, los aumentos de importaciones fueron más serios en los países más pobres: Honduras y Nicaragua. En el caso de los alimentos procesados, licores, frutas y verduras frescas y procesadas, la región pasó de importar US\$ 545 millones en 1990 a US\$ 2059 millones en el 2000³. Estas últimas cifras evidencian la debilidad de las agroindustrias para competir en el mercado regional.

Cambios en los ministerios de agricultura

Las transformaciones del escenario económico han afectado directamente a los ministerios de agricultura, que no sólo se han visto reducido en tamaño y funciones, sino también porque han visto supeditar las políticas sectoriales a las macroeconómicas y han perdido muchos de los instrumentos tradicionales empleados para hacer política agropecuaria y para ejecutar programas, proyectos y medidas concretas. Hasta la década de los años ochenta las autoridades económicas disponían de un conjunto de herramientas de política cuya utilización estaba legitimada y era de uso frecuente en casi todos los países de la

3 Aunque se ha incrementado sustancialmente el comercio intrarregional, la mayor parte de las importaciones proceden de terceros países.

región (fijación de precios, compra-venta por parte de organismos de comercialización, fijación de aranceles y de cuotas de importación y exportación, tasas de interés preferenciales, tipo de cambio). Tanto por razones políticas como económicas o jurídicas, muchos de los instrumentos empleados en el pasado ya no pueden utilizarse, o se aplican con mucha menor intensidad. Esto es así no solo porque han perdido legitimidad debido a que los países siguen ahora una estrategia de desarrollo diferente o participan en procesos de integración que los obligan a armonizar políticas, sino también porque se han establecido reglas y acuerdos de comercio internacional que lo impiden.

Desafortunadamente, las desaparecidas herramientas tradicionales de política no han sido reemplazadas de manera explícita por nuevos instrumentos en el menú de opciones de los ministerios de agricultura. Aun y cuando se vislumbran avenidas novedosas para la intervención pública, y en ocasiones algunas de ellas han sido utilizadas de manera efectiva, parecía que todavía no existe una clara conciencia de la eficacia de estas fórmulas emergentes. Tampoco parece existir una percepción adecuada del cómo y el cuándo emplearlas y los requisitos necesarios para su aplicación.

Adicionalmente, los ministerios de agricultura se enfrentan al hecho de que las políticas públicas ahora tienen objetivos múltiples (no sólo producir alimentos y fibras, sino también preservar el ambiente y los recursos naturales, así como contribuir al desarrollo del territorio y disminuir la pobreza rural), así como que se amplía el espectro de actores que tienen que ser tomados en cuenta, porque se convierten en nuevos grupos de presión (ambientalistas, conservacionistas, organizaciones comunitarias, grupos que reivindican género, organizaciones de consumidores, etc.)

Por otra parte, la sinergia entre los ministerios de agricultura y los organismos internacionales de cooperación ha alimentado tres valiosas líneas de pensamiento, pero que traen consigo grandes desafíos, que deben ser afrontados apropiadamente. La primera es la visión de **la agricultura como un sector ampliado que incluye las cadenas agroalimentarias**⁴ y en que se da énfasis al logro de la competitividad.

4 Mejor definidas como “cadenas de valor”, para incluir otros subsectores como el forestal, las plantas medicinales e industriales, las artesanías, etc.

Ello implica apreciar y entender las relaciones entre los productores y otros actores y admitir que las políticas que tienen influencia en este sector ampliado emanan no solo de los ministerios de agricultura, sino también de muchas otras entidades, incluidos los de comercio, hacienda, salud y medio ambiente, y son cada vez más dependientes de las políticas de terceros países y de las empresas transnacionales allí establecidas. Dadas estas influencias externas, los ministerios de agricultura, además de definir y administrar las políticas sectoriales, deben tener una clara responsabilidad de interactuar en forma muy efectiva con quienes están a cargo de la definición e instrumentación de otras medidas. Ello exige renovar su capacidad para ese diálogo y concertación, para ejercer en forma continua un papel vigilante del desempeño de la agricultura en los diferentes subsectores.

Recuadro 2. Agricultura ampliada y modelos institucionales.

El modelo institucional desarrollado por Canadá (Agriculture and Agri-Food Canada), que integró las funciones inherentes a la producción agrícola primaria y las de transformación de la industria alimentaria, posibilita la adopción de políticas integrales y programas para promover el desarrollo, la adaptación y la competitividad de todo el sector. Mediante la creación de la Agencia Canadiense de Inspección de Alimentos en 1997, como una de sus unidades especializadas, se logró integrar los servicios de inspección, los que anteriormente estaban provistos por cuatro agencias federales independientes: Agricultura y Agroalimentación, Pesca y Océanos, Salud e Industria. Ello permite tratar los productos con el enfoque de cadenas agroalimentarias, desde la producción primaria hasta la venta al detalle, y manejar los temas horizontales que cruzan a lo largo de las cadenas de productos.

La visión de una agricultura ampliada incluye a los representantes de diversos eslabones de los sistemas agroalimentarios, más allá de los productores primarios a proveedores de insumos y maquinaria, transformadores, cadenas de supermercados, proveedores de servicios, comercializadores, organizaciones no gubernamentales de diversos intereses. También es necesario en la situación actual considerar a los

países competidores y socios comerciales en las negociaciones y el comercio agroalimentario; así como nuevas formas institucionales (redes, organizaciones privadas que realizan funciones públicas, organizaciones públicas que operan como empresas privadas). La multiplicidad de actores identificada amplía el número de interlocutores a la hora de formular políticas públicas y de intereses que conciliar. Lo que implica también mayor necesidad de mecanismos institucionales para el diálogo y la concertación.

La segunda línea de pensamiento se refiere a las relaciones entre la **agricultura y el desarrollo rural**. Al respecto resulta válido argumentar que la agricultura guarda relaciones, en los ámbitos económico, social y ambiental, con el territorio rural, las cuales, por lo tanto, no se deben ignorar. Por un lado, esas relaciones permiten lograr que la agricultura, adecuadamente articulada a la agroindustria, contribuya a que en el medio rural se desarrollen empresas que provean insumos y servicios para la agricultura, lo que contribuye directamente al desarrollo rural. Por otro lado, es obvio que, para que la agricultura se desarrolle, se requiere la construcción de caminos y la provisión de servicios públicos básicos a la población rural. A ello se ha sumado el reconocimiento explícito de que, para generar ingresos, se deben promover otras actividades no agrícolas en las fincas y en los poblados rurales. Pretender que los ministerios de agricultura carguen con la responsabilidad del desarrollo rural no es viable, pues en la mayoría de los casos no cuentan con los instrumentos de política necesarios para ello. Asumir compromisos en este campo implicaría, más bien, que los ministerios de agricultura renueven sus instrumentos de política sectorial y, por otro lado, tengan más influencia para lograr que otras entidades asuman su responsabilidad, especialmente en cuanto a inversiones estratégicas en el medio rural y a la creación de condiciones propicias para atraer inversión privada hacia el medio rural. Se requiere, además, que todos estos actores se comprometan a crear una *imagen positiva* de la agricultura y lo rural.

En el mismo orden de complejidad, a los ministerios de agricultura se les ha asignado la responsabilidad de **coordinar la política de seguridad alimentaria**, pero el logro de la seguridad alimentaria también requiere acciones multisectoriales. Ello implica contar en forma continua con la mayor disponibilidad posible de ingresos, prevenir y amortiguar los efectos climáticos negativos en la producción, administrar

oportuna y apropiadamente las situaciones de crisis creadas por efecto de desastres naturales, asegurar el abastecimiento de los alimentos básicos a la población, tener la disponibilidad necesaria de divisas para poder importar lo que no se puede producir competitivamente e incluso distribuir adecuadamente los alimentos entre los miembros de la familia.

Recuadro 3. Nuevos modelos institucionales para el Desarrollo Rural.

En México, en una ley general marco, la “La Ley de Desarrollo Rural Sustentable” del 2001, se expresa el compromiso político de aplicar, bajo un enfoque territorial, el Plan Nacional de Desarrollo, que busca mejorar la competitividad en los ámbitos económico, social, ambiental y territorial. Mediante dicha Ley se busca articular, mediante una visión integral, la acción de diversas secretarías de nivel federal y estatal y de entidades locales.

Lograr la seguridad alimentaria requiere, por lo tanto, el concurso de políticas que emanan de los ministerios de obras públicas, de comercio, de gobernación, de educación, de salud y de agricultura. Resulta claro entonces que, a menos que haya una Política Nacional de Seguridad Alimentaria conducida desde el más alto nivel político y que cuente con el respaldo de instrucciones concretas giradas a las diferentes instancias de gobierno, es injusto pretender que sean los ministerios de agricultura los que asuman la responsabilidad en este campo. Sí se requiere, sin embargo, que dichos ministerios propicien la formulación y puesta en práctica de dicha política al más alto nivel de gobierno.

La tercera línea de pensamiento es un tanto más desafiante, por cuanto insiste en que **los ministerios de agricultura deben ser eminentemente normativos**. Ello se sustenta en gran medida en la idea de tener ministerios más pequeños y más eficientes y de transferir a otras instancias las responsabilidades para instrumentar las políticas. Lo anterior ha significado que, mientras los ministerios se han reducido, han crecido las instituciones sectoriales especializadas y los programas e institutos de desarrollo rural, con las variantes conocidas en los países. Sin embargo, darles a los ministerios de agricultura una mayor responsabilidad normativa implica también que deban tener funciones e

instrumentos de política para fomentar el desarrollo de los mercados de servicios⁵, tanto en relación con la demanda como con la oferta de estos.

Recuadro 4. *Nuevos marcos institucionales para la Seguridad Alimentaria.*

En Brasil, “Hambre Cero” es más que un programa: es la política pública más innovadora sobre seguridad alimentaria que está en ejecución en el mundo en desarrollo. Creado por la nueva Administración que tomó posesión en Brasil en enero del 2003, constituye la primera prioridad de la Agenda Nacional. Para ejecutar esta política pública fue creado el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre, cuya misión es erradicar el hambre y combatir sus causas, como un esfuerzo multisectorial e intergubernamental que cuenta con el apoyo de la sociedad civil, la empresa privada y los partidos políticos. Recientemente se creó una Secretaría Ejecutiva que depende en forma directa de la Presidencia de la República, con la finalidad de dar más agilidad a la red de protección social y gerenciar en forma unificada los diversos programas que conllevan la transferencia de ingresos, dentro de una acción denominada “Bolsa-Familia”.

En Perú, por su parte, el Estado ha ratificado una clara decisión política para atender la problemática de la seguridad alimentaria en el país, creando la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria, encargada de coordinar, articular, evaluar y priorizar las políticas y medidas sectoriales orientadas a garantizar la seguridad alimentaria de la población y, en particular, de los grupos vulnerables y de aquellos en extrema pobreza. También creó el Comité Técnico de la Comisión Multisectorial como el órgano operativo y deliberativo, presidido por la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) de la Presidencia del Consejo de Ministros. La Secretaría Técnica del Comité recae en el Ministerio de Agricultura.

Fuentes: Projeto FOME ZERO (www.fomezero.gov.br), El Nacional de São Paulo (28 de setiembre, 2003) y Portal Agrario del Ministerio de Agricultura del Perú.

5 Esto se refiere a todos los servicios, aunque es de esperarse mayor atención a los servicios estratégicos o básicos (información, investigación, capacitación, asistencia técnica).

Los esfuerzos hechos en este campo han sido tímidos, aunque han comenzado a crecer, en algunos casos con la ayuda de subsidios para la adquisición de servicios privados por la vía de los fondos concursables.

El desarrollo del mercado de servicios agropecuarios ha progresado muy poco (excepto para el sector agroexportador), porque a los ministerios les cuesta desligarse de la noción de que son ellos los que deben atender a los pequeños productores, y en forma gratuita. Persistir en ello los lleva a limitarse a hacer muy poco para muy pocos y ha causado una distorsión al desmotivar la entrada de actores privados, que ofrezcan servicios, dada la percepción de que los servicios para la agricultura son en general bienes públicos.

Sin embargo ante el desafío de una demanda potencial creciente ante la búsqueda de competitividad y oportunidades para que la empresa privada oferte los servicios se presenta el reto para los Ministerios de agricultura de desarrollar actividades que fomenten el mercado de servicios y aseguren acceso a estos por parte de todos los productores. Deben procurar que se den las condiciones propicias para el mayor número posible de oferentes, lo anterior implica identificar cuales son los factores limitantes o costos de transacción que inhiben la entrada de actores privados para ofrecer mejores servicios (deficiencias en la infraestructura vial, en los medios de información⁶ y en la educación); vigilaran y sancionaran procurando servicios de la mejor calidad y precios bajo condiciones de competencia. Aspectos importantes para viabilizar la expansión de la demanda de servicios son la información y la educación a los agricultores para que sepan valorar adecuadamente los servicios, sean capaces de seleccionar entre opciones y aprovecharlos de la mejor forma; así como la disponibilidad de financiamiento en condiciones razonables para que los productores tengan el dinero necesario para adquirirlos. Asumir con más energía la función normativa implica que los ministerios requieren fortalecer su capacidad para

6 Un aspecto que requería atención especial es la consolidación de un Sistema Nacional de Información sobre Oferentes de Servicios, de utilidad a empresas oferentes y a los agricultores para conocer lo que hay disponible y para conocer a los competidores. Los Centros de Servicios para la Agricultura, promovidos por entidades privadas o públicas, pueden ser conglomerados de empresas de servicios localizadas en un espacio geográfico definido o pueden organizarse a través de vínculos virtuales para atender las necesidades de los actores privados en una cadena agroalimentaria o grupo de productores que se dedican a un mismo rubro.

fomentar el desarrollo de los mercados y disponer de sistemas de seguimiento y evaluación de las políticas propias y de las que se toman en otros ámbitos, pero que tienen influencia en la agricultura.

Recuadro 5. *Una Política de Estado para que la Agricultura opere en una economía abierta.*

En forma paralela a la concreción de acuerdos comerciales con la mayoría de países de las Américas, la Unión Europea, Corea del Sur y otros países europeos y a la aspiración de acuerdos similares con China e India, el gobierno chileno ha dado prioridad al sector agroalimentario en las políticas públicas. La Política de Estado para la Agricultura Chilena 2000-2010 fue un primer paso en esa dirección. Chile cuenta con 75 instrumentos de política, financiamiento e instituciones especializadas para dar respuesta a los nuevos desafíos de los mercados agroalimentarios internacionales, sin dejar de lado la sostenibilidad ambiental, la atención a la agricultura familiar campesina y a la microempresa rural.

En la actualidad, un grupo especial de trabajo, creado por la Presidencia de la República y liderado por el Ministerio de Agricultura, con participación de otras dependencias gubernamentales y del sector empresarial, está revisando la normativa vinculada al mercado y a la competencia externa e interna, así como examinando las políticas agrícolas y los instrumentos actuales de apoyo al desarrollo sectorial, con el propósito de adecuarlos al nuevo entorno.

Fuentes: Instrumentos de Apoyo para el Sector Silvoagropecuario de la Política de Estado para la Agricultura Chilena 2000–2010. Ministerio de Agricultura, Gobierno de Chile; y entrevista al Director de la ODEPA.

Tratar de cumplir funciones en estos campos, cuando al mismo tiempo se reducía el presupuesto y no se renovaba el personal (o no se capacitaba) y sin tener influencia en las medidas de política requeridas, ha tenido muchas implicaciones para los ministerios de agricultura, dentro de las cuales se destacan tres. Primero, dichos ministerios han tenido muy poca influencia en las estrategias de desarrollo y, por lo

tanto, en estas se hace caso omiso de la realidad que se enfrenta en la agricultura, de las distorsiones en los mercados y de la evidente mayor facilidad para importar que para exportar. Segundo, los ministerios, o más bien los Ministros, han tomado una actitud de “defensa del agro”, con el riesgo de que ello sea visto como una posición parcializada, lo cual con frecuencia causa situaciones de tensión entre ellos y los otros miembros del Gabinete Ministerial, especialmente con sus colegas ministros de Comercio Exterior y de Economía. Y tercero, los ministerios de agricultura tienen una buena idea de lo que deben hacer en cuanto a las medidas de política sectorial, pero no siempre pueden hacerlo, o por lo menos no en la cuantía deseada, porque no han puesto en práctica las múltiples opciones de instrumentos de política y porque enfrentan limitaciones de recursos, incluidos humanos y financieros.

En cuanto a los instrumentos de política para apoyar al sector, a los ministerios de agricultura de ALC les puede ser de gran provecho las experiencias de países de la misma región, como México y Chile, e incluso de Canadá y Estados Unidos. En todos esos casos, asumir la apertura comercial significó la ampliación por parte del Estado de la batería de opciones de formas para apoyar al sector productor y la articulación con la agroindustria y los mercados. En tales casos fue evidente que no solo se requirió ingenio para definir y diseñar las nuevas medidas, sino también capacidad técnica y fuerza política para conseguir los recursos económicos que hicieran posible la instrumentación. Más aún, en estos países existe ahora una batería sumamente extensa de instrumentos de política, acompañados de los fondos respectivos, que en distinta forma permiten que en el sector se estimule la adquisición de conocimiento, se renueven actitudes, se fomente la innovación, se faciliten las alianzas, se hagan inversiones en infraestructura en finca y en plantas agroindustriales, se adquieran los equipos necesarios, etc. Vale la pena aprovechar estas experiencias, con el fin de que los resultados positivos obtenidos en ellas se repliquen en los restantes países de ALC.

Relaciones entre los ministerios de agricultura y los gremios

El devenir cotidiano de los Ministros de Agricultura se ve expuesto a la acción de los grupos de presión que representan a los actores, cuyos

focos de interés, tienen mayor o menor relación con el acontecer agropecuario. Realizar una tipificación de los actores que se convierten en grupos de presión, sus demandas, formas de actuar y alianzas o antagonismos plantea los problemas usuales de las generalizaciones. Sin embargo, tal ejercicio puede aportar elementos de información valiosa para la formulación de políticas.

En las percepciones que las organizaciones del sector privado y algunos técnicos del sector tienen con respecto a los ministerios, se identifican claramente cuatro aspectos. Primero, a los ministerios se les han asignado responsabilidades con respecto a la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria, sin contar con los medios adecuados, y ello los ha expuesto a una mayor vulnerabilidad en lo técnico y lo político. Segundo, ante tal situación, los ministerios de agricultura tratan de estar presentes en el debate de los temas, procurando que no se les cargue con responsabilidades que no pueden asumir. Tercero, definen medidas de política sectorial para cuya aplicación, sin embargo, enfrentan limitaciones y, además, deben manejar con habilidad la presión del sector productor sobre asuntos de política que tienen que ser resueltos por terceros. Y cuarto, mantienen una buena relación con las organizaciones del sector privado, con raros casos de tensión circunstancial. Desde el punto de vista de las organizaciones gremiales, en general esa relación ha sido cordial, pero no siempre efectiva para lograr que las decisiones tomadas por terceros sean suficientemente aceptadas.

En cuanto a las políticas de responsabilidad más directa de los ministerios de agricultura (tecnología, sanidad, riego, etc.), hay logros importantes en todos los países. Sin embargo, la apreciación de las organizaciones del sector privado es que son insuficientes y que no revelan cambios sustanciales en contenido, estrategia operativa y acciones de fomento. Los gremios opinan que los ministerios requieren poner más atención en los temas de más relevancia para la agricultura, como por ejemplo la biotecnología, la capacidad de manejo empresarial y la gestión ambiental predial. Reconocen que la relación entre los ministerios y las organizaciones del sector privado debe fortalecerse y que el enfoque adecuado para ello incluye la visión de cadenas agroalimentarias y la creación de programas nacionales por producto-

cadena en los ministerios, como contraparte de los gremios especializados.

En la opinión de las organizaciones del sector privado, los ministerios de agricultura deben ser cada vez más fuertes técnicamente, para atender las políticas sectoriales para la agricultura y para incidir en las decisiones sobre otras medidas de política tomadas por terceros y que tienen mucha influencia en la agricultura. Hay un gran respaldo a que los ministerios de agricultura fomenten el trabajo de articulación de cadenas con participación plena de los pequeños productores y que definan, en conjunto con los gremios, una visión estratégica de la agricultura para los próximos 20 años. Los gremios ven con preocupación cómo a esos ministerios se les asignan responsabilidades sobre el desarrollo rural y la seguridad alimentaria, sin contar con el respaldo político y los recursos para asumir tal tarea.

Los gremios agropecuarios

Los gremios agropecuarios son muy variados en cuanto al ámbito de responsabilidad (cúpula, especializados por rubro, cobertura regional, nacional o local) y capacidades. Existe también una gran diversidad en los servicios que ofrecen y las fuentes de recursos. En los últimos años han surgido varios gremios por producto a nivel regional. En general, se aprecia que los gremios especializados por rubro han progresado más, siendo varios los factores que han contribuido a ello, entre los que se destacan la precisión de su agenda, el menor número de asociados, la decisión de establecer auto gravámenes y la especificidad de los servicios que ofrecen. A ello se suma claramente el interés por los asuntos comerciales, aunque en la mayor parte de los casos, más en posición defensiva, que en respuesta a una estrategia de mediano plazo.

Se aprecia que en general las capacidades de los gremios han mejorado considerablemente, pero todos, sin excepción, expresan que aún requieren mejorar en aspectos de gestión, prestación de servicios, captación de recursos y otros que les den mejor imagen y fortaleza para asumir nuevas funciones. En los últimos años, la agenda de los gremios

ha estado fuertemente influida por los asuntos comerciales⁷, respecto de lo cual ha habido dos preocupaciones. La primera se refiere al abandono del análisis estratégico de hacia dónde conducir el sector (o subsector específico), y la segunda a la necesidad de aprovechar el interés de los gremios en la agenda comercial para fortalecer sus capacidades.

Recomendaciones

Las principales recomendaciones que se derivan de los análisis comprendidos en esta publicación, se centran en los siguientes aspectos:

Es urgente que los ministerios de agricultura analicen con realismo la viabilidad de asumir responsabilidades en los campos del desarrollo rural y la seguridad alimentaria pues, dado que son asuntos de una evidente complejidad multidimensional y multisectorial, requieren compromisos políticos y acciones de varias entidades. La recomendación es que los ministerios de agricultura gestionen para que a nivel presidencial se cree un gabinete que asuma con absoluta claridad la responsabilidad de los programas para combatir la pobreza rural y la inseguridad alimentaria. En dicho gabinete podría participar el Ministerio de Agricultura, que incluso podría desempeñarse como Secretaría de Gestión.

Es indispensable un análisis de la agricultura con una visión de mediano plazo, con atención explícita a cada subsector. Se siente que una de las dolencias más severas que se confronta es el cortoplacismo, e incluso la obsesión por la negociación comercial, sin visión estratégica. Es indispensable que al corto plazo las organizaciones del sector privado, con el apoyo de los ministerios de agricultura, definan una estrategia para cada subsector específico, con una visión de cadena de valor y las necesarias medidas de política para apoyar el proceso de cambio diacrónico. Es necesario hacer esto de inmediato y con un claro

7 En varios países se aprecia, después de la experiencia mexicana del “cuarto de al lado” durante sus negociaciones en el TLCAN, que se han desarrollado instancias de consulta y coordinación con el sector privado organizado, tanto en la negociación de acuerdos de libre comercio (por ejemplo, en el CAFTA), como para acompañar las negociaciones multilaterales en la OMC. En el caso de Argentina, se destaca la acción de ONGs que realizan estudios y generan información para alimentar la concertación público-privada en las negociaciones.

compromiso para tomar las acciones pertinentes, pues de lo contrario las reglas para el comercio que se adopten en los próximos acuerdos terminarían por agravar la situación del sector agropecuario, en su conjunto, y de algunos subsectores específicos en forma más dramática.

Para poder asumir compromisos de mayor impacto en el campo de la agricultura en el futuro entorno, los ministerios de agricultura y las organizaciones gremiales del sector privado requieren desarrollar de inmediato programas individuales de fortalecimiento de capacidades en los ministerios, programas de modernización de la estructura gremial en su conjunto y para gremios específicos y programas de fortalecimiento de las relaciones publico-privadas. En particular, son urgentes las políticas en las áreas de desarrollo tecnológico, promoción de la innovación, fomento del riego, desarrollo del capital humano, impulso al mercado de servicios en el agro y desarrollo gremial. Sin embargo, atender en forma urgente estas áreas y destinar a ellas los recursos necesarios no implica de ninguna manera descuidar las otras áreas de política sectorial.

También es necesario que los ministerios de agricultura cuenten en su organización con unidades responsables de la coordinación de políticas con otras instancias. Es de creciente importancia que esto reciba la atención requerida, especialmente en cuanto a asuntos de comercio, inocuidad, manejo ambiental y gestión financiera y a todas aquellas medidas que reduzcan los costos de transacción en los mercados. En estos campos se necesita formular propuestas técnicas, idear argumentos convincentes, realizar acciones de *lobbying* político y ejercer presión, para que en otras instancias del Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo se modifiquen la visión y la actitud que se tiene hacia la agricultura y se asignen más recursos. En relación con esto, también los ministerios requieren fortalecer su capacidad para ser más partícipes de las agendas regionales (del Consejo Agropecuario Centroamericano CAC-CORECA y el Consejo Agropecuario del Sur, CAS, por ejemplo) y de las instancias de negociación y aplicación de los tratados comerciales en los niveles regionales y hemisférico (ALCA).

Las Secretarías de los Consejos Regionales de Ministros de Agricultura (CORECA-CAC y CAS, por ejemplo) tienen un papel muy importante que cumplir a nivel regional en la generación de los

documentos de base para los programas regionales en las áreas de política arriba sugeridas, a fin de que sirvan de punto de partida para el fortalecimiento de las capacidades de los ministerios y los gremios, con una visión regional y con un claro anclaje en cada país. Estos programas deben tener prioridad por una sencilla razón: si no se tienen personas, empresas y organizaciones (públicas y privadas) capaces, las medidas de política sectorial y en otros campos no logran su cometido y se pierden las oportunidades.

El IICA y otras agencias internacionales, que ya vienen apoyando a los países de ALC en varios de los aspectos de la agricultura y el desarrollo rural, podrían considerar la implementación de un programa regional y la provisión de más apoyo a sus oficinas, con el fin de respaldar más a los ministerios de agricultura en sus esfuerzos de obtener el apoyo político para que en otras instancias se asuman los compromisos requeridos para fomentar la competitividad de la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria. Se requiere contar con un enfoque más unificado al respecto, construido con base en las experiencias en los países, establecer mecanismos para el intercambio de las experiencias que ya se tienen y trabajar mediante una relación más estrecha con las secretarías regionales.

SECCIÓN A

Desafíos Institucionales para el Desarrollo de la Agricultura

CAPÍTULO 1

Agricultura: Cambios en el Contexto y Nuevos Relacionamientos entre Actores

En los últimos años se han venido produciendo cambios importantes en el contexto político, económico e institucional de los países latinoamericanos, los cuales han afectado a la agricultura de diversas maneras, sobre todo en la articulación entre los actores públicos y privados. Estas transformaciones exigen nuevas visiones, nuevas formas de hacer las cosas y nuevos vínculos entre las autoridades gubernamentales y los dirigentes gremiales. El propósito de este ensayo es examinar los cambios ocurridos y plantear algunas ideas en torno a los relacionamientos y las tareas que deben emprender en forma conjunta los agentes del mundo agrario.

Cambios en el contexto político

Si se quisiera caracterizar de manera esquemática los cambios que se han venido presentando en el ámbito político y que inciden sobre la agricultura, estos podrían resumirse en seis aspectos principales.

El primero tiene que ver con lo que se ha denominado la “sumisión de la política”; es decir, la subordinación de la política a la economía. No cabe duda de que los márgenes de acción de la política se han reducido sustancialmente en los últimos años. La crisis económica de los años ochenta, el actual predominio de un modelo de desarrollo donde se le da menor participación al Estado y mayor relevancia a los mercados, y la

idea de que el Estado debe regular menos y minimizar su intervención en la economía, han hecho que lo político se vaya relegando a un plano secundario.

El segundo es el desprestigio de los partidos políticos. Este es un fenómeno que se está dando en toda América Latina y en otras partes del mundo. Los partidos políticos han ido perdiendo capacidad para contribuir a la solución de los conflictos sociales y han dejado de ser instrumentos eficaces de intermediación entre los ciudadanos y los gobiernos. Por factores de muy diversa naturaleza, que van desde la corrupción hasta la falta de visión de futuro, muchos partidos se han quedado con agendas del pasado, no han podido construir nuevos enfoques de sociedad y resultan poco atractivos para el electorado, especialmente para los jóvenes. Esto, desde luego, les ha ido restando legitimidad y credibilidad, carencia que se manifiesta en un mayor nivel de abstencionismo en las urnas de votación.

El tercero se relaciona con lo anterior, es decir, con el hecho de que los partidos políticos ya no sean buenos intermediarios entre los ciudadanos y el poder político. Esta situación ha propiciado que muchas organizaciones de la sociedad civil traten de ocupar esos espacios. La aparición de estos nuevos actores, que aspiran a interactuar de manera legítima con las autoridades gubernamentales, parece ser una constante en todo el hemisferio. La búsqueda de participación política, ya sea en procesos de concertación, en comisiones legislativas ampliadas, o en diálogos nacionales y sectoriales, evidencia este afán de las organizaciones de la sociedad civil por asumir nuevas competencias.

El cuarto es la mediatización de la política. La prensa cada vez tiene una mayor relevancia en las definiciones de política. Muchos medios de comunicación tratan, de manera reiterada y con gran intensidad, de influir en la agenda pública, y más que reflejo de la opinión ciudadana, son creadores (y en ocasiones manipuladores) de esa opinión que condiciona las actuaciones de los políticos. Este protagonismo y esta beligerancia de los medios de comunicación se expresa de diversas maneras, especialmente en editoriales, columnas de opinión y encuestas. Estas últimas sirven como guía y orientación para muchos dirigentes

políticos que quieren mantener su popularidad, aun a sabiendas de que los resultados de las encuestas, en muchos casos, son consecuencias de campañas propagandísticas hechas por los propios medios de comunicación.

El quinto es el tema de la judicialización de la política pública. Cada día las decisiones de política son más cuestionadas ante los Tribunales de Justicia. Una consecuencia de esta mayor relevancia de los jueces en la toma de decisiones es que reduce el grado de libertad y los márgenes de maniobra en el ejercicio de la política. El marco normativo, y en especial su aplicación por parte de los órganos jurisdiccionales, se convierten en una camisa de fuerza, a veces insuperable, para tratar de transformar la realidad.

El último elemento, en esta breve y esquemática caracterización de los cambios que están ocurriendo en lo político, es la dinámica que se observa en la trayectoria vectorial desde una democracia representativa hacia un régimen democrático más participativo. Se busca, por un lado, “democratizar la democracia” por la vía del perfeccionamiento de los mecanismos de representación, pero también por medio de una mayor participación directa de los ciudadanos. Nuevos instrumentos como el referéndum, el plebiscito y la revocatoria de mandato se están incorporando en las legislaciones latinoamericanas. De igual manera, las contralorías ciudadanas y la rendición de cuentas imponen restricciones y nuevas responsabilidades a las entidades públicas y a los jefes del gobierno, al tiempo que otorgan mayor poder a las organizaciones sociales.

Cambios en el contexto económico

En el ámbito económico también se han producido importantes cambios de naturaleza estructural desde la década de los ochenta. El llamado “Consenso de Washington”, con su prescripción de apertura comercial, liberalización de mercados y menor intervención del Estado ha ido configurando fronteras más estrechas para la política agropecuaria.

La apertura comercial, caracterizada por la desgravación arancelaria, los acuerdos de libre comercio y los compromisos multilaterales adquiridos en la Organización Mundial del Comercio han establecido límites restringidos a los centros de toma de decisión de la agricultura. A su vez, la liberalización de los mercados no solo ha minimizado la intervención estatal, que buscaba alterar las condiciones de equilibrio en aras de la equidad, sino que ha marginado casi por completo las iniciativas sectoriales al privilegiar los balances macroeconómicos.

Estas transformaciones del escenario económico han afectado directamente a los ministerios de agricultura, que han perdido muchos de los instrumentos tradicionales empleados para hacer política agropecuaria y para ejecutar programas, proyectos y medidas concretas.

Hasta la década de los años ochenta las autoridades económicas disponían de un conjunto de herramientas de política cuya utilización estaba legitimada y era de uso frecuente en casi todos los países de la región. Algunos de esos instrumentos eran los siguientes:

- a. La fijación de precios, tanto para insumos como para bienes. Este era un mecanismo válido que se utilizaba para modificar los precios relativos y estimular ciertas actividades o grupos de productores;
- b. La compra-venta por parte de los organismos de comercialización. Era muy frecuente, sobre todo en el caso de los granos básicos, que los entes responsables del mercadeo agropecuario compraran y vendieran productos con el fin de estabilizar los precios;
- c. La fijación de aranceles y de cuotas de importación y exportación. El propósito era proteger a los productores nacionales y garantizar el abastecimiento del mercado interno;
- d. Las tasas de interés preferenciales. Constituían un subsidio considerado eficaz para incentivar la producción de rubros o regiones específicas y para beneficiar a los pequeños agricultores;
- e. El tipo de cambio. En múltiples ocasiones fue utilizado, de manera general o selectiva, para promover las exportaciones o contener las importaciones agropecuarias.

Tanto por razones políticas como económicas o jurídicas, muchos de los instrumentos empleados en el pasado ya no pueden utilizarse, o se

aplican con mucha menor intensidad. Esto es así no solo porque han perdido legitimidad debido a que los países siguen ahora una estrategia de desarrollo diferente o participan en procesos de integración que los obligan a armonizar políticas, sino también porque se han establecido reglas y acuerdos de comercio internacional que lo impiden.

Desafortunadamente, las desaparecidas herramientas tradicionales de política agrícola no han sido reemplazadas de manera explícita por nuevos instrumentos en el menú de opciones de los ministerios de agricultura. Pese a que se vislumbran avenidas novedosas para la intervención pública, y en ocasiones algunas de ellas han sido utilizadas de manera efectiva, pareciera que todavía no existe una clara conciencia de la eficacia de estas fórmulas emergentes. Tampoco parece existir una percepción adecuada del cómo y el cuándo emplearlas y los requisitos necesarios para su aplicación.

Cambios en el contexto institucional

Los cambios examinados en el contexto político y económico han estado acompañados, y en ocasiones han sido generadores, de modificaciones en el contexto institucional. Cuatro son las transformaciones institucionales más relevantes.

Primera, la reducción del sector público. Esta contracción se expresa en varias dimensiones: disminución del número de instituciones gubernamentales como resultado de los procesos de privatización; menores funciones y responsabilidades en manos de las entidades oficiales consecuencia de la desregulación; merma en las asignaciones presupuestarias por razones fiscales, y contracción o congelamiento del empleo público.

En el caso de los ministerios de agricultura, la disponibilidad de recursos para impulsar políticas y desarrollar proyectos ha ido disminuyendo paulatinamente en los últimos años. De acuerdo con datos de la CEPAL, los presupuestos de los ministerios de agricultura de las naciones centroamericanas se redujeron durante la década de los noventa a menos de la mitad en términos relativos. Si a esa caída en los ingresos monetarios se le suma la salida de funcionarios que no son reemplazados,

así como las restricciones para realizar nuevas contrataciones, se observa una considerable reducción en el total de recursos de que dispone el Sector Público Agropecuario para cumplir sus responsabilidades.

El efecto combinado de los menores presupuestos y la reducción de personal se manifiesta especialmente en tres ámbitos: raquícos programas de investigación, una presencia disminuida en las zonas rurales (extensión) y una menor capacidad analítica debido a la carencia de profesionales calificados.

Segunda, las reformas administrativas con el propósito de aumentar la eficiencia del sector público. Estas reformas han tenido modalidades diversas y resultados heterogéneos. En algunos países incluso han sido contraproducentes y han menguado el desempeño del sector oficial. En general, las reformas administrativas se han caracterizado por reestructuraciones y reagrupamientos institucionales, redefinición de funciones, simplificación de trámites y, sobre todo, por la descentralización; es decir, la transferencia de competencias y recursos del Gobierno Central hacia los Gobiernos Locales o Municipales con el propósito de que la toma de decisiones esté más cerca de los ciudadanos.

Tercera, la aparición de nuevas instituciones que se ubican en la frontera entre lo público y lo privado. Estas entidades han surgido casi siempre como iniciativa de los propios políticos con el fin de superar las restricciones que impone la rígida normativa de la administración pública. El propósito de estos híbridos organizacionales, que en muchos casos se nutren del presupuesto nacional y del financiamiento externo, es el de atender demandas sociales y proporcionar recursos y servicios al sector privado. Las bondades de esta arquitectura institucional no han sido evaluadas de manera rigurosa, aunque se pueden señalar aspectos positivos y negativos en las relaciones que mantienen con los entes públicos. En el sector agropecuario existen muchas organizaciones de este tipo, que compiten con los ministerios por recursos fiscales y se confunden y mimetizan con las ONG, generando un mapa un tanto opaco de orientaciones, acciones y representación.

Cuarta, la expansión gremial. Un fenómeno interesante que se observa en casi todos los países latinoamericanos es el auge que ha tenido el movimiento gremial en el sector agropecuario. La proliferación

de diversos tipos de agrupaciones, ya sea en razón de producto, de localización geográfica o de eslabón en el proceso productivo, es uno de los rasgos más singulares y significativos del desarrollo institucional agrícola. Cámaras, asociaciones, cooperativas, juntas y comités son algunas de las formas jurídicas que asumen estos colectivos que conjuntan a actores del mundo rural y que comparten intereses. Sus actuaciones son de naturaleza diversa. En ocasiones se comportan como grupos de presión, a veces como empresas que brindan servicios a sus miembros, y en otros casos como centros de discusión y análisis. Las relaciones entre las organizaciones gremiales y los ministerios de agricultura no siempre han sido de colaboración. No obstante, pareciera que en los últimos tiempos muchas organizaciones de cúpula y gremios especializados por producto han ido modulando su actitud clientelista y participan junto con los ministerios de agricultura en negociaciones comerciales y en la gestión de cadenas agroindustriales.

Nuevas responsabilidades de los ministerios de agricultura

Los cambios comentados en el contexto político, económico e institucional obligan a los ministerios de agricultura a asumir nuevas responsabilidades y actitudes, no solo en cuanto a los objetivos de competitividad, sostenibilidad y equidad que deben cumplir en relación con el desarrollo agrario, sino también en su nuevo relacionamiento con las organizaciones gremiales y las organizaciones de la sociedad civil. Estas nuevas obligaciones incluyen, entre otras, las siguientes:

En primer lugar, mayor transparencia en las acciones y decisiones de los ministerios. El tema de la “corrupción” ha adquirido una particular relevancia y está presente en todas las interacciones entre lo público y lo privado. Los ministerios de agricultura no escapan al escrutinio ciudadano y no están exentos de hechos y actos de corrupción. Es por ello que los ministerios de agricultura tienen que ser cada día más transparentes para poder tener credibilidad y autoridad en su relación con los actores del mundo agrario. Esa mayor transparencia tiene que darse en los contratos, en las licitaciones, en el otorgamiento de subsidios y “estímulos”, en las negociaciones internacionales y, en general, en la formulación y ejecución de toda la política agropecuaria.

Un segundo ámbito es el de la promoción de la competencia. Los ministerios de agricultura deben hacer un gran esfuerzo por promover la competencia. Si se examinan los diferentes mercados del sector agropecuario (tierra, mano de obra, capital, productos, servicios, etc.) se observa que la gran mayoría son oligopólicos, y muchos tienen características de duopolio o monopolio. Son mercados que evidencian imperfecciones, tanto por su naturaleza económica (escala, diferenciación, etc.) y por razones de índole jurídica (prerrogativas concedidas por ley) como por problemas de información. Esfuerzos en este campo pueden generar una mayor competitividad sistémica.

El tercer aspecto tiene que ver con la reducción de los costos de transacción. Los costos de transacción parecen ser excesivamente elevados en el sector agropecuario, sobre todo por dificultades relacionadas con los derechos de propiedad y con el auge de la informalidad. Pero también los costos de transacción son altos por los trámites asociados con la legalidad, por los niveles de ineficiencia en la administración, por el burocratismo que existe todavía en muchas instituciones y por la complejidad de los procesos administrativos. Una contribución importante que podrían hacer los ministerios de agricultura es proponer cambios normativos, procesales y administrativos que contribuyan a disminuir los costos de transacción.

Un cuarto elemento, que se relaciona con el desarrollo de las empresas agrícolas y con el desempeño de los gremios, es el de la capacidad técnica y empresarial. La capacidad empresarial resulta fundamental no solo para acometer con mayor solvencia los retos de la competitividad, la sostenibilidad y la equidad, sino también para que surjan nuevas firmas en mercados imperfectos donde existen barreras de entrada poco permeables y para que puedan sobrevivir nuevas compañías en un mundo globalizado plagado de subsidios, carteles y comercio desleal.

En el caso de los gremios y, en general, en el de las organizaciones de la sociedad civil, estos también requieren apoyo para mejorar su capacidad técnica. En muchos casos carecen de solidez analítica, de habilidad negociadora y de aptitudes administrativas. El mejoramiento del nivel técnico de las organizaciones empresariales no solo beneficiaría

a los propios gremios y a sus miembros, sino que también contribuiría a hacer más fructíferas las relaciones público-privadas.

Finalmente, hay que mencionar lo referente a la organización de los agricultores. Este es un tema recurrente en el análisis del sector agrícola pero hoy día adquiere particular importancia a la luz de conceptos nuevos. La noción de capital social es relativamente reciente, pero cada día se le reconoce mayor significancia como factor explicativo del crecimiento económico, el desarrollo social y el bienestar de las personas. El capital social se asocia con las redes de interacción que conforman la urdimbre de la sociedad. Esas redes, cuando son de apoyo y cooperación, generan una dinámica que potencia tanto a los individuos como a la colectividad. Sin embargo, esas redes de colaboración no siempre están presentes ni surgen de manera espontánea. Es por ello que el aporte que hagan los ministerios de agricultura para lograr una mayor y mejor organización de los productores, a fin de que puedan enfrentar conjuntamente los retos de la producción y la distribución, sería una contribución de gran valor y trascendencia.

Áreas de vinculación entre los ministerios de agricultura y los gremios

Hay al menos cinco áreas en las cuales los ministerios de agricultura y los gremios sectoriales pueden y deben estrechar sus vínculos de colaboración.

- 1. Definición de macropolíticas.** La orientación de la política macroeconómica ha estado fundamentalmente en manos de las autoridades escogidas para ocupar los ministerios de economía y hacienda y los bancos centrales, las cuales casi nunca toman en cuenta al sector agropecuario a la hora de tomar decisiones. Esto no era tan grave cuando los ministerios de agricultura tenían una diversidad de instrumentos que podían aplicar a nivel sectorial. En la actualidad, sin embargo, existe una gran conciencia de las implicaciones que las medidas monetarias, fiscales y cambiarias, por ejemplo, tienen sobre el desempeño de la agricultura. Esta mayor conciencia por parte de las autoridades agropecuarias y de los actores

del sector crea en ellos, también, una mayor necesidad de ser escuchados y tomados en cuenta.

El esfuerzo conjunto entre los ministerios de agricultura y las organizaciones gremiales debe darse no solo para demandar mayor participación y tratar de influir en la definición de la política macroeconómica, sino también para instaurar procesos de “planificación concertada” que establezcan estrategias de mediano y largo plazo. Esta interacción le daría mayor sostenibilidad social a las medidas que se tomen, obligaría a establecer mecanismos de conciliación de intereses y posiblemente distribuiría de manera más equitativa los costos de esas políticas.

- 2. Participación en proyectos de desarrollo, tanto nacionales como regionales.** Se reconoce que la infraestructura, tanto física como humana, constituye uno de los aspectos que mayor influencia tiene en los niveles de competitividad, sostenibilidad y equidad de los países. Lo mismo puede afirmarse del desarrollo tecnológico, el financiamiento y la incorporación de nuevas áreas y actividades productivas. Por lo general, la intervención de las organizaciones gremiales en las diferentes etapas de la vida de los proyectos puede contribuir no solo a que dichos proyectos tomen en consideración de una manera más decidida las necesidades y expectativas de las personas y grupos involucrados, sino también a que haya un compromiso real con los objetivos y metas del proyecto.
- 3. Adaptación del marco normativo y administrativo.** Nadie puede saber mejor dónde le aprieta el zapato, que los que tienen que someterse a trámites y a normas, de tal suerte que las sugerencias, las opiniones y las propuestas que vengan del sector privado, para tratar de modificar esos marcos normativos, tienen que ser muy tomadas en cuenta.
- 4. Participación en las negociaciones comerciales.** Uno de los campos en los que se ha venido presentando una mayor colaboración entre los ministerios de agricultura y los gremios es el de las negociaciones comerciales internacionales. La mayor relevancia del comercio internacional de productos alimenticios así como la preponderancia que han tomado los acuerdos regionales y

subregionales de integración, la firma de tratados de libre comercio y las negociaciones multilaterales en la OMC han forzado a las autoridades agropecuarias y a las organizaciones gremiales a sentarse a la mesa para examinar conjuntamente las realidades específicas y hacer propuestas que puedan presentarse en los foros de negociación. Este es un aspecto positivo que sin duda abre avenidas novedosas de colaboración y contribuye a crear mayor confianza entre los actores del sector agropecuario.

- 5. Articulación sistémica.** Por último, es necesario señalar el papel protagónico que pueden cumplir los ministerios de agricultura y los gremios para que el sector agropecuario se comporte como un sistema donde los diversos componentes, eslabones y niveles se entrelacen e interactúen en forma armónica y coordinada. Si se tiene en cuenta que la competitividad sólo puede concebirse en términos sistémicos, entonces resulta fácil entender la necesidad de que esta concepción esté presente en la visión y en las acciones de las autoridades agropecuarias y los actores empresariales.

Posiblemente el mecanismo operativo que mejor permite el desarrollo de una óptica sistémica es el de las cadenas de valor o cadenas agroalimentarias. La llamada “gestión de cadenas” permite analizar en forma integral los procesos productivos e identificar los elementos positivos y negativos que, desde el punto de vista agronómico, económico, tecnológico, etc., pueden incidir en el desempeño competitivo tanto en el corto como en el mediano y largo plazo. También la gestión de cadenas permite precisar los intereses contrapuestos de los diversos actores que participan en la cadena y tratar de encontrar soluciones a dichos conflictos.

Requisitos para estrechar los vínculos entre los actores de la agricultura

Ahora bien, para que se puedan estrechar los vínculos entre las organizaciones del mundo rural y los ministerios de agricultura es necesario que se cumplan ciertos requisitos, algunos de los cuales se mencionan a continuación.

- La vinculación público-privado debe ser “sincera”; es decir, que la interacción entre los ministerios y los gremios no debe ser para lograr titulares en los periódicos, para apaciguar ánimos exacerbados en una coyuntura específica, o para desmovilizar y contrarrestar a un grupo específico en beneficio de otro, sino para establecer metas, procedimientos, responsabilidades y acciones concretas que puedan impulsarse sobre bases de cooperación. Tampoco debe ser una interacción cuyos resultados sólo se aceptan si llenan totalmente los intereses y las expectativas particulares y se irrespetan en caso contrario. La interacción implica negociación, concertación, obtener pero también ceder, de tal manera que los participantes tienen que respetar los acuerdos y compromisos que se establezcan.
- Los mecanismos de diálogo, análisis, prospección, negociación, programación y ejecución tienen que estar institucionalizados. No se trata de que un día al Ministro de Agricultura se le ocurra llamar a ciertos gremios y a algunas organizaciones campesinas de su agrado para “concertar”, para “mirar hacia el futuro”, o para “resolver problemas acuciantes”, sin que haya previamente normas de representación, procedimientos predefinidos, agendas estructuradas y responsabilidades concretas. Deben existir parámetros y pautas que establezcan con la mayor precisión posible las reglas de vinculación, las cuales, preferiblemente, deben tener un sustento normativo.
- Debe haber interlocutores válidos. En los últimos años se ha producido una proliferación de gremios y es posible identificar gran cantidad de organizaciones por nivel, por producto, por regiones, pero ¿cuáles son los interlocutores válidos que se van a sentar a la mesa a concertar, negociar y mirar hacia el futuro, con los ministerios de agricultura? ¿Cómo se reconocen y escogen? ¿Cómo se motivan para que participen y asuman responsabilidades? Estas son preguntas fundamentales de cuya respuesta depende la credibilidad, la sostenibilidad y la fortaleza de los vínculos entre las organizaciones y las entidades oficiales.
- Por último, tiene que haber agendas de corto, de mediano y de largo plazo. Las agendas de corto plazo por lo general son conflictivas. En ellas se acumulan problemas no resueltos del pasado, urgencias

coyunturales que afectan intereses concretos y expectativas a veces exageradas de lo que se puede lograr. Si solo se plantean agendas de corto plazo es posible que la interacción entre los gremios y entre estos y las autoridades públicas sea muy difícil y polémica. Es por ello que la construcción de agendas de mediano y largo plazo, donde los problemas del presente se puedan analizar con visión prospectiva y donde puede existir un mayor margen para la negociación y la resolución de los conflictos de intereses puede facilitar tremendamente el relacionamiento de los actores.

A manera de resumen

Todo parece indicar que los cambios en el contexto político, económico e institucional, y en particular la dinámica hacia una democracia más participativa, con mayor intervención y presencia de los ciudadanos y de las organizaciones, obliga a una mayor transparencia en la toma de decisiones de las instituciones gubernamentales y de las instancias políticas y conduce hacia una participación más activa, tanto en forma individual y directa como de manera estructurada por medio de gremios, organizaciones comunales, cooperativas, asociaciones de desarrollo, etc., en el sector agropecuario.

La pérdida de instrumentos de política a que se enfrentan los ministerios de agricultura también los obliga a fortalecer sus vínculos con las organizaciones sectoriales con el fin de poder influir de manera más efectiva sobre las decisiones macroeconómicas de carácter monetario, fiscal y cambiario. De igual manera, la presencia conjunta de los gremios y las autoridades agrícolas en las negociaciones comerciales internacionales le da mayor peso a las posiciones del sector.

Por otra parte, la exigencia por lograr mayor competitividad, sostenibilidad y equidad en el agro hace imperativa la visión sistémica. Ello conduce a que la gestión de cadenas se convierta en una herramienta esencial para la formulación y ejecución de la política agropecuaria. Para ello se requiere estrechar e institucionalizar los vínculos entre las autoridades públicas y los dirigentes empresariales sobre la base de la sinceridad, la credibilidad y la legitimidad.

En consecuencia, los ministerios de agricultura y las otras entidades del sector público agropecuario, así como las asociaciones gremiales y las otras organizaciones rurales deben tomar plena conciencia de los nuevos contextos en que están inmersos y asumir tanto los cambios de actitudes como las transformaciones institucionales que hagan posible relaciones de colaboración más estables y fructíferas.

CAPÍTULO 2

La Agricultura y sus Organizaciones: Un Nuevo Reto para el Siglo XXI

Introducción

A nadie escapa que, conforme se acelera el proceso de globalización, se generan, también, cambios sustanciales en los marcos de políticas que rigen a los países. Igualmente evidente es que ambas transformaciones repercuten, de manera importante, en la agricultura, en la forma de hacer negocios y más explícitamente, en los sistemas agroalimentarios, más allá de las fronteras nacionales.

Una de las transformaciones más importantes —quizás la más significativa— es en cuanto a la visión de la agricultura, que ha dejado de ser considerada el “sector primario” de la economía para ser vista como un “complejo” o “sistema” agrícola-agroindustrial, conformado por “cadenas agroalimentarias”, unidades de análisis que reúnen tanto al conjunto de actores que forman parte de la actividad primaria, como a los procesos que contribuyen a la transformación de los productos hasta llegar, finalmente, al consumidor final. Se reconocen, asimismo, los conglomerados que existen alrededor de una cadena agroalimentaria y, desde luego, a la agricultura en su conjunto. Dichos conglomerados están constituidos por empresas proveedoras de insumos y servicios, y por muchas organizaciones cuyo quehacer influye de manera decisiva en la competitividad de la agricultura.

Habría que sumar, además, el conjunto de interacciones que tienen lugar entre la agricultura y las otras actividades económicas del medio

rural. Pero no solo la interacción económica reviste importancia; tanto o más importantes son las relaciones sociales y el hecho de que todos los actores comparten un territorio cuyo patrimonio común son los recursos naturales. Tener presente esta situación implica, también, plantearse, de manera diferente, el desafío que representa el logro del desarrollo rural y la construcción de un marco institucional acorde.

Del mismo modo, como parte del proceso de reforma del Estado, las instituciones públicas encargadas de la agricultura, y las condiciones en que se ofrecen los servicios a los agricultores y a las empresas agrícolas, también están experimentando cambios acelerados. En consecuencia, los instrumentos de política agrícola y el papel de los gremios agropecuarios no pueden seguir siendo los mismos. Hoy en día son las condiciones de mercado las que determinan la forma de relacionarse los actores en los sistemas agroalimentarios y en los conglomerados vinculados a la agricultura, y los resultados no siempre son equitativos.

A pesar de los cambios observados y a que algunos se atreven a afirmar, con ligereza, que los ministerios de agricultura ya no son necesarios, cabe afirmar siguen perfilándose como una instancia relevante.

Del análisis del actual panorama surgen ciertamente muchas preguntas: ¿cuál debe ser el papel de los ministerios de agricultura y de las organizaciones gremiales del sector?, ¿qué funciones deben cumplir?, ¿qué servicios deben ofrecer?, ¿cómo tendrían que configurarse para lograr un mejor desempeño? En este capítulo se ofrecen los resultados de una investigación llevada a cabo en Centroamérica y República Dominicana, y se ofrecen ejemplos del resto de América Latina, así como algunas reflexiones y sugerencias para contribuir al debate sobre este tema. Se espera con ello enriquecer las propuestas que buscan un mayor desarrollo institucional de parte de los ministerios de agricultura y las organizaciones gremiales conexas, y evitar que, por insuficiente orientación y respaldo político y económico, vean reducirse su ámbito de acción, con consecuencias seguramente perjudiciales para el desarrollo de la agricultura.

Es oportuno señalar que si bien reconocemos el tema del desarrollo rural, en este documento no se trata el tema de la institucionalidad que

dicho desarrollo exige. Ello requiere un planteamiento diferente, un reconocimiento de la multisectorialidad. No obstante, al tratar las responsabilidades de los ministerios y de las organizaciones gremiales se plantean aspectos que resultan fundamentales para quienes aborden el tema del desarrollo rural y definan los límites de la responsabilidad institucional.

Con respecto a los ministerios se reconoce su interés en el tema del desarrollo rural, pero también la ausencia de herramientas políticas para poder hacer una contribución efectiva al respecto. Aún así, y dado que esa responsabilidad ya les ha sido asignada, se ofrecen sugerencias para que dicho compromiso sea compartido con otras entidades del Estado y la sociedad civil.

En lo tocante a los gremios, conviene hacer dos comentarios, ambos relacionados con el desarrollo rural. El primero es que los gremios vinculados a la agricultura pueden organizarse, según responsabilidades y funciones específicas (económicas, sociales o ambientales) en el ámbito de territorios determinados; por ejemplo, en un valle o en una cuenca. En tal sentido, su contribución al desarrollo rural puede darse por la vía de los conglomerados agroindustriales (clusters) y de servicios. El segundo comentario va en el sentido de sugerir que los gremios pueden contribuir de manera importante al desarrollo rural promoviendo la responsabilidad social de las empresas agrícolas y agroindustriales.

Los desafíos de la agricultura

Los países de ALC dependen mucho más de la agricultura de lo que con frecuencia se piensa. Trabajos recientes del IICA así lo confirman y ofrecen abundantes argumentos para apoyar con más firmeza esta actividad⁸.

Partiendo de esta premisa, en esta sección se hace referencia especial a las implicaciones que ha tenido para la agricultura el modelo de desarrollo seguido hasta ahora, y en particular al débil desempeño de las

8 Trejos, R. et al (2004). Más que alimentos en la mesa: la real contribución de la agricultura a la economía. IICA, San José, Costa Rica.

organizaciones sectoriales. Ello plantea la necesidad imperiosa de avocarse al fortalecimiento de organizaciones para que puedan posibilitar mejores condiciones de vida (más empleo, remuneraciones más justas) y que les vaya mejor en la agricultura a los productores y actores privados del sector, y lograr que esa labor tenga un efecto multiplicador.

Las Condiciones de Entorno Actual

La transformación del Estado se planteó a principios de la década de 1980, cuando dieron inicio los Programas de Ajuste Estructural. A mediados de 1990 resultó claro que se había avanzado más en el ajuste macroeconómico que en las transformaciones institucionales, aspecto que ha sido documentado y discutido en forma amplia, pero que vale la pena acotar para el caso particular de la agricultura.

En efecto, la reforma del Estado ha significado fundamentalmente una menor intervención de éste en los mercados y una reducción del tamaño de sus instituciones, no siempre acompañada de un incremento en su capacidad. Por otra parte, aunque ha disminuido la disponibilidad de recursos, se siguen ofreciendo servicios en forma gratuita, si bien dirigidos sobre todo a pequeños productores. Esta situación, sin embargo, no hace sino distorsionar el mercado de servicios que se trata de promover.

Con respecto a la liberalización comercial, los países de ALC bajaron sus aranceles en forma unilateral antes de suscribir los acuerdos de la OMC, al tiempo que los países desarrollados renovaron sus medidas de apoyo interno, mantuvieron los subsidios a las exportaciones y continúan creando nuevas exigencias en torno a la inocuidad de los alimentos y los procesos de control de calidad. En síntesis, las condiciones de acceso a los mercados externos no mejoraron para las empresas de Latinoamérica y el Caribe, pero sí se incrementaron las exigencias que debían satisfacer para competir exitosamente en el mercado. Por su parte, los productores de los países desarrollados siguen disfrutando de programas de apoyo a la producción y de subvenciones a las exportaciones.

En los últimos años, como parte de un proceso de cambio, se observa una mayor preparación para las negociaciones comerciales internacionales y un mejor entendimiento de lo que son los sistemas agroalimentarios y agroindustriales. Esto es muy positivo y deja en claro que algunos actores privados reconocen el diálogo, la concertación y las alianzas estratégicas como una opción al conflicto y la confrontación. Por otro lado, el Estado ha comenzado a reconocer que su papel no es arbitrar o dirimir las posiciones contrapuestas de productores e industriales. Se está cobrando conciencia, también, de que para generar productos de calidad y aumentar el valor agregado, es necesario mantener una relación armónica entre los diferentes eslabones de las cadenas agroalimentarias.

Otra de las características del entorno imperante que deja sentir su influencia en la agricultura es el avance científico y tecnológico, sobre todo de las telecomunicaciones. La radio, la televisión, el vídeo, la fotografía, el teléfono y la computación, se han unido en una sola disciplina que ofrece gran versatilidad y velocidad a las comunicaciones y a la transferencia de conocimiento. Las posibilidades de ampliar el conocimiento de los productores y de transformar la agricultura son extraordinarias. Lamentablemente, por ahora son pocos los que han logrado beneficiarse de estas innovaciones.

Mucho se ha aducido que las condiciones prevalecientes crean nuevas oportunidades y que todos los sectores tienen igualdad de oportunidades. No obstante, esta apreciación fue matizada por el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) durante su presentación en Cartagena, en marzo de 1998, donde señaló que en Latinoamérica y el Caribe la agricultura, las industrias y los servicios afines constituyen un conglomerado estratégico, y que hay que ofrecerles un trato diferenciado, dada la desigualdad de condiciones que existen para transformar las oportunidades en realidad. Por su parte, las organizaciones multilaterales para la agricultura, como el IICA y la FAO, han hecho propuestas muy valiosas en torno a las nuevas oportunidades y desafíos que se le presentan a la agricultura. Tales propuestas han recibido un importante espaldarazo político sustentado en el reconocimiento de las difíciles condiciones del medio.

Las condiciones prevalecientes en la actualidad, por su parte, tienen particular relevancia, tanto para negociar acuerdos agrícolas en la OMC, como para los acuerdos de libre comercio que se suscriben entre grupos de países. Por consiguiente, los países de ALC deben prepararse y enfrentar enérgicamente las distorsiones que generan las intervenciones de los países desarrollados en el comercio internacional. Para ello, es indispensable que todos los actores de las cadenas agroalimentarias (incluidos los distintos subsectores), de cada país y de cada región de Latinoamérica y el Caribe, logren una posición unificada que les permita dialogar con las instancias pertinentes de agricultura y comercio del sector público, recordando que ellas son, en último término, las encargadas de conducir las negociaciones comerciales. Una proposición de esta naturaleza no solo exige la conciliación al interior de las cadenas agroalimentarias, sino el conocimiento preciso de las medidas que se aplican en otros países.

De lo brevemente expuesto, se concluye la importancia de adoptar un enfoque unificado para poder enfrentar las condiciones del entorno prevaleciente. Los agricultores no están en condiciones de asumir los desafíos en forma individual. La acción grupal es indispensable. Es preciso, entonces, realizar un esfuerzo ingente por conciliar las posiciones al interior de las cadenas agroalimentarias y por renovar las organizaciones del Estado. Solo así se podrán aprovechar las oportunidades que se presenten e impulsar, de manera positiva, el desarrollo de la agricultura.

Las transformaciones agrarias justifican organizaciones diferentes

Si se analizan las condiciones del entorno económico y comercial, la limitada capacidad de las instituciones públicas para asumir nuevos retos, las políticas de los países desarrollados, el desafío que suponen las negociaciones sobre agricultura en la OMC y en los tratados de libre comercio, entre otros, hay que reconocer que las exigencias son muchas. Ante tal escenario, y si la asignación de recursos dependiera en su totalidad del mercado, no puede uno menos que preguntarse acerca de la viabilidad de que la agricultura alcance condiciones de competitividad y equidad. Los hechos observados durante los últimos años refuerzan esa

inquietud. A continuación se comentan algunas características de las transformaciones que están ocurriendo como resultado de las fuerzas de mercado y se señalan algunas “condiciones deseables para el futuro”, así como la importancia de contar con organizaciones que posibiliten un funcionamiento más equitativo del mercado.

Las transformaciones que ha experimentado la agricultura tienen dos dimensiones: las que revelan las estadísticas de producción y comercio, y las de carácter estructural, que están menos documentadas. Algunos indicadores dan cuenta de estas transformaciones:

- El PIB agropecuario está creciendo más o menos al mismo ritmo que la economía en su conjunto, con algunas excepciones, pues en algunos países este crecimiento es menor.
- En términos relativos, la producción muestra un mayor interés hacia la exportación que hacia los mercados internos; la producción nacional está perdiendo mercado interno a manos de las importaciones de insumos básicos (para algunas agroindustrias) y productos con valor agregado.
- Los productos no tradicionales han ganado terreno en las exportaciones, mientras que los tradicionales, como el café, el azúcar y el banano, confrontan severas crisis.
- El avance en la producción y exportación de productos con mayor valor agregado por unidad de volumen ha sido casi insignificante en términos agregados (con algunas excepciones).

A juzgar por estos indicadores, y tomando en cuenta las cifras agregadas, se puede concluir que la agricultura, en conjunto, muestra un desempeño razonablemente bueno, pero no así todos los agricultores. Es más, las tasas de crecimiento son insuficientes como para generar ingresos que apunten hacia una forma de vida digna. Decir que “en términos agregados, la agricultura va razonablemente bien” no significa, necesariamente, que a todos los agricultores les está yendo bien, y de ello dan cuenta los cambios estructurales que se citan a continuación:

- Las empresas transnacionales más grandes controlan una proporción creciente de las transacciones comerciales internacionales y el valor de sus ventas anuales crece más que la economía de los países.
- Los grupos de poder económico a nivel nacional, que son generalmente la contraparte local de las empresas transnacionales involucradas en el comercio internacional, están acaparando los negocios de importación de alimentos.
- Los grupos económicos más fuertes, en el campo de la agricultura y fuera de ella, están adquiriendo una proporción, cada vez mayor, de las tierras de mejor calidad o que más oportunidades presentan para un futuro uso urbano.
- Las innovaciones tecnológicas se han acelerado y sus efectos positivos se hacen sentir en los rendimientos y en la demanda de factores y servicios, pero este proceso ocurre con mayor frecuencia en las empresas con manejo corporativo, sobre todo en las orientadas a mercados externos y no entre los productores más pequeños y con capacidad limitada.
- La calidad de los productos agrícolas está mejorando, al tiempo que la certificación de calidad por parte de empresas internacionales se convierte en una nueva exigencia para los productores y en un negocio atractivo para los certificadores.
- Se han incrementado los procesos migratorios desde regiones y países con serias limitaciones económicas hacia lugares donde se encuentra empleo (agrícola y no agrícola). Lo anterior deja en las zonas que expulsan población, a la actividad agropecuaria en manos de los recursos humanos menos calificados y por ende con menor productividad.
- Se están dando nuevas formas contractuales entre quienes tienen la tierra, pero no la capacidad para producir en forma competitiva, y quienes tienen el capital y el talento. También se está utilizando con mayor frecuencia la forma de contratos entre agroindustrias y productores.

No cabe duda de que para muchos este modelo es el correcto y se espera que por el “efecto chorreo”, más gente tenga empleo y mejores ingresos. Sin embargo, los resultados revelan que la situación no está generando los resultados esperados. Al mismo tiempo, pocos se atreven a exigir que se privilegie menos el crecimiento “*per se*” y que se favorezcan otras condiciones deseables para el desarrollo, como, por ejemplo que:

- Se preserve la pequeña y la mediana propiedad agropecuaria adecuadamente capitalizadas;
- Se construyan relaciones contractuales armónicas entre productores e industriales;
- Se promueva el desarrollo de los pueblos de tamaño mediano en el medio rural;
- Los jóvenes encuentren oportunidades atractivas de trabajo en una agricultura tecnificada en pueblos rurales y ciudades de tamaño intermedio;
- Prosperen las empresas medianas de servicios agrícolas.

Y, en general, que prevalezcan condiciones satisfactorias de vida en el medio rural y que sus habitantes dispongan de alternativas reales al desempleo, la delincuencia y la mendicidad que posiblemente les esperan en las ciudades. Para lograr un cambio en la dirección deseada, no cabe duda de que es necesario complementar la acción de los mercados de productos e insumos agrícolas, con el quehacer de las organizaciones, tanto las estatales como las privadas, así como con una acción cooperativa entre ambas.

Las organizaciones del sector agrícola

En esta sección se ofrece una breve reseña de las características generales de las organizaciones del sector agrícola de Latinoamérica y el Caribe, con el fin de llamar la atención sobre un aspecto que resulta crucial para impulsar de manera vigorosa el desarrollo rural: la necesidad

de contar con organizaciones vigorosas y con capacidades para asumir las funciones que les corresponden.

El punto de partida para analizar la evolución de las organizaciones vinculadas a la agricultura y para sugerir los cambios necesarios, es tomar conciencia de las políticas económicas, en general, y de las políticas agropecuarias, en particular, a que han estado sujetas dichas organizaciones. Tales políticas incluyeron, en su momento, medidas de protección y apoyo, tales como precios de garantía, subsidios a los insumos, tasas de interés preferenciales, primas de seguros favorables, agua para riego gratuita o a bajo costo, y asistencia técnica y veterinaria gratuita. Comprendían, también, los aranceles a las importaciones y, en algunos casos, licencias o prohibiciones de exportación y de importación.

Sin embargo, a medida que cambió el marco de políticas, también se transformaron las entidades públicas del sector y los gremios. Y aunque parece haber un patrón general, cada país muestra sus particularidades. A continuación ofrecemos un breve resumen al respecto.

Las entidades del sector público agrario

Los ministerios de agricultura han sido, por años, la entidad que más ha tenido que lidiar con las fricciones ocasionadas por las políticas públicas. En efecto, de un lado tienen la presión de productores por que se atiendan sus demandas, muchas de ellas en relación a los conflictos con los agroindustriales. Por el otro, deben lidiar con las entidades responsables de políticas como la comercial y tributaria, que influyen en la agricultura. Ahora, como consecuencia de los procesos de ajuste y liberalización comercial, la presión sobre estos ministerios ha tendido a agudizarse.

Con respecto a la evolución de las entidades del sector cabe señalar tres aspectos. En primer lugar, la tendencia a que los ministerios se hagan más pequeños y cumplan una función más normativa. En segundo lugar, la reducción de personal y presupuestos experimentadas por el ministerio de agricultura, siendo ésta última generalmente mayor a la experimentada por otras entidades. Y tercero, que al mismo tiempo aumentaron las entidades descentralizadas, en número y en recursos,

(especialmente provenientes de endeudamiento externo). En términos generales, esta evolución significa que los ministerios de agricultura tienen que desempeñar ahora tareas más delicadas, con menos recursos y en un ambiente mucho más exigente.

La relación entre los ministerios de agricultura y los gremios

Era lógico que el conjunto de herramientas políticas con que contaban los ministerios de agricultura, los convirtiera en entidades influyentes y que los gremios acudieran a ellos a obtener beneficios. Las organizaciones empresariales y las organizaciones especializadas por rubro ejercían, entonces, mucha presión (*lobby*) sobre los ministerios. La razón fundamental para estas organizaciones era la presión, y aunque ciertamente esta continúa, ahora está más relacionada directamente con los asuntos comerciales.

Además, los ministerios eran las entidades del Estado responsables de las políticas de reforma agraria, y esto hacía que las organizaciones campesinas se acercaran a ellos con una demanda diferente: la repartición de tierras.

En este modelo, hay tres particularidades que vale la pena destacar. En primer lugar, muchas de las organizaciones incluían productores grandes y productores pequeños. Como los beneficios de las políticas vigentes eran proporcionalmente mayores para quienes tenían más tierras y animales, los productores grandes eran los más interesados en que existieran los gremios y que éstos incluyeran a los productores pequeños para hacer, así, más fuerza política. Los beneficios para los agricultores grandes se incrementaban sobre todo cuando lograban aumentar el volumen de crédito subsidiado o la condonación de una deuda por parte de los bancos, en razón, por ejemplo, de algún desastre natural, los cuales, cabe señalar, no siempre incidían con mayor agudeza en los predios de los agricultores más grandes.

La segunda particularidad es que las organizaciones gremiales, organizadas por rubros y por regiones, solían competir entre sí para acceder a mayores beneficios, buscando, cada una, menores tasas de interés o precios de garantía para los productos de su interés. En

algunos casos, las organizaciones de cúpula asumían una posición congruente con la de los agricultores de determinados sectores, pero era evidente que cuantos más gremios había, menos le tocaría a cada uno, dada la limitada disponibilidad de recursos estatales. En tales circunstancias, la organización de cúpula solía inclinar la balanza en favor de ciertos grupos.

En tercer lugar, las organizaciones gremiales de agricultores no incluían al sector agroindustrial (molinos de arroz, beneficios de café, plantas lecheras, etc.); más bien lo excluían deliberadamente para adoptar un frente de lucha contra la industria y pedirle al Gobierno que jugara un papel mediador y definiera, por ejemplo, el precio de compra de los productos primarios. En este sentido cabe señalar que muchos agroindustriales o al menos algunos grupos tenían (y siguen teniendo) más capacidad negociadora, por la vía del trato directo con las autoridades del más alto nivel político.

Como resultado del modelo entonces vigente, las organizaciones gremiales que lograban hacerse “fuertes y temidas” eran aquellas con mayor capacidad para enfrentar al Gobierno y a los industriales. Dichas organizaciones eran capaces de movilizar campesinos, tractores y camiones, e incluso tenían el poder de “sacar” a un ministro de agricultura, pero esta fortaleza política, contrastaba con su debilidad para ofrecerles servicios a los productores, tema que amerita, también, un comentario especial.

Tendencias del movimiento gremial

La provisión de los servicios gratuitos (aunque de calidad variada) por parte del Estado a los agricultores ha tenido dos efectos. En primer lugar, la agudización del paternalismo estatal, que hizo extensiva la noción de que servicios como la investigación, la información, la asistencia técnica, los laboratorios, etc., debían ser gratuitos. Y en segundo lugar, y como resultado de lo anterior, se desmotivó la provisión de servicios por parte de actores y gremios privados. Las consecuencias se tradujeron en un mercado de servicios fragmentado y de baja calidad, que sólo ha mostrado una evolución positiva en los últimos años, en el

caso de los servicios dirigidos a los productos de exportación, en virtud de que el Estado no intervenía en este tipo de servicios.

Es preciso reconocer, sin embargo, que algunas organizaciones gremiales, además de propugnar por reformas políticas, desempeñaron un papel importante en la provisión de servicios para los productores y facilitaron la integración vertical y, por lo tanto, el establecimiento de diversas agroindustrias. En efecto, surgieron muchas y muy variadas formas de organización gremial, algunas con apoyo y participación estatal (el Instituto del Café, ICAFE, y la Liga Agrícola Industrial de la Caña, LAICA, en Costa Rica); otras adquirieron, en cambio, la forma de cooperativas de productores propietarios de plantas industriales (como la Cooperativa Dos Pinos en Costa Rica y PROLECHE en Uruguay); y en otros casos, se formaron gremios de agroexportadores (la Asociación Gremial de Exportadores de Productos no Tradicionales, AGEXPRONT, en Guatemala, la Unión Nacional de Productores de Hortalizas, UNPH, en México, la Asociación de Productores y Exportadores no Tradicionales, APENN, en Nicaragua, la Asociación de Productores de Mango, en el Perú, etc.).

El espíritu gremial y el interés por crear organizaciones surge, incuestionablemente, con la idea de obtener beneficios del Estado en procesos de transformación. Este ha sido el caso de cientos de organizaciones, que se establecieron con el apoyo de los ministerios de agricultura, como condición necesaria para acceder a los servicios que ofrecían dicho ministerio y otras organizaciones del sector público agropecuario. En el caso del Perú, durante la década de 1990, el gobierno estimuló la creación de estas organizaciones para que pudieran contar con el apoyo de proyectos estatales como Fomento de Servicios Agrícolas en la Sierra (FEAS), Programa Nacional de Ayuda Alimentaria (PRONAA) y otras. En Costa Rica, en 1997 existían 223 organizaciones en el sector ganadero, incluyendo federaciones, cámaras, juntas y asociaciones locales. En otros casos, la proliferación de pequeñas organizaciones de productores, ha surgido en respuesta a la frustrante relación con las organizaciones gremiales de cúpula.

La limitación de recursos de parte de los gremios ha sido una característica común. A pesar de que las cuotas de membresía son pequeñas, los asociados difícilmente cumplen con ellas. Esto se debe en

gran medida a que los servicios que ofrece el gremio no son indispensables, o la membresía sencillamente no se considera necesaria. Los autogravámenes⁹ a las exportaciones constituyeron para muchos una buena fuente de recursos. Otras fuentes de captación de fondos han sido poco explotadas y muchos gremios han dependido de las donaciones internacionales. Ese es el caso de las asociaciones de exportadores y de las entidades de promoción que auspiciara la AID en Centroamérica (la APPEN en Nicaragua, la Coalición de Iniciativas de Desarrollo, CINDE, en Costa Rica, FUSADES en El Salvador, la AGEXPRONT, en Guatemala y otras). Tales donaciones se hicieron con el propósito de fomentar el desarrollo de capacidades en el sector privado gremial, al tiempo que se apoyaba la reducción de las instituciones públicas agropecuarias y se estimulaban los proyectos de agroexportaciones.

La baja capacidad de gestión de las organizaciones gremiales también ha sido señalada como un factor que atentado contra su crecimiento, sobre todo en el caso de las cooperativas. Deficiencias administrativas de este tipo se hacen evidentes en la burocratización, la dispersión de actividades, la ausencia de una estrategia coherente y la corrupción, se citan entre otros males que afectan a las organizaciones. Obviamente, se trata de una generalización, pues algunas cooperativas han mostrado un desarrollo exitoso, como por ejemplo la Cooperativa de Productores de Leche Dos Pinos, en Costa Rica y otras más.

La renovación de las organizaciones gremiales, sin embargo, ya se ha iniciado en varios países. Merece la pena destacar, por ejemplo, el caso de la Federación Agraria Argentina (FAA), la cual, con recursos del FOMIN¹⁰ y la contraparte aportada por la FAA, ha ejecutado el Proyecto FORTALECER. Este proyecto ofrece servicios, como información, asistencia técnica, capacitación y elaboración de proyectos, tanto a organizaciones miembro como a productores a título individual. Los productores financian una parte del costo de los servicios, la cual ha ido aumentando año a año. Otras organizaciones gremiales de larga data también se han fortalecido en forma significativa, como es el caso de la Unión Nacional de Productores de Hortalizas (UNPH) y la Conferencia

9 Imposición voluntaria de gravámenes para constituir fondos de recursos con fines específicos de interés de los miembros del gremio.

10 Fondo Multilateral de Inversiones del BID.

de Asociaciones de Agricultores de Sinaloa (CAADES), ambas de México.

En varios países se ha observado el fortalecimiento de organizaciones gremiales responsables de velar por un espacio geográfico definido, como un valle o una cuenca. La motivación por el manejo racional de un recurso escaso, como el agua, ha sido suficientemente fuerte para haber justificado el desarrollo de organizaciones de esta naturaleza. Tal es el caso, por ejemplo, de la Asociación de Agricultores del Río Culiacán en México (AARC) y los Comités de Regantes en el Perú.

También se encuentran experiencias exitosas de organizaciones gremiales especializadas por producto-cadena. Para ellas ha sido más fácil definir los servicios que ofrecen, conseguir financiamiento con autogravámenes y, en algunos casos, incluir actores del sector agroindustrial. Este es el caso de las asociaciones de avicultores y del sector lácteo, de los productores de caña de azúcar y de los industriales del azúcar, entre otros.

CAPÍTULO 3

Los Ministros de Agricultura: Entre la Política Económica y los Grupos de Presión¹¹

La política sectorial en tiempos de globalización y apertura

Las políticas públicas en el contexto de la globalización y la apertura

El abandono de la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones, que imperó en la región hasta principios de la década de los ochenta, y la puesta en marcha de un proceso de reformas económicas y del Estado, en aras de instrumentar un modelo de desarrollo caracterizado por un mayor énfasis en el papel del mercado y los agentes económicos de la sociedad civil, y muy orientado a lograr una mayor vinculación entre las economías domésticas y el mercado internacional, han modificado significativamente la manera de formular políticas económicas y el papel que deben desempeñar los sectores público y privado.

La teoría económica y las enseñanzas derivadas de la práctica han sido prolíficas en el análisis de los efectos de la intervención estatal en el

11 Documento originalmente preparado para la XX Reunión Ordinaria del Consejo de Ministros del CORECA, Ciudad de Panamá, 8 de noviembre de 2000.

funcionamiento de los mercados y en la evaluación de las bondades y perjuicios que dicha práctica genera. Aunque se trata de un tema de debate permanente, particularmente a la hora de juzgar las políticas sectoriales, no pretende este documento incursionar en ese campo. Queremos, no obstante, tenerlo como marco de referencia para determinar los cambios más trascendentales que se han operado durante las dos últimas décadas de tránsito entre el modelo precedente (caracterizado por una alta intervención estatal en los mercados) y el modelo se está tratando de construir actualmente. En particular, interesa analizar el comportamiento de los diferentes grupos de presión respecto de las políticas públicas y los retos que deben enfrentar los ministros de agricultura a la luz de esta transición.

En función de lo anterior, basta señalar aquí que las formas de la intervención estatal en los mercados se han modificado en virtud de los cambios que han experimentado el marco de referencia y en las reglas del juego para los actores públicos y privados. En efecto, los resultados de las intervenciones públicas sobre los productores nacionales, los consumidores, las finanzas públicas, el empleo sectorial, la generación de rentas y su distribución, y en general, sobre nivel de bienestar colectivo, se han modificado e inclusive para algunas de esas variables, su valor cambiado de signo.

Antes de las reformas y la apertura, cuando la globalización no se manifestaba con la intensidad con que se presenta actualmente¹², la intervención estatal tendía a favorecer la producción nacional destinada al mercado interno y a penalizar el esfuerzo exportador. La protección erigida para defender a la producción nacional de la competencia internacional era, además, una fuente importante de generación de ingresos fiscales (a través del cobro de aranceles), si bien muchos de

12 Globalización y apertura son fenómenos diferentes, con orígenes distintos y con formas de manifestación también distintas, pero cuyos efectos se alimentan mutuamente. La globalización es la internacionalización de los fenómenos económicos, que no reconocen las fronteras nacionales como barreras y que se origina en la revolución de las comunicaciones y la informática. La apertura, en cambio, es una estrategia de desarrollo, adoptada deliberadamente por los países, que pretende exponer la producción nacional a la competencia internacional como una forma de mejorar su eficiencia y que básicamente se instrumenta reduciendo los obstáculos al comercio exterior, sobre todo las barreras arancelarias y no arancelarias.

estos recursos servían para subsidiar precios, tipos de interés, volúmenes de producción y transferencias diversas, con la finalidad general de compensar el denominado sesgo “antiagrícola” que contenía el modelo que favorecía el desarrollo de la industria orientada al mercado interno.

No obstante, la elevada intervención estatal también generaba cierto comportamiento en los actores productivos, lo cuales pugnaban por influir en la orientación de las políticas públicas, bien para buscar obtener mayores ganancias en el proceso, debido a la rentabilidad artificial generada por la aplicación de dichas políticas (obtención de rentas públicas), o bien, para minimizar sus pérdidas, cuando éstas se hacían evidentes. En general, esta situación suscitó, en los agentes privados, una actitud dependiente de un paternalismo estatal que les permitía privatizar ganancias y socializar pérdidas.

Al consumidor, por su parte, se le cargaba el costo de las ineficiencias del esfuerzo productivo, obligándolo a pagar precios domésticos más elevados y a padecer las consecuencias de una oferta de productos limitada y muchas veces de calidad inferior. Los consumidores, sin organización y sin representación efectiva, tendían a permanecer como espectadores pasivos.

En la época posterior a las reformas, la situación se ha tornado bastante diferente. En primer lugar, coinciden los procesos que impulsan la liberación de los mercados internos con la puesta en marcha de estrategias de apertura comercial (en el marco del GATT-OMC, a nivel de ALCA, revitalizando procesos de integración y generando una especie de fiebre por suscribir acuerdos de libre comercio), al tiempo que se intensifica el fenómeno de la globalización y crece la preocupación por el balance social, por los recursos naturales y el medio ambiente, y por la propia gobernabilidad de los sistemas políticos.

En esta etapa, la producción doméstica se ve cada vez más expuesta a la competencia internacional, donde la lucha no se reduce a tratar de conquistar los mercados internacionales, sino que a tratar de sobrevivir, también, en los mercados nacionales, compitiendo muchas veces con importaciones distorsionadas por los subsidios o por la colocación de excedentes. Adicionalmente, las limitaciones que enfrentan los recursos fiscales de los gobiernos (en parte por la reducción de los aranceles a la

importación) y la reducción del aparato público, aunadas a la nueva normativa internacional sobre ayudas internas, han cortado significativamente la provisión de servicios estratégicos que brindaba el sector público y las transferencias a la agricultura. Este panorama hace que las condiciones en que presentan los productores nacionales (heterogeneidad de las unidades productivas) se traduzcan en ganancias para unos y pérdidas para otros. Otra circunstancia que no ha favorecido el proceso de transición, ha sido el deterioro que han experimentado los precios reales de la mayoría de los productos básicos exportables, y, en los últimos meses, el aumento en los precios del petróleo, ya que esto último conducirá, sin duda, a un aumento en el precio de insumos vitales, como los fertilizantes y el transporte.

Los consumidores se presentan, por su parte, como potenciales ganadores, debido a que ahora tienen acceso a productos más diversos, de mayor calidad, de distintas procedencias y a veces hasta a mejores precios.

Sin embargo, desde el punto de vista social, se tiene la certeza de que el mercado no puede, por sí sólo, resolver eficientemente, todos los problemas. De ahí que se hagan sentir, cada vez con mayor agudeza, las denominadas “fallas de mercado”, mismas que, en gran medida, han sido la justificación histórica para la intervención del Estado. La situación es más acuciante en economías como las de la región, donde los mercados muestran imperfecciones significativas, sobre todo por la presencia de formas oligopólicas a lo largo de los eslabones de las cadenas agroalimentarias, y en las zonas rurales, donde prevalecen mercados poco desarrollados y en algunos casos inexistentes. A manera de ejemplo, liberar la importación de medicamentos o agroquímicos, sin una adecuada capacidad estatal de regulación para evitar problemas de riesgo moral por insuficiencia de información, puede generar problemas que afecten la salud pública, la preservación de especies animales y vegetales y poner en peligro la aceptación de productos del agro en el mercado internacional.

El surgimiento de nuevos actores

Una de las características del panorama actual es la proliferación de actores (tanto en número como en diversidad), que se ven afectados por

las políticas vinculadas a la agricultura y que reclaman participar en su formulación.¹³ Antes de las reformas, de la apertura comercial y de la omnipresencia de la globalización, los ministros de agricultura trataban de conciliar acciones básicamente con dos tipos de actores: en el sector privado, con los productores (asociados en gremios o en forma individual) y en el sector público, con sus colegas, sobre todo en los ministerios de hacienda (a efectos de presupuestos y transferencias) y economía (para fijación de precios, restricciones a las importaciones y movimientos de aranceles) y con el Banco Central (para políticas de crédito sectorial).

En el escenario actual, sin embargo, es necesario mantener una visión ampliada de la agricultura, la cual comprende no solo productores primarios, sino también a proveedores de insumos y de maquinaria, transformadores, cadenas de supermercados, proveedores de servicios y comercializadores y un sinnúmero de organizaciones no gubernamentales que se multiplican día a día (ambientalistas, de género, de financiamiento, de intermediación comercial, de ahorro y préstamo, de fomento a la producción de alimentos orgánicos, de consumidores organizados, etc.). Además, muchos de los representantes de los eslabones de las cadenas agroalimentarias trascienden las fronteras nacionales.

Tampoco se pueden dejar de lado los países compradores, los países competidores y los posibles aliados en las negociaciones comerciales y en el comercio agroalimentario, ni las nuevas formas institucionales, como las redes, las organizaciones privadas que realizan funciones públicas y las organizaciones públicas que operan como empresas privadas.

Esta multiplicidad de actores no significa solamente tener que lidiar con más interlocutores al momento de formular políticas públicas, sino una ampliación del abanico de intereses que hay que conciliar; de ahí la necesidad de crear y fortalecer mecanismos institucionales capaces de promover el diálogo y la concertación.

13 Hay que diferenciar entre políticas agrícolas y políticas que afectan a la agricultura o inciden en ella, tales como las políticas macroeconómicas, tema que se abordará en el siguiente punto.

Limitaciones de las políticas sectoriales

En el modelo previo a las reformas, las políticas sectoriales constituían un factor determinante para la evolución de la agricultura: permitían proteger y fomentar la producción, compensar sesgos, garantizar la seguridad alimentaria y realizar inversiones públicas destinadas a promover la infraestructura y los servicios necesarios para el crecimiento de la producción. Prevalecía el enfoque “ofertista” de producir todo lo que se está en condiciones de producir: La preocupación por la venta vendría después. Se mantenía un sistema oficial de estabilización de precios que generalmente resultaba en pérdidas, pero estas eran asumidas por los institutos encargados de tal fin. La necesidad de compatibilizar los objetivos de las políticas sectoriales con los objetivos de las políticas macroeconómicas no constituía un inconveniente aunque muchas veces los objetivos de ambas se contraponían. Importaba más concertar, por ejemplo, con los ministerios de planificación, encargados de elaborar los planes de inversión pública, que con las autoridades monetarias, en materia de políticas cambiarias.

Luego de las reformas, la situación cambia diametralmente. La supremacía de las políticas macroeconómicas es evidente —las políticas sectoriales se hallan supeditadas a las políticas macroeconómicas— y prevalece la opinión de que los esquemas de incentivos deben ser neutrales (no privilegiar a ningún sector), a fin de no generar distorsiones, creando, por ejemplo, rentabilidades artificiales. Al evitarse esto último, se consigue que los recursos se canalicen hacia las actividades de mayor rentabilidad real. Si bien los esquemas de incentivos a las exportaciones no tradicionales adoptados en algunos países del área se apartaron de esta regla, la tendencia que muestran actualmente es a desaparecer, en virtud de los compromisos adquiridos con la nueva normativa internacional y porque han resultado muy onerosos para el fisco nacional.

La política comercial que se implementa con la intención de promover el nuevo modelo de crecimiento hacia afuera, también influye de manera decisiva en las políticas sectoriales. En efecto, ahora es más importante acceder a los mercados externos, que formular una política agrícola. Esto se logra, ya sea incorporándose a la OMC y adoptando como marco la normativa internacional que se deriva de sus acuerdos, o

negociando acuerdos de libre comercio. La política agrícola, por su parte, debe supeditarse a la política comercial, tomarla como marco de referencia, intentar aprovechar las oportunidades que se derivan de los mercados ampliados y correr el riesgo que representa, sobre todo para ciertas actividades agrícolas y grupos de productores, exponerse a la competencia internacional.

El nuevo paradigma plantea, además, que el Estado debe concentrarse en su papel de regulador y facilitador del accionar privado, e intervenir menos con políticas activas. Los planes operativos anuales que comprendían la inversión pública sectorial prácticamente han desaparecido como tarea de las oficinas sectoriales de planificación que aún sobreviven al proceso de reformas. Asimismo, el Estado continúa trasladando activos y funciones al sector privado y reduciendo el presupuesto y el personal asignado al sector de servicios. La recuperación de costos en la provisión de servicios ha pasado a ocupar un lugar sobresaliente, lo que en la práctica ha significado eliminar, en lo posible, su otorgamiento gratuito.

La coordinación intergubernamental y la posición de los ministerios de agricultura

Los desafíos más apremiantes que enfrentan nuestros países actualmente (lograr la competitividad con equidad y sostenibilidad ambiental, por un lado, y el mejoramiento de la vida en las zonas rurales, para combatir la pobreza y la marginación, por otro), se hallan íntimamente relacionados, desde el punto de vista de las políticas y las acciones que habría que implementar para enfrentarlos con éxito. La competitividad es una meta que exige un esfuerzo nacional que rebasa el ámbito de acción de los ministerios de agricultura y lo mismo sucede con el desarrollo rural, pues esta tarea exige el planteamiento de acciones desde una perspectiva territorial, donde la agricultura no es sino uno de los muchos sectores involucrados. La formulación de políticas en ambos frentes requiere, entonces, de acciones interinstitucionales coordinadas, que trasciendan los actores públicos tradicionales y cuenten con el concurso de otros sectores, como salud, educación, vivienda, trabajo, infraestructura, comunicaciones, etc.

Un ejemplo ilustrador del que se desprenden algunos datos interesantes, es el análisis de cómo los países de las Américas se han organizado para enfrentar el reto de las negociaciones comerciales sobre agricultura en la OMC y el ALCA¹⁴. En efecto, si bien los resultados señalan que mucho se ha avanzado en la participación del ministerio de agricultura como vocero sectorial en las negociaciones, el tema sigue siendo responsabilidad de los ministerios encargados del comercio exterior, y en muchos países, la participación del ministerio de agricultura en la definición de posiciones negociadoras sigue siendo más formal que real. Es más, sólo en cinco países de la región el ministerio de agricultura encabeza las negociaciones agrícolas del ALCA y sólo en dos, las negociaciones del foro de la OMC.

Hay que reconocer, no obstante, que la coordinación interinstitucional ha progresado significativamente desde que se inició el proceso de reformas, cuando los ministros de agricultura rara vez participaban en el Gabinete Económico. Hoy en día, sí lo hacen y en la mayoría de los países de la región. Incluso hay países de América Latina y el Caribe que han formado comisiones nacionales para definir políticas comerciales y en ellas ya empieza a sentirse la presencia de los titulares del sector agropecuario.

A diferencia del tema comercial, en los temas de desarrollo rural, manejo de recursos naturales y preservación del ambiente, usualmente han participado los ministros de agricultura.

Los grupos de presión del sector agrícola

Diariamente los ministros de agricultura se ven expuestos a la acción de grupos de presión cuyos intereses tienen mayor o menor relación con el acontecer agropecuario. Los objetivos de estos grupos son de naturaleza variada, y el proceso de apertura los ha llevado a veces a unir esfuerzos y a veces a asumir posiciones antagónicas, según sus intereses coincidan o sean contrapuestos.

14 El IICA realizó recientemente un diagnóstico sobre el particular: Trejos, R. (2001) Modelos institucionales para las negociaciones comerciales agrícolas en las Américas. IICA, San José, Costa Rica. Serie Documentos Técnicos No. 9.

¿Quiénes son, qué piden y cómo actúan?

Es difícil y arriesgado hacer una tipificación de los grupos de presión, de sus intereses y de su forma de actuar. En el pasado, cuando prevalecía una estrategia de desarrollo hacia adentro y las barreras proteccionistas y los obstáculos al comercio exterior favorecían un paradigma de confrontación entre la esfera pública y la esfera privada, ésta última se organizaba en gremiales de productores que buscaban influir en las políticas públicas. Su objetivo era beneficiarse obteniendo rentas derivadas de la acción del Estado o eliminando los efectos adversos de dichas políticas.

Este paradigma de confrontación también se daba al interior del sector privado, entre los diferentes eslabones de las cadenas agroalimentarias. Era usual que los productores primarios tomaran una postura contraria a la de los intermediarios de la comercialización interna y externa, a la de los transformadores y a la de los importadores de productos agropecuarios (cuando esta última operación era permitida por el sistema¹⁵).

Como el modelo imperante normalmente restringía la importación de insumos agrícolas que se producían en el país, el agroindustrial se veía obligado a comprarle la materia prima al productor primario. Este, a su vez, tenía, forzosamente, que comprarles los agroquímicos y los productos veterinarios a los representantes exclusivos de las casas que vendían los productos autorizados por las autoridades encargadas de velar por la salud pública, y así sucesivamente. El conflicto se reducía a la fijación de los precios de transacción en los diferentes eslabones de la cadena y para ello se le pedía al ministerio de agricultura que estableciera mecanismos que aseguraran la transparencia y la equidad de las relaciones entre las partes.

Con la apertura comercial, la disminución de las regulaciones en los mercados internos y la eliminación de los monopolios estatales de importación, las reglas del juego se volvieron mucho más difusas para los actores de las cadenas agroalimentarias, y, si no se establece una alianza de mutua conveniencia entre los diferentes eslabones de la

15 Hay que recordar la existencia de los monopolios estatales de importación en el sector de granos básicos.

cadena, el procesador, por ejemplo, buscará abastecerse de la materia prima con proveedores internacionales de menor precio. Surgen, así, los importadores de productos agrícolas, que ofrecen precios más competitivos que la producción nacional¹⁶, y las cadenas de supermercados, en igualdad de condiciones de calidad, sencillamente le compran al mejor postor, sin importar el origen del producto (nacional o internacional).

Ahora bien, las condiciones competitivas prevalecientes hacen que surjan “actividades ganadoras”, que apoyan las políticas públicas de apertura, y “actividades perdedoras”. Estas últimas abogan por políticas más moderadas, compensación estatal (por las distorsiones creadas en los costos internacionales por la acción o falta de acción estatal) y hasta por un retorno a los esquemas de protección y apoyo a la agricultura, similares a los que estuvieron vigentes en el pasado. Igualmente, la heterogeneidad que acusan los productores del sector agropecuario, incluso dentro de una misma actividad, los hace asumir posiciones distintas, y es frecuente que los productores grandes y con mayor capacidad se ajusten sin problema y por sus propios medios a las nuevas condiciones de un mercado más abierto, mientras que los medianos y los pequeños tienen dificultades para hacerle frente a la apertura, y sus demandas, lógicamente, se traducen en la búsqueda de un mayor apoyo estatal.

Como dijimos anteriormente, resulta difícil hacer una generalización de los grupos de presión: quiénes son, cuáles son sus demandas, en qué forma actúan, cuáles son sus alianzas y antagonismos (siempre se puede señalar el ejemplo contrario; siempre se puede dejar un caso significativo por fuera). No obstante, el ejercicio puede aportar elementos valiosos para la formulación de políticas sectoriales; por ello, incluimos seguidamente una primera aproximación a lo que sería una tipificación de los grupos de presión del sector agrícola, muchos de los cuales surgieron respuesta a la apertura comercial (ver cuadro 1).

Productores primarios de productos tradicionales de exportación. Figuran entre los actores con más legado en cuanto a

16 En muchos casos los precios internacionales menores reflejan la existencia de subsidios importantes en los países de origen.

organización grupal en la región (cafetaleros, bananeros, ganaderos, etc.) y con mayor capacidad de interlocución frente a las políticas sectoriales, debido a su importancia como generadores de divisas, empleo, rentas fiscales, así como por haber estado tradicionalmente sujetos a mercados con precios y demandas inestables, y que en algunos casos fueron objeto de negociaciones en el marco de foros y acuerdos internacionales que requerían de intervención gubernamental.

A estos actores, las políticas de apertura les impactan positiva o negativamente dependiendo de las condiciones del mercado internacional. En general, se han visto favorecidos por las políticas de reducción o eliminación de los impuestos a la exportación (lo cual mejora sus niveles de competitividad), pero la reducción de las políticas de apoyo gubernamental en situaciones de caídas en los precios internacionales les han desfavorecido. Estos grupos abogan por políticas públicas de apoyo para enfrentar caídas en los precios internacionales por debajo de ciertos niveles, situaciones de sobreoferta en el mercado internacional y problemas de acceso a dicho mercado (como en el caso del banano, en el litigio con la Unión Europea), para respaldar a los productores independientes en sus negociaciones con las comercializadoras transnacionales, para buscar reducciones de costo que les mejoren la competitividad (de insumos importados, de crédito, de servicios locales, etc.) y en algunos casos, para lograr readecuaciones en operaciones crediticias que no pueden cubrir por problemas derivados de las condiciones del mercado o porque la naturaleza les ha sido adversa. En condiciones normales, las formas de presión se reducen al cabildeo (*lobbying*) en las instancias de decisión política, pero, cuando enfrentan problemas de mercado, estos grupos pueden recurrir a mecanismos de presión no violenta (como campos pagados en medios de comunicación) y a amenazas de reducir, por ejemplo, el empleo (esto último generaría una tensión social que pronto se haría sentir a nivel gubernamental). Tejen sus alianzas con organizaciones similares de países productores del mismo rubro; y sus rivalidades se derivan de experiencias históricas de relaciones conflictivas con algunos grupos laborales organizados.

Productores primarios de productos no tradicionales de exportación. Este grupo es muy heterogéneo, en tanto cubre una gama amplia de productos, algunos de los cuales tienen poco peso si se les considera de manera individual (frutas, hortalizas, flores, plantas

ornamentales, raíces y tubérculos, etc.), y se han visto favorecidos con las políticas gubernamentales de incentivos para promover la diversificación de exportaciones. Sus demandas se concentran en apoyos gubernamentales para garantizar el acceso a mercados externos y para evitar distorsiones en los precios internos de los insumos y servicios, lo cual amenazaría su competitividad.¹⁷ También solicitan apoyo para hacerle frente a situaciones adversas en el mercado internacional. Sus acciones de presión son similares a los del grupo anterior (cabildo, utilización de medios no violentos y amenazas de reducción de empleo), pero su poder de presión es significativamente menor debido sobre todo a su menor tamaño relativo (atomización). Esto último explica el porqué sus alianzas no están claramente definidas. Entre sus rivales potenciales figuran otros grupos de productores (sobre todo los tradicionales, cuya producción se destina al mercado doméstico) que ven en los recursos fiscales que se destinan a incentivar a este grupo, una disminución de la capacidad gubernamental para mantener el apoyo del que disfrutaron en el pasado.

Productores primarios orientados al mercado interno. Los productores primarios orientados al mercado interno son tal vez el grupo más afectado con las políticas de apertura, ya que no solo deben competir con las importaciones (algunas de las cuales se acusa de estar favorecidas con subsidios o colocadas a precios de excedentes), cosa que nunca tuvieron que hacer en el pasado, sino que han visto reducirse el apoyo interno. Ahora bien, aún dentro de un mismo rubro, hay productores que pueden calificarse de “modernos” y otros de “tradicionales”, en función de su nivel tecnológico, de su capacidad de gestión, de su estructura organizativa, de la dotación de capital, de la forma en que han organizado la comercialización de los productos y de las posibilidades que tienen de acceder a los sistemas de financiamiento. Las condiciones estructurales de cada uno los hace reaccionar de manera diferente: los “modernos” generalmente son los de mayor tamaño, mientras que los “tradicionales” suelen ser productores medianos y sobre todo pequeños;

17 Sin embargo, en algunos países existen grupos de pequeños productores que producen productos no tradicionales de exportación, que son acopiados y exportados por terceras empresas. Estos pequeños productores están asociados a organizaciones que tienen prácticas reivindicativas y en sus métodos de presión están contempladas formas de protesta de fuerza, como el bloqueo de vías y otras. Tal es el caso de UPA-Nacional, en Costa Rica.

sin embargo, es usual observar la movilización de los grandes para apoyar las demandas de los pequeños, como una forma de obtener ventajas de los cambios en las políticas que generalmente no discriminan por tamaño.

Las demandas de este grupo se dirigen, básicamente, a lograr algún tipo de “protección en frontera” (en términos de aranceles, barreras no arancelarias, normas técnicas, previsiones contra la competencia desleal, etc.), pero también demandan apoyos directos y servicios estatales, en una especie de añoranza por las políticas previas a las reformas. También en algunos países ha cobrado fuerza la demanda por apoyo estatal para lograr que los bancos comerciales readecuen o condonen algunas deudas sobre créditos otorgados, que estos grupos se ven imposibilitados de pagar, ya sea porque las condiciones del mercado les han sido particularmente adversas o porque han sufrido los efectos de una naturaleza inclemente. Quizás la característica que más separa a los productores “modernos” de los “tradicionales”, es que los primeros, en muchos casos, muestran una integración vertical, es decir, son a su vez agroindustriales o tienen fuertes vínculos con éstos, en tanto, los tradicionales abogan por programas de reconversión productiva que les ayuden a superar sus limitaciones estructurales, para ser competitivos, tener un mayor acceso a servicios, obtener créditos en condiciones más favorables y para lograr precios más justos en sus relaciones con los agroindustriales y los comercializadores. Con respecto a las alianzas, los grupos más grandes se ven en parte favorecidos por la doble condición de algunos de ellos (productores-industrializadores), los cuales se asocian a los agroindustriales (en producciones como el arroz), mientras que los pequeños se alían a grupos de interés político y a ONG de tipo social y reivindicativo.

Los agroindustriales. En este grupo también hay que diferenciar, por sus características estructurales y por sus formas de operación, entre los que se pueden denominar “modernos” y los “tradicionales”. La composición del capital y el tipo de alianzas que entablan también tienden a ser diferentes. En el primer caso los grupos son de mayor tamaño y cuentan con una gran participación de capital extranjero, o bien, se relacionan con firmas internacionales, mientras que los segundos (los tradicionales) tienden a tener una estructura organizacional menor y menos desarrollada, ligada a capital nacional y en muchos casos de tipo

familiar. Aunque ambos grupos abogan por protecciones en frontera y demandan servicios estatales, los primeros están en mayor capacidad acceder a los servicios que necesitan dentro de su propia estructura organizativa, o bien, de adquirirlos en el mercado. Los segundos, en cambio, necesitan mayor apoyo estatal para obtener mejoras tecnológicas, financiamiento, laboratorios de calidad, etc. Ambos canalizan sus demandas a través de organizaciones gremiales (cámaras de industria o de agroindustria) y utilizan mecanismos de protesta no violenta, aunque, en el caso de los primeros, hay empresas de gran peso, cuya cercanía con los niveles de decisión política, les permiten cierto grado de influencia individual (empresas influyentes). En este sector también se aprecia la existencia de la doble condición de productor primario y procesador, lo que facilita las alianzas entre agroindustriales y productores primarios a la hora de ejercer medidas de presión sobre las políticas públicas.

Otros actores. Los importadores, las ONG, dentro de las que destacan los grupos ambientalistas y los que promueven la reivindicación de grupos en condiciones de desventaja (campesinos, mujeres y jóvenes rurales, grupos étnicos, etc.), los grupos de consumidores, las organizaciones laborales, las gremiales del sector servicios y las cadenas de supermercados, entre otros, empiezan a mostrar una presencia creciente en el debate y la acción política.

Los ambientalistas. Esta categoría reúne actores que generalmente operan a través de ONG que no actúan en función de los perjuicios o beneficios que se derivan de las políticas de apertura, sino obedeciendo a objetivos más bien de naturaleza política y social. El tema de las relaciones entre el comercio y el medio ambiente, que tuvo sus máximas expresiones durante las Reuniones Ministeriales de la OMC en Seattle, Estados Unidos (en noviembre de 1999) y Cancún (México 2003), se vio reproducido en Praga (República Checa), durante las asambleas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, con relación al tema de las políticas y las reformas económicas impulsada por dichos organismos y se han venido convirtiendo en “invitados no deseados” en cuanta reunión de foros internacionales de relevancia.

En el plano sectorial, las discusiones en torno a la utilización de alimentos transgénicos y de organismos modificados genéticamente, sus

posibles repercusiones en la salud humana, la preservación de especies animales y vegetales, la dependencia de las transnacionales de productos (semillas, hormonas, procesos, etc.) obtenidos en sus propias investigaciones, se suman a las demandas por agroquímicos menos perjudiciales y por un mayor control en la eliminación de residuos y desechos (por ejemplo, los plásticos utilizados en la producción bananera), la degradación de los bosques y otras más.

Las formas de operar van desde el cabildeo, pasando por formas de protesta no violenta, hasta, y cada vez más frecuentemente, métodos de presión más violentos, similares a los utilizados en Seattle, Praga, Cancún, Davos, etc. También están las formas de acción demostrativa que ha popularizado la organización, Greenpeace, en sus protestas contra el peligro nuclear, los desechos tóxicos y recientemente contra los productos transgénicos.

Las organizaciones laborales. Estas actúan siempre con carácter reivindicativo y si bien antes limitaban sus demandas a la obtención de mejores condiciones salariales y laborales, ahora abarcan temas como el cumplimiento de estándares de organizaciones internacionales y la regulación del trabajo infantil. En el futuro, presiones que hoy se observan en países desarrollados, como la regulación de la vinculación entre las normas laborales y el comercio, podrían estar presentes en la región. Es frecuente que este tipo de organizaciones se solidarice con los reclamos de otros grupos, especialmente de pequeños productores y otros grupos de interés político y social. Sus formas de protesta van desde el cabildeo hasta, en último caso, formas de protesta violenta.

Las cadenas de supermercados. Un fenómeno característico de la globalización y la apertura es el establecimiento de grandes cadenas de supermercados que se constituyen en poderosos compradores determinantes —verdaderas formas oligopólicas— para ciertos productos de la agricultura ampliada. Su dinamismo impone una novedosa forma de relacionamiento entre los actores de las cadenas agroalimentarias, empuja a la desaparición de formas tradicionales de comercialización (por ejemplo, estancos, pulperías, almacenes y mercados de barrio, etc.) y su poder de compra, a gran escala, es a todas luces oligopólico. Este grupo aboga por la reducción de las barreras y restricciones a la importación e impone condiciones de calidad para la adquisición de

productos provenientes del agro primario y de la agroindustria. Su principal forma de presión deriva del ejercicio de su poder oligopólico y de sus posibles alianzas con las organizaciones de consumidores.

Las organizaciones gremiales del sector servicios. Típicamente se enmarcan dentro de esta categoría las Cámaras de Comercio, las Cámaras de Exportadores y de Representantes de Casas Extranjeras, cuyas presiones, en el campo de las políticas públicas, van dirigidas a lograr una reducción de las restricciones a la exportación y la importación, y una reducción de la intervención estatal en los mercados domésticos. El cabildeo y las formas de presión no violenta caracterizan su accionar. No se aprecian alianzas claras, excepto con los consumidores, y entre sus grupos antagónicos podrían figurar los productores primarios y los agroindustriales.

Otros gobiernos. En un entorno de apertura, donde se ha creado toda una normativa internacional en el marco de los acuerdos de la OMC y hay procesos de negociación en curso, los gobiernos de terceros países exportadores de productos agrícolas se convierten en actores de importancia que presionan por lograr mejores condiciones de acceso para sus productos y por que se cumplan las reglas del juego establecidas en los acuerdos. Como parte de una nueva diplomacia que le otorga especial relevancia a los aspectos económicos y comerciales, es cada día más frecuente la presión de embajadores y delegaciones oficiales, ya sea para lograr la apertura del mercado nacional a determinados productos de interés para el país que representan, o bien, para que se acepten donaciones de productos agrícolas que constituyen un excedente en sus respectivos países.

Desbalance entre lo que se pide y lo que se puede conceder

Las condiciones impuestas por el nuevo paradigma impulsado por las reformas económicas; las regulaciones que se derivan de los compromisos internacionales suscritos voluntariamente por los países — y que constituyen la nueva normativa internacional—, y los limitados recursos con que cuentan las tesorerías de los países de la región, hacen difícil la tarea de encontrar un balance entre lo que piden los grupos de presión y lo que los gobiernos están en capacidad de otorgar.

CUADRO1

La situación se torna aún más compleja por cuanto el abanico de demandas a que se enfrentan las autoridades no sólo es muy amplio, sino que las demandas muchas veces son contradictorias, y, además, cada grupo tiene un peso que es preciso considerar a la hora de tomar una decisión de política económica.

Esta claro que la nueva normativa internacional no permite la utilización de algunos de los instrumentos de política sectorial que se aplicaban en el pasado (por ejemplo, cierto tipo de subsidios), acción que iría a contrapelo de la orientación de las políticas macroeconómicas o que sencillamente no podría ser respaldada por las tesorerías nacionales sin afectar a otros sectores que también claman por apoyo estatal. Difícilmente podrían “devolverse las aguas” y retornar a las formas de intervención estatal en los mercados características del modelo anterior. La dirección que lleva la política macroeconómica y la adopción de una estrategia de apertura, impulsada por los países del área, simplemente no lo permiten. Volver a las formas antiguas, significaría abandonar la política de estabilidad de las macrocuentas y optar por el aislacionismo, lo que traería graves consecuencias al crecimiento de las economías nacionales. Nuestros países no pueden correr el riesgo de quedar al margen de los procesos en curso: se nos cerrarían los mercados, se desviarían los flujos de inversión hacia otros países, nos quedaríamos a la zaga en el avance tecnológico y no estaríamos en condiciones de superar la limitación que supone nuestra pequeñez económica y territorial.

No obstante, la nueva normativa internacional sí permite utilizar ciertas políticas y ciertos mecanismos de apoyo gubernamental al sector agropecuario, pero se trata de formas de intervención, que, o son desconocidas por los diferentes actores (incluyendo los públicos) o no están siendo utilizadas porque aún no se han desarrollado. De hecho, al evaluar el comportamiento de las ayudas otorgadas por los gobiernos de los países más desarrollados (permitidas y no permitidas en la OMC), se observa que el tipo de ayuda se está modificando (se está pasando de formas no permitidas a formas permitidas), sin que se estén reduciendo los montos globales de la ayuda, la cual, inclusive puede haberse incrementado.

Nuevas funciones de los actores privados en el proceso de apertura

Las organizaciones privadas relacionadas con la agricultura deben “reconvertirse” para poder atender las demandas de sus agremiados y estar en condiciones de lidiar exitosamente con los procesos de apertura y las reformas económicas y del Estado, así como para cumplir con los dictados de la nueva normativa internacional.

En efecto, las organizaciones privadas, que solían centrar su objetivo en la labor de cabildeo para sus intereses gremiales, deben revisar sus prioridades, sus métodos de trabajo y su oferta de servicios. En el nuevo entorno, resulta más importante la cooperación que la confrontación, e importa, sobre todo, otorgarle a los agremiados los servicios que necesitan para desenvolverse en forma acertada en un mercado más abierto, competitivo y con menor ayuda estatal.

No cabe duda de que la cooperación resulta indispensable para poder afrontar con éxito la batalla por la competitividad, sino que contempla elementos que rebasan el ámbito de acción sobre el que el actor privado individual tiene algún poder de decisión, como serían los factores endógenos a la unidad productiva: la innovación, el mejoramiento de la gestión y de la organización interna, los canales de comercialización, la calidad de los recursos humanos, la calidad del producto, etc. En efecto, hay toda una serie de factores exógenos a la organización que afectan seriamente su competitividad y que es preciso coordinar con el Estado o encarar mediante la acción colectiva; por ejemplo, el contenido de las políticas públicas, la provisión de servicios básicos e infraestructura, las negociaciones internacionales para mejorar el acceso a mercados, la existencia de mecanismos de defensa frente a situaciones de competencia desleal, el resguardo de la propiedad intelectual, la eficiencia de los sistemas administrativos y judiciales, el ajuste en las normativas jurídicas, etc.

La reducción de la intervención estatal en los mercados y la búsqueda de un mayor equilibrio fiscal ha resultado en una reducción del sector público agropecuario: se han privatizado activos y funciones, se

han ajustado presupuestos, se ha recortado personal y los servicios públicos se han centrado en los grupos de menor capacidad, con la idea de que los más grandes y con mayor capacidad adquieran, en el mercado, los servicios que demandan. Tal situación supone un desafío para las organizaciones del sector, pues tienen que reconvertirse para estar en condiciones de desempeñar las funciones que antes les proporcionaba el Estado (información, acompañamiento en procesos de negociación, normas de calidad, etc.). Al mismo tiempo, deben mejorar la oferta de servicios que les brindan a sus agremiados e impulsar una mayor participación privada en el desarrollo del mercado de servicios para la agricultura ampliada.

No cabe duda de que modificar el paradigma según el cual se venía actuando, pasar de la confrontación a la cooperación, asumir la gestión privada de las funciones públicas y mejorar la oferta de servicios para los agremiados, es una labor que demanda aptitudes y actitudes culturales diferentes. Se necesita, en primer lugar, la capacidad para participar en procesos de concertación (y si es del caso, proponer estos procesos), disponer de un equipo humano más calificado, e invertir en información, equipos, sistemas y procesos que coadyuven a brindar servicios mucho más eficaces. Pero, sobre todo, se requiere crear conciencia en los agremiados de que tienen que asumir costos (o sea, hay que crear una cultura de pago de servicios) y que tienen que desempeñar un papel activo —no pasivo— en la resolución de sus principales problemas.

Las limitaciones de los ministerios de agricultura

Las reformas económicas, la estrategia de apertura y el entorno internacional hacen que muchas de las decisiones de política que afectan a la agricultura rebasen el ámbito de acción de los ministros de agricultura. Dicho de otra manera, para enfrentar temas como el desarrollo rural o los problemas que se derivan de una agricultura ampliada, los ministros de agricultura deben recurrir al concurso de otras instancias gubernamentales. Como se mencionó anteriormente, una negociación comercial exige el establecimiento de mecanismos de concertación con los ministerios encargados del comercio internacional (que son los responsables del tema), pero también con el sector privado,

a fin de uniformar criterios, definir posiciones, cursos de acción para afrontar los problemas de competitividad de las actividades que ahora se exponen a la competencia y desarrollar capacidad institucional para darle seguimiento a y administrar los acuerdos que se negocian.

Por otra parte, hay temas que aunque son competencia de los ministerios de agricultura, su magnitud es tal que exceden el campo de acción de dichos ministerios (por ejemplo, el desarrollo rural). Para enfrentar retos de este tipo también se requieren mecanismos de concertación con otras instancias gubernamentales (por ejemplo con las encargadas de la infraestructura, de los servicios básicos, de la educación, de la salud, etc.), con los gobiernos locales y con las organizaciones de la sociedad civil que participan en las tareas de desarrollo de la comunidad.

Además, cabe recordar que a los ministerios de agricultura se les han venido segregando ciertos temas (por ejemplo, el de los recursos naturales y en algunos países la pesca) y se les ha instado a centrarse, cada vez más, en temas como sanidad agropecuaria y a poner menos énfasis en aspectos como la extensión y la transferencia de tecnología. Es más, en algunos países, los temas de investigación, agroindustria, certificación de semillas y titulación de tierras, por ejemplo, son responsabilidad de organismos especializados del sector público agropecuario, y, aunque se supone que se mantienen bajo la regencia del ministro de agricultura, en la práctica muchas veces funcionan como islas de poder dentro de la administración pública.

Es por todo lo anterior que urge emprender una discusión seria sobre las nuevas responsabilidades de los ministerios de agricultura, y, en función de las condiciones del entorno, aclarar qué temas le corresponde resolver directamente el responsable sectorial agrícola y qué temas les corresponden a otras instancias gubernamentales, a efectos de definir los canales y los mecanismos de concertación pertinentes.

El nuevo papel de los ministros de agricultura: retos y oportunidades

Los márgenes de acción para realizar política agrícola

Antes de las reformas económicas y la apertura, los ministros de agricultura disponían de un amplio margen de acción para formular políticas agrícolas. Si se quería impulsar, por ejemplo, un cultivo o el desarrollo de una zona rural, se esbozaba un plan de inversión sectorial, se ponían en funcionamiento los servicios de investigación, se aseguraba la provisión de semillas mejoradas, se negociaban con el Banco Central líneas de crédito a tasas subsidiadas, se les garantizaba a los productores un precio de sustentación que asegurara la rentabilidad de su esfuerzo, se garantizaba la compra de los productos a través de los organismos de estabilización de precios, de ser necesario, se realizaban inversiones en riego y se le aseguraba un mercado cautivo elevando la protección en frontera para evitar la competencia del producto importado. En fin, se podía fomentar la producción poniendo al servicio de los productores toda una serie de políticas, instrumentos económicos y servicios públicos de amplia cobertura y en general gratuitos.

Con la apertura, sin embargo, la situación se tornó diferente. Muchos de los instrumentos tradicionales (fijación de precios, subsidios a tasas de interés, controles estatales de importación, elevación de aranceles, etc.), no se pueden utilizar del todo o su empleo se encuentra muy restringido. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, las entidades estatales disponen de un margen de acción y este se halla justamente en los nuevos instrumentos que se creen para tal efecto (ver más adelante) o en instrumentos tradicionales que cumplan con ciertas condiciones (por ejemplo, que no distorsionen precios ni volúmenes de producción) y que sean compatibles con la normativa de la OMC.

Algunas muestras de la utilización de nuevos instrumentos de apoyo a la agricultura nacional en tiempos de apertura las encontramos, por ejemplo, en México, con los programas instaurados de ayuda a la agricultura (PROCAMPO, PRODUCE, ASERCA, etc.), todos compatibles con la OMC y el Acuerdo de Libre Comercio del Norte (TLCN); en Chile, con los programas de apoyo a la agricultura campesina a través de los fondos que maneja el Instituto de Desarrollo

Agrario (INDAP); en Colombia, con los programas de riesgo compartido para fomentar la capitalización rural y los pactos de competitividad, y en los fondos para la reconversión productiva puestos en práctica por algunos otros países. De la Comunidad Europea, por su parte, podemos extraer la experiencia de los instrumentos contenidos en la nueva formulación de la Política Agrícola Común (PAC), los programas "Leader" y los fondos para financiar acciones en el ámbito ambiental y rural. Y otro tanto encontramos en los esquemas de garantías, financiamientos y seguros comprendidos en los programas de los Estados Unidos.

En síntesis, tienen los ministerios de agricultura tienen el desafío de desarrollar nuevos instrumentos de política sectorial que sean compatibles con el paradigma económico vigente, con la política comercial del país y con la nueva normativa internacional.

Tareas urgentes para los ministerios de agricultura

Los nuevos instrumentos de política sectorial, así como los mecanismos destinados a su ejecución deben diseñarse en función de dos grandes objetivos a que deben aspirar los ministerios de agricultura de la región²¹:

- a. Lograr la **competitividad de la agricultura**, para que pueda desempeñarse con éxito en los mercados nacionales e internacionales, pero sin perder de vista los objetivos de equidad y sustentabilidad, es decir, buscando una mejor distribución de los beneficios y un uso racional de los recursos naturales; y
- b. Lograr el **mejoramiento de las condiciones de vida del medio rural**, poniendo especial énfasis en el combate de la pobreza rural.

21 La creación de nuevos instrumentos para la formulación políticas sectoriales está, en gran medida, circunscrita a una tarea no menos urgente pero de mayor envergadura: la modernización de la institucionalidad pública y privada que habrá de velar por la agricultura. Esta última tarea demanda, además, ajustes en las normativas vigentes, en los papeles de los diferentes actores, en las formas de intervención en los mercados, en los patrones culturales, etc.

El primero de estos objetivos demanda una visión amplia, integral y sistémica de la agricultura, que supere la visión de finca, cultivos y crianzas. Para ello, sin embargo, es necesario disponer de una estrategia definida para modernizar la agricultura nacional, y contar con el apoyo de políticas sectoriales que actúen en sintonía con las políticas macroeconómicas y reconozcan la heterogeneidad de la estructura productiva del agro. El segundo de los objetivos demanda una visión basada en el territorio, como el espacio donde interactúan actividades económicas, comunidades, recursos naturales y donde la agricultura es sólo una actividad más, muy importante pero no la única y en algunos casos no la más relevante para el desarrollo rural²².

Ahora bien, la formulación de políticas agrícolas que respondan a tales objetivos requiere de utilizar dos definiciones operativas que permitan realizar estudios, generar información, identificar actores, concertar acciones, aplicar recursos y darle seguimiento a la ejecución de las acciones y los compromisos: las cadenas agroalimentarias y los espacios rurales²³.

Las **cadenas agroalimentarias** articulan la actividad agropecuaria primaria (fincas) con el resto del sistema económico estableciendo vínculos hacia atrás —con los proveedores de insumos— y hacia delante —con los procesadores, los proveedores de servicios y el comercio interno y externo—. **Los espacios rurales**, por su parte, son unidades territoriales que ciertamente llevan a cabo actividades agropecuarias primarias, pero éstas se encuentran estrechamente ligadas a actividades no agropecuarias (comerciales, turísticas, educativas, etc.), y por supuesto a los recursos naturales, por medio de relaciones económicas, sociales y técnicas.

Metodológicamente, la cadena agroalimentaria permite delinear y ejecutar políticas sectoriales dirigidas a aumentar la competitividad de la

22 En México, por ejemplo, se estima que el 55% del ingreso de las familias rurales proviene de actividades no agrícolas y está compuesto también por subsidios estatales y de remesas familiares desde el extranjero. En la mayoría de los países de Centroamérica se presenta una situación similar, según estudios de la CEPAL.

23 Para ahondar en este tema, ver Trejos, R. y de las Casas, Lizardo. 1999. *Hacia una nueva institucionalidad: Cambios en la forma de conducir la agricultura*. San José: IICA, Serie Desarrollo Sostenible de la Agricultura. No. 3.

producción en el marco de una agricultura ampliada, y la delimitación de espacios rurales, por su parte, permite formular y ejecutar políticas orientadas al logro de los objetivos sociales de equidad, sustentabilidad y gobernabilidad.

A continuación se esbozan algunas de las tareas que deben ser acometidas con urgencia por los ministerios de agricultura, en su lucha por la competitividad y el desarrollo rural²⁴.

Identificar la clientela y formular políticas diferenciadas

Los productores agropecuarios de la región son un conjunto sumamente heterogéneo. Aun dentro de una misma actividad coexisten productores grandes, pequeños y medianos; hay quienes utilizan tecnologías modernas y están muy organizados; están los “tradicionales”, que disponen de estructuras organizativas poco desarrolladas; los que se orientan al mercado internacional, y los que producen para el mercado nacional o incluso para los mercados locales y el autoconsumo.

Esta situación da una idea de la variedad de criterios que podrían emplearse para clasificar los actores, pero para los efectos de este trabajo y, en aras de la competitividad y el combate a la pobreza rural, se privilegiará como criterio su posición respecto del mercado. Ello no permitirá, no sólo clasificar la clientela de los ministerios de agricultura, sino también, y en función de sus deficiencias y demandas, diferenciar las políticas que a ellos se dirigen.

Con este marco de referencia, podemos dividir los actores en tres grandes grupos, cada uno con necesidades específicas (directrices políticas, servicios y apoyos) para poder operar en mercados más abiertos y competitivos:

24 En este documento se analizarán criterios que, si bien se aplican al desarrollo rural, están orientados en mayor grado al reto de la competitividad, por estar más relacionados con las políticas de apertura comercial. Para enfrentar el desafío del desarrollo rural, habría que contemplar temas como el acceso a la tierra, la titulación, las formas de contratación de tierras, los instrumentos de protección de recursos naturales, la regulación del uso de agua y su infraestructura, el manejo de cuencas hidrográficas, la incorporación de políticas de género, etc.

Productores competitivos. Son aquellos que se encuentran operando con éxito en las condiciones actuales del mercado. Las políticas públicas que requieren son aquellas que les permitan mantener o ganar competitividad. Algunas de estas políticas, como las macroeconómicas —que están orientadas a garantizar un marco global estable—, les corresponden a otras esferas del gobierno, y el papel del ministerio de agricultura es concertar con sus homólogos para mantener un clima de inversión adecuado. Sin embargo, competen al ministerio de agricultura áreas como: información sobre mercados, apoyo para mantener las condiciones de acceso a los mercados, apoyo para acceder a innovaciones tecnológicas, fomento a la concertación de las cadenas agroalimentarias y fomento de alianzas estratégicas, entre otras.

Productores en transición. Son productores potencialmente competitivos, pero que en la actualidad presentan problemas o limitaciones estructurales que les impiden desarrollarse plenamente. Este tipo de productores precisa de acciones más concretas de parte del ministerio de agricultura para salir de su transición y alcanzar la competitividad. Entonces, además de las políticas que se mencionaron para el primer grupo, estos productores necesitan programas de reconversión productiva que los ayuden a modernizarse tecnológicamente, a mejorar su capacidad de gestión, la calidad de sus productos y, en general, la rentabilidad de su operación.

Productores de subsistencia. Este grupo presenta serias limitaciones estructurales y difícilmente puede volverse competitivo, por más apoyo estatal que reciba. Tal apoyo debería consistir en transferencias directas a los ingresos (desconectadas de los precios y volúmenes de producción), para garantizarles a estos productores, al menos, una existencia digna. Dichas erogaciones provendrían del presupuesto nacional. En otras palabras, las políticas dirigidas a este grupo deberían ser de tipo social y estar enmarcadas dentro de las estrategias para combatir la pobreza.

Propiciar un cambio de mentalidad

Los ministerios de agricultura tienen que realizar un esfuerzo ingente por cambiar la mentalidad de los productores y lograr que sustituyan el

paradigma "ofertista" (vender lo que siempre se ha producido), por uno de "demanda" (producir lo que el mercado necesita y en la forma en que lo demanda). Para ello, hay dos líneas de acción que resultan indispensables: en primer lugar, poner a los productores de "cara al mercado", es decir, dotarlos de la información que les permita descifrar el funcionamiento del mercado; es decir, identificar los productos de mayor demanda, determinados nichos, competidores, posibles socios comerciales, oportunidades y amenazas; y, en segundo lugar, impulsar el desarrollo de una cultura empresarial que esté preparada para actuar en mercados dinámicos y cambiantes, con capacidad para adelantarse a los acontecimientos, y con la suficiente flexibilidad para adaptarse y transformar las amenazas en oportunidades.

La competitividad, algo más que la reconversión productiva

Los ministros de agricultura deben estar concientes de que buena parte de los ingredientes que influyen en la competitividad sectorial se hallan fuera del ámbito de responsabilidad del sector público agropecuario (la política macroeconómica, el mejoramiento de la infraestructura, etc.), lo cual los obliga a construir instancias de concertación con otras instituciones públicas. Al sector público agropecuario (léase ministerio de agricultura más instituciones especializadas), le corresponde, por una parte, mejorar la eficiencia en cuanto a la provisión de servicios, a fin de lograr una agricultura más competitiva y, por otra, promover una cultura de calidad, indispensable para lograr una inserción exitosa en el mercado. Para ello, deben modernizar los servicios de innovación tecnológica, y promover la sanidad agropecuaria, la calidad de los productos, el desarrollo de los mercados y la mejora en la gestión empresarial.

La innovación como fuente de competitividad

La tecnología es considerada la principal fuente de aumento de la productividad; sin embargo, su empleo no puede estar disociado de las consideraciones ambientales. En el pasado, el sector público financiaba y ejecutaba actividades de investigación y desarrollo tecnológico; ahora, ante la restricción de recursos, el sector público debería concentrarse en

el financiamiento de investigaciones de carácter estratégico (bienes públicos), necesarias pero con escasa demanda efectiva en el mercado, proponer un marco de incentivos para estimular la participación de otros actores (por ejemplo, universidades y empresas privadas) en el esfuerzo investigativo y propiciar la cooperación internacional en este aspecto. Programas como el de “Capturas tecnológicas”, que se lleva a cabo en Chile, y los fondos competitivos para investigación que operan en varios países son ejemplos que vale la pena estudiar para decidir su posible aplicación.

Propiciar la oferta de servicios en beneficio de la agricultura

Para poder competir tanto en el mercado internacional como en el nacional, los productores agrícolas deben disponer de una oferta adecuada de servicios. En efecto, tan importantes son los servicios tradicionales (asistencia técnica, semillas mejoradas, controles sanitarios, investigación básica, crédito, etc.), como las nuevas modalidades que se derivan de las exigencias del mercado abierto (empaques, embalajes, inteligencia de mercados, transporte refrigerado, certificaciones de normas de calidad, etc.). Esa necesidad de ofrecer una amplia gama de servicios —para dotar a la agricultura de la competitividad necesaria— se contrapone a la tendencia actual de reducir la participación del sector público agropecuario en este rubro. Para solventar esta necesidad, es urgente, entonces, que el ministerio de agricultura, en vez de proporcionar directamente los servicios, impulse la formación de un mercado de servicios a cargo del sector privado: empresas privadas, organizaciones gremiales, ONG o emprendimientos mixtos público-privados. Al mismo tiempo, se debe cambiar la mentalidad de los productores con respecto a esperar que el Estado les brinde los servicios que necesitan y en forma gratuita²⁵.

El ministerio, sin embargo, debe velar por que la cobertura de los servicios no excluya a los pequeños productores, a los que están lejos de

25 Los resultados del proyecto “Fortalecer” de la Federación Agraria Argentina, formulado con apoyo del FOMIN-BID y el aporte de los propios interesados constituye una experiencia aleccionadora en cuanto al cambio de mentalidad de los agremiados y a la provisión de servicios por parte de su organización. Este tema se amplía en el capítulo 7, más adelante.

los centros de aprovisionamiento o a los que tienen limitada capacidad de pago. También le compete velar por que no se produzcan problemas derivados de la falta de información sobre la calidad y el contenido de los insumos y los servicios.

Promover la organización de los productores

En una economía dominada por las fuerzas del mercado, una de las formas en que los pequeños productores pueden acceder a los beneficios que éste proporciona es organizándose en grupos que persiguen objetivos comunes. De esa forma podrían compartir costos —en la adquisición de servicios, maquinarias e insumos—, lograr un mayor poder de negociación y obtener mejores precios —por compras conjuntas—.

En efecto, la organización permite una distribución más amplia de los beneficios del crecimiento sectorial, pero en la región, aunque existe un gran número de organizaciones de productores, éstas usualmente tienen una escasa capacidad de gestión y, en el aspecto tecnológico, por lo general no están preparadas ni para llevar a cabo proyectos de carácter empresarial que sean sostenibles, ni para elevar el nivel de capacitación de sus asociados²⁶.

Promover la cultura de “la calidad”

La calidad y la inocuidad de los alimentos son requisitos indispensables para poder competir con éxito en los mercados y es indudable que el nivel de exigencia irá en aumento. Ahora bien, la noción de calidad siempre se asoció a la producción para la exportación, pero no a la producción para el mercado interno; actualmente, sin embargo, la competencia se da también en el mercado nacional —frente a la importación de productos de calidad—, por lo que, para lograr mejoras en este aspecto es necesario propiciar una transformación cultural importante en los productores agrícolas.

26 La experiencia chilena con los Centros de Gestión Empresarial (CEGE) del INDAP es un buen ejemplo de apoyo gubernamental a la organización de los pequeños productores.

Cumplir con los nuevos requisitos de calidad e inocuidad demanda realizar adecuaciones importantes en la institucionalidad sectorial. No cabe duda de que parte de la responsabilidad le corresponde directamente al ministerio de agricultura, pero parte importante exige, también, la coordinación de esfuerzos con otros ministerios y con organizaciones del sector privado. En el caso de la sanidad, por ejemplo, no sólo se deben mejorar los servicios y la efectividad de los organismos (cada vez más descentralizados) para ajustarse a los compromisos con la salud pública y con la OMC (Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias). También se debe promover la coordinación en el tema de la inocuidad, pues este último suele ser competencia de otro ministerio (generalmente el ministerio de salud). Al mismo tiempo, las organizaciones gremiales deben promover la toma de conciencia en estos dos aspectos y ofrecer servicios que no solo fomenten la calidad, sino un mayor sentido de responsabilidad entre los productores. Hay que recordar que la actuación irresponsable de un solo individuo puede poner en peligro la actividad de todo el grupo y provocar un cierre de mercados²⁷. La experiencia de la Fundación Barrera Patagónica Argentina (FUNBAPA), una iniciativa que surgió con el fin de establecer una barrera fitosanitaria para asegurar la calidad de las frutas exportadas, y que se mantiene con los cánones que cobra por los servicios que brinda, o la experiencia española de la Federación de la Industria de Alimentos y Bebidas (FIAB), que procura mantener sistemas que aseguren la calidad de los productos, son ejemplos de la iniciativa privada ejecutando políticas públicas.

Reforzar la capacidad de análisis y de formulación de políticas

Un diagnóstico realizado hace pocos años por el IICA²⁸, reveló la pérdida de capacidad de los ministerios de agricultura para analizar el impacto de las políticas que más afectaban al sector y la subsiguiente formulación de políticas alternativas. También la capacidad de las organizaciones gremiales de la región es bastante limitada en este aspecto. En efecto, tanto los programas de ajuste estructural como las políticas de apertura han producido numerosos cambios en la agricultura,

27 Al respecto, cabe recordar que la acción de un productor colombiano que exportó fruta contaminada con mosca al mercado japonés, tuvo como resultado el cierre, por varios años, de dicho mercado para la fruta de toda Colombia.

28 Trejos, R. y de las Casas, Lizardo (1999), op. cit.

pero es muy poco lo que realmente se sabe de ellos y es limitada la información que permita asociar los cambios a determinadas políticas.

Es preciso, entonces, mejorar las capacidades técnicas de las organizaciones públicas y privadas vinculadas a la agricultura de los países de la región, para que estén en condiciones de analizar correctamente el impacto de las políticas de la apertura y los efectos de la globalización. Dicho conocimiento permitirá formular políticas alternativas bien fundamentadas en los foros de concertación y entablar un diálogo de mayor sustancia entre el sector público y el privado, así como al interior del sector público; por ejemplo, en la definición de posiciones negociadoras sobre temas que afectan a la agricultura nacional.

De la planificación tradicional a la planificación estratégica: el papel de la información

Los planes normativos y rígidos que caracterizaron el modelo anterior han perdido vigencia (así como se han visto debilitadas las oficinas de planificación central y sectorial), para dar paso a la necesidad de establecer procesos de planeación estratégica que requieren una gran capacidad para realizar análisis prospectivos, “construir escenarios” y anticiparse a los acontecimientos (introducir, por ejemplo, ajustes en las estrategias productivas y comerciales). En un ambiente de cambios acelerados, estos procesos de planeación estratégica deben tomar en cuenta las características del entorno (internacional, regional y nacional) que condicionan el desenvolvimiento de la agricultura. El análisis respectivo deben realizarlo los ministerios de agricultura de cada país para obtener una visión-país y lo mismo deben hacer las organizaciones privadas desde la perspectiva de las cadenas productivas, incorporando el comportamiento de cuatro tipos de actores: clientes, competidores, proveedores y complementadores. Para ello, tanto los ministerios de agricultura, como las organizaciones de productores y los productores mismos, deben nutrirse de información confiable y oportuna sobre los mercados internacionales y nacionales. La información, entonces, se convierte en el insumo fundamental para tomar decisiones que permitan convertir una amenaza en una oportunidad y para afrontar el desafío que representan la globalización y la apertura de mercados. El ejemplo de los

Centros Rurales de Información, de Mercanet y de Agriforo, como mecanismos de recolección y difusión de información en Costa Rica, constituye un paso importante en la dirección correcta.

Una participación informada en las negociaciones comerciales y el seguimiento posterior

En el tema de las negociaciones comerciales agrícolas hay que considerar dos momentos importantes: el proceso de negociación propiamente dicho y la administración de los acuerdos negociados. En el primer momento, en los procesos de negociación, también hay que reconocer dos ámbitos, uno que concierne los procesos relacionados con los foros de la OMC, el ALCA y los Acuerdos de Libre Comercio con terceros países o grupos de países, y los procesos relacionados con la integración económica centroamericana. El segundo momento tiene que ver con la administración de la política comercial y el seguimiento de la aplicación de los acuerdos suscritos.

En cuanto a los procesos de negociación, generalmente a cargo de los ministerios encargados del comercio exterior, la participación de los ministerios de agricultura ha sido mayor que la que tuvo durante la Ronda Uruguay, por lo menos en los aspectos formales, ya que en algunas oportunidades las decisiones se toman al margen de la opinión de los responsables agropecuarios. Esta situación coloca a los ministerios de agricultura en una situación complicada, ya que ellos son el punto de enlace entre el sector público y los productores agropecuarios y gremios del sector, el parapeto donde se estrellan las protestas y se canalizan las presiones de las gremiales sectoriales —presiones—, que en no pocos casos, han sido causa de relevos ministeriales.

Con respecto a las negociaciones que tienen lugar en el marco de los acuerdos de integración económica centroamericana, si bien cada país cuenta con entidades responsables de la integración (algunas de ellas en el ámbito de los ministerios encargados del comercio interior²⁹), la creación de un foro regional de ministros de agricultura como el Consejo

29 En algunos países este tema se encuentra a cargo de los Ministerios de Integración o Ministerios de Economía, Industria y Comercio.

Agropecuario Centroamericano (CAC) permite una mayor articulación de posiciones y una mayor uniformidad de criterios. Algo similar sucede en el MERCOSUR con el Consejo Agropecuario del Sur (CAS), de reciente creación.

En ambos casos, pero sobre todo en el caso de las negociaciones que rebasan el ámbito centroamericano, los ministerios de agricultura deben intentar establecer mecanismos institucionalizados de consulta y concertación entre el comercio exterior y la agricultura y, ciertamente, entre la agricultura y las organizaciones representativas de los actores privados y de la sociedad civil. Con respecto a esta tarea, el diálogo y la comunicación deberían estar sólidamente fundamentados en estudios sobre la competitividad de las actividades que están siendo objeto de negociación; es decir, es preciso conocer las tendencias del comercio, las estructuras de los mercados, la sensibilidad de las actividades frente a las reducciones arancelarias y otros temas relacionados. Y esto demanda un fortalecimiento de las capacidades de las unidades del sector público agropecuario en términos de recursos, información y capacitación, así como un mayor desarrollo de capacidades en las organizaciones agroempresariales que les sirven de interlocutores.

También es necesario fomentar la habilidad para administrar debidamente los acuerdos, es decir, de darle el debido seguimiento a la aplicación de medidas de protección; a las notificaciones que envían otros países al Comité de Agricultura de la OMC; a la utilización de los mecanismos de solución de controversias y al manejo de los contingentes arancelarios; al cumplimiento de los compromisos adquiridos con los Acuerdos sobre Agricultura y sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y a las implicaciones de otros acuerdos que repercuten directamente en la agricultura (por ejemplo, Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio Agrícola, Obstáculos Técnicos al Comercio, Comercio de Servicios, etc.).

Promover la concertación

La concertación es una forma de vincular a los actores al proceso de toma de decisiones y de generar visiones compartidas (permite limar asperezas y lograr consensos). Ahora bien, avanzar en la construcción de

mercados más libres y enfrentar con éxito las reformas que experimenta la agricultura y el desafío que representa la apertura comercial —en momentos en que los ministerios de agricultura ven reducirse su margen de acción, su influencia sobre las decisiones políticas que más afectan al sector y los instrumentos de que disponen para realizar política sectorial— es una labor que demanda la concertación en al menos tres niveles:

Concertación pública-pública. Tiene lugar al interior del sector público, y es necesaria para poder influir sobre las decisiones de política macroeconómica, política comercial y política sectorial que se toman en otros ministerios e instituciones especializadas, pero que tienen repercusión en el desenvolvimiento de la agricultura y el desarrollo rural.

Concertación público-privada. Tiene lugar con los diferentes actores organizados del sector privado y la sociedad civil y concierne la formulación y ejecución de políticas sectoriales; su propósito es conocer las inquietudes de estos actores, para adoptar posiciones de negociación comercial internacional, promover el desarrollo de un mercado de servicios (imprescindible para que la agricultura pueda competir) y determinar las responsabilidades públicas en la superación de los obstáculos que impiden el adecuado desenvolvimiento de la agricultura en los ámbitos doméstico e internacional.

Concertación privada-privada. Sucede al interior de los diferentes eslabones de las cadenas agroalimentarias y su objetivo es identificar las limitantes (“cuellos de botella”) de la competitividad y promover acuerdos entre las partes justamente para mejorar la competitividad.

Finalmente, una faceta importante, pero muchas veces olvidada de los procesos de concertación, y que es a la vez pública y privada, es la que debe realizarse con los poderes legislativos y los partidos políticos allí representados. Este tipo de concertación busca la modificación de las legislaciones vigentes o la aprobación de nuevos proyectos de ley, que permitan la conformación del ordenamiento jurídico que requiere la nueva institucionalidad agrícola.

Conclusiones

Los ministros de agricultura han ido perdiendo paulatinamente sus funciones y viendo reducirse su competencia para decidir sobre las políticas que más afectan el desarrollo de la agricultura y el medio rural, sujeto ahora a la globalización y la apertura comercial.

La formulación y la ejecución de políticas sectoriales se ven limitadas por las restricciones impuestas al empleo de los instrumentos que se utilizaron en el pasado. Dichas restricciones son el resultado de al menos tres factores: el lugar de privilegio que ocupa la política macroeconómica, las prohibiciones que impone el nuevo paradigma de desarrollo, que favorece la exposición de la producción nacional a la competencia internacional, y las disposiciones contenidas en la nueva normativa internacional de la OMC, especialmente aquellas que regulan las ayudas internas a la agricultura.

Esas limitaciones se potencian en virtud de la débil capacidad técnica de los ministerios de agricultura y de los pocos recursos de que disponen las tesorerías nacionales para otorgar transferencias, pero también a causa del desarrollo, apenas incipiente, de los nuevos instrumentos de ayuda a la agricultura permitidos por la nueva normativa internacional (instrumentos de Caja Verde).

La apertura económica, la globalización y la necesidad de trabajar con un concepto de agricultura ampliada, que excede en mucho la producción a nivel de finca, ha contribuido a ampliar, igualmente, el número de actores que se ven afectados por las políticas sectoriales (entre ellos, industriales, comercializadores, proveedores de servicios, grupos ambientalistas, consumidores, etc.) y que, por lo tanto, deben ser tomados en consideración al momento de formular y poner en práctica dichas directrices. Este diverso abanico de actores se traduce en grupos de presión de gran complejidad para el ministerio, pues a veces persiguen objetivos coincidentes (que derivan en alianzas) y a veces tienen intereses contrapuestos (que derivan en posiciones antagónicas). Resulta, entonces, imprescindible fortalecer y perfeccionar los mecanismos de concertación.

Ante la apertura comercial, algunos de esos grupos se perfilan como ganadores, mientras otros llevan las de perder. Estos últimos renuevan sus demandas por apoyo estatal, pidiendo incluso políticas e instrumentos del pasado. Ante la negativa con que son recibidas sus demandas de mayor protección y apoyo directo, recurren, cada vez con mayor frecuencia a medidas como bloqueos, cierre de calles, movilizaciones solidarias de otras organizaciones y otras vías de hecho.

Por otra parte, aunque los ministerios de agricultura disponen de un margen de acción para formular y ejecutar políticas sectoriales, para poder aprovechar estos recursos, tienen que reforzar, no solo sus capacidades internas, sino los mecanismos de concertación, y esto debe hacerse en tres niveles: al interior del propio sector público, conjuntamente con el sector privado y al interior de las cadenas agroalimentarias, facilitando el diálogo entre los actores privados.

La concertación se torna más apremiante cuando las tareas que deben llevarse a cabo para afrontar el desafío de la competitividad y el desarrollo rural trascienden la competencia de los ministerios de agricultura y precisan el concurso de otros ministerios (hacienda, salud, economía, obras públicas, educación, etc.) y agencias especializadas de la administración pública.

Los procesos de globalización y apertura comercial, así como las reformas económicas instrumentadas por los países de la región, han modificado el papel de los ministerios de agricultura, pero también el de los actores privados y el de la sociedad civil. La privatización de activos y el traslado de funciones del ámbito público al de la sociedad civil obligan a las organizaciones de productores a “reconvertirse”, a prestarle menos atención al cabildeo y a poner más énfasis en su capacidad de análisis de “escenarios”, actividad ésta que les permitirá establecer el mercado de servicios que requiere la agricultura para operar en mercados más abiertos y competitivos.

Los ministerios de agricultura, por su parte, tiene que replantearse seriamente el papel que van a desempeñar en el nuevo entorno, delimitar su clientela, establecer políticas diferenciadas y procurar que los servicios que aún mantiene dentro de su competencia sean mucho más eficientes.

La lucha por la competitividad y por disminuir la pobreza rural es una tarea de largo plazo, en donde las batallas se ganan día a día y constantemente hay que construir nuevas posiciones de defensa. Esto sólo se puede lograr mediante un esfuerzo conjunto entre los sectores público y privado, teniendo un norte bien definido y la disposición a unirse en torno a un objetivo común. En este sentido, resultan indispensables los mecanismos de diálogo y concertación; solo así se podrán obtener visiones compartidas, superar la confrontación y fomentar la cooperación entre los actores públicos y de la sociedad civil.

CAPÍTULO 4

Las Organizaciones Agropecuarias del Sector Privado y el Desarrollo del Comercio Exterior³⁰

Cambios en el entorno y en las reglas del juego para las organizaciones privadas de la agricultura

Los procesos de reformas —tanto económicas como del Estado— a que se han visto sometidos los países de las Américas, han modificado sustancialmente el papel de los actores, públicos y privados, del sector agroalimentario, y demandan una nueva forma de relacionamiento público-privado. Adicionalmente, los cambios en el entorno internacional y los procesos de apertura y globalización en que se desenvuelven los mercados agroalimentarios suponen nuevas exigencias institucionales, cambios en la manera de formular, concertar y aplicar las políticas sectoriales, un nuevo tipo de servicios, diferentes formas de organización, producción y distribución de los servicios para la agricultura y un nivel creciente de administración del conflicto que se origina en el intercambio entre los distintos agentes que componen los sistemas agroalimentarios.

La nueva estrategia de desarrollo que aplican la mayoría de los países de las Américas, que privilegia el funcionamiento de los mercados

30 Artículo publicado en Intertrade (2001), revista de la Cámara de Exportadores de Costa Rica, CADEXCO, San José, Costa Rica, No. 61, año XVII. Setiembre.

y de los actores privados, expone la producción nacional a la competencia internacional y limita el papel tradicional del Estado como gran interventor de los mercados y proveedor de servicios gratuitos o subsidiados para la agricultura. El Estado se ha visto obligado a redimensionarse y se ha planteado la necesidad de transferir la gestión de funciones tradicionalmente públicas al ámbito de la sociedad civil (privatización), así como a buscar novedosas formas de intervención que estén en sintonía con el nuevo paradigma económico y que sean compatibles con la nueva normativa internacional, especialmente la de la OMC.

La nueva situación también obliga a una redefinición de los papeles tradicionales que han desempeñado las empresas, las organizaciones del sector privado y las de la sociedad civil, las cuales tienen que asumir las nuevas funciones que demanda el mercado y que son delegadas o abandonadas por el Estado. Tal es el caso de la provisión de los servicios que se requieren para poder competir en un ambiente de mercados más abiertos y desregulados, así como de algunas responsabilidades compartidas, en temas como la promoción del comercio y la inocuidad de alimentos.

Las políticas públicas y muchos de los servicios públicos se enmarcan dentro de los llamados bienes "públicos", que desde el punto de vista económico, a diferencia de los "privados", no están sujetos a los principios de substracción (el consumo individual no reduce su valor para otras personas) y exclusividad (no se les niega la posibilidad de acceso a aquellos que no han pagado por el producto). Normalmente, los gobiernos producen bienes públicos, porque hacen uso de su facultad de cobrar impuestos para obligar a los usuarios a pagar por ellos. Por esas mismas razones, a la empresa privada no le resulta rentable ofrecer bienes públicos, en virtud de las dificultades que existen para restringir el uso a quienes no pagan por ellos. Sin embargo, las nuevas condiciones les exigen a las organizaciones privadas asumir funciones públicas y ello es particularmente importante en la producción y en el comercio agroalimentario.

La gestión privada de políticas públicas: un desafío para las organizaciones agropecuarias

La gestión privada de políticas públicas se produce cuando la empresa privada, o las organizaciones privadas (por ejemplo gremios) o de la sociedad civil (ONG) asumen funciones públicas que les han sido transferidas por el Estado, o bien, realizan funciones que tradicionalmente desempeñaba el sector público pero que las abandonado en razón de las reforma del Estado, que buscan reducir el nivel de su intervención en la economía.

Cuando se analiza lo sucedido en América Latina con la reforma del Estado y su efecto sobre la agricultura, se observa que, en general, el sector público ha cambiado: se han compactado y cerrado instituciones; los ministerios de agricultura (MAG) han perdido capacidad para formular y ejecutar política públicas sectoriales y para influir sobre las políticas que más afectan al sector (por ejemplo, las cambiarias, las comerciales, etc.); se ha reducido el empleo sectorial y la provisión pública de servicios; los MAG tienden a focalizar los servicios estatales en los pequeños y medianos productores, y cada vez es más frecuente la privatización de actividades productivas (heredadas del Estado-empresario), comerciales y de prestación de servicios. En algunos casos, por razones que van desde la rentabilidad hasta escasa capacidad de gestión, el sector privado no ha llenado algunos de los espacios que ha dejado el sector público y ello ha conducido a la generación de vacíos institucionales que atentan contra el desarrollo de los sistemas agroalimentarios y el comercio agroalimentario.

El nuevo papel de las organizaciones agropecuarias privadas

La gestión privada de políticas públicas es un nuevo papel que deben asumir las organizaciones gremiales de la agricultura ampliada y que incluye desde la provisión de insumos hasta la colocación del producto en el mercado, pasando por la transformación o incorporación de servicios. Esto significa que dichas organizaciones deben “reconvertirse” y prestar menos importancia a su función tradicional —básicamente ejercer presión para modificar las políticas públicas en favor de los

intereses gremiales—, e intentar participar más activamente: a) en las instancias de concertación (representación intersectorial) donde se formulan las políticas (por ejemplo, en las negociaciones comerciales agrícolas, conducidas por el Ministerio de Comercio Exterior) y en la ejecución de dichas políticas (por ejemplo, a través de contratos de gestión); y b) en la provisión de los servicios que sus agremiados requieren para competir exitosamente en los mercados abiertos y a los cuales se debe acceder de manera colectiva, por ejemplo, a servicios de información, de asesoría técnica, a la negociación comercial internacional y a la oferta de servicios necesarios para competir

En el cuadro 2 se citan algunas de las nuevas funciones en materia de comercio exterior que podrían ser asumidas por las organizaciones gremiales privadas agropecuarias. Seguidamente se exponen algunas experiencias exitosas de la gestión privada de las funciones públicas y se citan, además, algunas modalidades de cooperación pública-privada en la provisión de servicios de corte novedoso, identificadas a lo largo de la geografía continental.

Experiencias recientes en América Latina

Programa Fortalecer. Creado por la Federación Agraria Argentina (FAA) mediante un convenio con el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del BID, con la finalidad de resolver las necesidades de asistencia técnica del pequeño productor agrario. Opera con financiamiento compartido por los primeros 4 años y luego en forma autosostenida. Posee un programa de servicios para mejorar la competitividad que tiene dos componentes: i) servicios no financieros (información, capacitación, asistencia técnica y preinversión); y ii) organización de un sistema de servicios.

Junta Agroempresarial. Dominicana. Sus objetivos son la promoción y el desarrollo del sector agropecuario dominicano. Los agronegocios son concebidos como un sistema en el que participan todos los actores del proceso (producción, procesamiento y comercialización). Es la organización más fuerte y representativa de la agroempresa dominicana; define su propia agenda política y, a nivel nacional, influye sobre la

definición de las políticas sectoriales; promueve inversiones, la transferencia de tecnología, el comercio de productos agrícolas no

Cuadro 2. Nuevas funciones para las organizaciones privadas agropecuarias.

<p><u>Políticas agrícolas</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Concertación para formular políticas que afectan la agricultura ampliada ▪ Aumento de la competitividad en las cadenas agroindustriales ▪ Construcción de escenarios para planeación estratégica 	<p><u>Provisión de servicios</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Asistencia técnica ▪ Laboratorios de certificación de calidad e inocuidad ▪ Preinspección fitozoosanitaria ▪ Programas de aseguramiento de calidad
<p><u>Reconversión productiva</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Promoción de la innovación ▪ Desarrollo y promoción de proyectos que generen economías de escala ▪ Estudios de preinversión y apoyo a la gestión de financiamiento (por ej. a través del FOMIN-BID) ▪ Promoción de la integración vertical 	<p><u>Información</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sobre el funcionamiento de los mercados (“inteligencia de mercados”) ▪ Sobre ofertas tecnológicas ▪ Sobre proveedores de servicios (p.ej. para producir y exportar productos de calidad) ▪ Sobre normas, reglamentos y requisitos (p.ej. en los mercados de destino de las exportaciones)
<p><u>Capacitación</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ En gestión agroempresarial ▪ Sobre normativa y gestión de calidad (ISOS/OMC/HACCP) ▪ En manejo de instrumentos de mercado (por ej. bursátiles, coberturas de riesgo, etc.) ▪ Técnicas de negociación y gestión de alianzas 	<p><u>Negociaciones comerciales agrícolas</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Estudios de competitividad ▪ Concertación de posiciones de negociación ▪ Apoyo con información clave a mesas de negociación en marcha (p.ej. en OMC, ALCA y otros Acuerdos) ▪ Difusión de los Acuerdos ▪ Participación en la administración de los Acuerdos

tradicionales y el desarrollo y la organización de mercados. Brinda servicios a sus agremiados a través de sus laboratorios agrícolas y dispone de un programa de preinspección fitosanitaria, que cuenta con el apoyo de los gobiernos dominicano y estadounidense. Aunque se inició

con un apoyo financiero de la USAID, hoy día, además de las cuotas por membresía, tiene un mecanismo de cobro por servicios que le permite ser autosuficiente financieramente.

Bolsas agropecuarias y mercados de futuro. Las bolsas agropecuarias de físicos, como instrumento bursátil para el desarrollo y la transparencia de los mercados de productos agropecuarios, se han impulsado en varios países de la región gracias a una iniciativa del IICA. Actualmente, mediante coberturas en la Bolsa de Nueva Cork, por medio de contratos de futuros, opciones de venta (*puts*) y opciones de compra (*calls*) se reducen los riesgos de volatilidad en los precios internacionales, en países como El Salvador (el caso del café) y en México para los granos. Este instrumento resulta beneficioso para los productores pues reduce los riesgos que se derivan de las variaciones en los precios, garantizándoles un precio y un ingreso que les permite cumplir con sus compromisos con los bancos, asegurarse la recuperación de los costos de producción y obtener una utilidad, al tiempo de que les reduce su carga financiera. Al mismo tiempo, permite a beneficiadores y exportadores sustituir inventarios físicos por papeles, eliminar las pérdidas de calidad y reducir las cargas financieras.

Fundación Barrera Zoosanitaria Patagónica Argentina (FUNBAPA). Cumple la función pública de mantener libre de todas las enfermedades y plagas perjudiciales a la producción animal y vegetal de la Patagonia, una extensión de 834,5 mil km². La fundación coordina la acción de todos los actores relevantes en la lucha sanitaria y cuenta con mecanismos operativos y financieros estables para la ejecución de campañas de interés regional. Actúa por delegación del Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria (SENASA), ejecuta programas de erradicación de la mosca de la fruta y otros programas de control. Se financia mediante un gravamen, propuesto por los propios productores, que se aplica a cada TM de fruta que se produce en la región y sale de ella (hacia el exterior o al resto del país); mantiene programas de aseguramiento de la calidad; lleva el Registro Nacional Sanitario; mantiene laboratorios, y brinda servicios de capacitación e información.

Otras experiencias interesantes son, en Colombia, los **Fondos Parafiscales** que se originan en la autoimposición de gravámenes, los cuales sirven para financiar actividades de investigación técnica y

económica, información, divulgación y comercialización (por ejemplo, FEDEPALMA/Colombia); y la **Agricultura por Contrato**, que es una relación entre privados (productores y acopiadores/ procesadores/ exportadores), que permite a los segundos asegurarse una oferta de productos oportuna, de calidad y de características adecuadas y a los primeros (los productores), un comprador, acceso a financiamiento y tecnología, así como un precio de referencia que les reduce la incertidumbre. En Chile están los **Centros de Gestión Agroempresarial** que son entidades privadas especializadas creadas por las organizaciones de productores para apoyar la gestión competitiva de la empresa campesina y asociativa.

También se observa la organización de esfuerzos conjuntos, como los **Pactos de Competitividad** en Colombia, y el **Programa Tripartito para la Erradicación de la Fiebre Porcina Clásica**, en México, una iniciativa que reúne al Gobierno Federal, gobiernos locales y sector privado. Gracias a este esfuerzo se logró erradicar la enfermedad del Estado de Sonora y la exportación de este producto aumentó de 0,5 toneladas en 1990 a 50 mil en el año 2000.

Conclusiones

De lo descrito anteriormente se puede concluir lo siguiente: a) las organizaciones del sector privado deben asumir las funciones públicas que el Estado delega, porque así lo demanda el mercado, y si no se ejecuta esta acción, se produce un vacío institucional que atenta contra la competitividad y el desarrollo de la agricultura; b) al Estado le compete promover la prestación de servicios por parte de las organizaciones privadas, y debe, por lo tanto, fomentar el desarrollo de un mercado de servicios. Este fomento puede contemplar, inclusive, el apoyo financiero del Estado para la promoción de las organizaciones y los servicios, sobre todo en la etapa de arranque; c) las posibilidades de establecer acciones conjuntas Estado/sector privado son muchas y bien podrían adoptar alguna forma institucional mixta; y, d) en el financiamiento de las organizaciones que hacen gestión privada de políticas públicas debe contemplarse el cobro por los servicios, para lo cual, hay que infundir en los agremiados una cultura de pago.

CAPÍTULO 5

Los Gremios Agropecuarios y la Prestación de Servicios para la Competitividad

Introducción: Algunas Definiciones sobre Servicios

El sector de servicios en una economía se refiere al conjunto de actividades que, sin necesidad de producir bienes tangibles, permiten la generación de bienestar, una mayor eficiencia y, en general, posibilitan la vida moderna. Con respecto a los servicios propiamente dichos, resulta de utilidad distinguir entre los que se dirigen a las personas, como actores sociales; los que se dirigen a las empresas, como actores productivos, y aquellos que son necesarios para ambos. Entre los primeros están los servicios de salud, educación, seguridad social, etc. Entre los que se orientan hacia las empresas, la gama es mucho más amplia; en el caso de la empresa agrícola, en particular, incluyen por lo menos seis categorías que se discuten más adelante. Entre los servicios que sirven tanto a los actores sociales como a las empresas del sector productivo, se incluye la electricidad, el transporte, la telefonía, los servicios jurídicos y policiales, etc.

En el ámbito de los servicios para el sector productivo, se puede aludir a los servicios como los componentes no tangibles del proceso de producción-transformación-comercialización, que añaden valor agregado a los productos. Este valor agregado se logra por medio de la calidad, la adecuación, la presentación, el desarrollo de la imagen y la reubicación del producto. Desde otro punto de vista, se puede afirmar que los servicios nos permiten llevar a cabo la actividad productiva y de

transformación, recurriendo a conocimientos e instrumentos que posibilitan la realización de procesos en una forma más eficiente que si no contáramos con ellos. Algunos ejemplos, ayudan a aclarar estos conceptos.

- Los servicios facilitan y posibilitan la realización de los procesos productivos. Un agricultor puede fumigar una hectárea de arroz con una mochila de espalda; pero seguramente que si siembra 50 hectáreas de arroz, le sería más conveniente contratar un servicio de fumigación aérea.
- Los servicios nos permiten adquirir conocimiento para hacer mejor las cosas. Un agricultor puede pasar muchos años sembrando tomates en forma inadecuada y nunca obtener ni los rendimientos deseados ni la calidad necesaria para maximizar las ganancias netas en esta actividad. La contratación de un servicio de asistencia técnica, o de asesoría, o la participación en un curso, pueden darle el conocimiento necesario para cambiar la situación.
- Los servicios pueden ayudarnos, en forma muy concreta, a incrementar los rendimientos y la calidad, o a obtener cosechas en el momento más oportuno. Un agricultor que se dedica a la producción de melones depende fundamentalmente del viento, como factor natural, en la época de polinización. La contratación de un servicio de polinización con abejas, puestas en el campo de cultivo por cinco días en el momento adecuado, le permitiría incrementar la producción y acortar el período de cosecha.
- Los servicios posibilitan el uso eficiente de recursos escasos. Un agricultor puede estar usando agua de riego por surcos, gastando agua innecesariamente o aplicando fertilizante en forma inadecuada, lo cual reduce sus márgenes netos de utilidad. Esta situación podría mejorar si contratan servicios profesionales para el diseño y la instalación de un sistema de riego por goteo y si recurre a asesoría para establecer el fertiriego, con el cual aprendería a aplicar agua y fertilizantes en las dosis adecuadas.

- Los servicios pueden dar valor agregado a los animales. Un agricultor que es propietario de un caballo no enfrenado, no puede disfrutarlo en un paseo o usarlo como animal de trabajo, ni podría sacar mucho por él, si lo vendiese. Contratar los servicios de un enfrenador puede ayudarlo a convertir ese caballo en un bienpreciado, del cual se puede disfrutar y al que también se le puede utilizar en labres de trabajo, aumentando con ello su valor hasta en cuatro o cinco veces.
- Los servicios permiten que los productos se vendan con garantía de que se dice que está vendiendo, realmente lo es. Un agricultor puede estar produciendo melones orgánicos de excelente calidad, cumpliendo todas las normas técnicas y fitosanitarias, pero si el consumidor no tiene la certeza de que esto es cierto, no comprará el producto. El agricultor debe, entonces, pagar por un servicio de certificación de calidad, el cual puede adquirir ya sea en una institución pública o en una institución privada autorizada.
- Los servicios permiten el transporte y el almacenamiento de productos para ser comercializados en el momento más oportuno. Un agricultor podría obtener una cosecha excelente de frutas justo en el momento en que el precio en el mercado es el más bajo del año. Para no vender en ese momento, podría contratar un servicio de almacenaje para guardar su producto en un depósito de atmósfera controlada, pagando una tarifa diaria por el número de días que así lo requiriese. Esto le permitiría comercializar el producto cuando los precios hayan mejorado.

Los ejemplos antes citados son tan solo una muestra muy reducida de la gama tan amplia de servicios que hoy en día son necesarios para posibilitar la competitividad de una empresa agrícola. El haber hecho mención a ellos aquí ha tenido tan solo el propósito de ejemplificar el concepto. Lo pertinente a las diferentes categorías de servicios y a las condiciones del mercado se analiza más adelante. En este punto conviene reconocer que las condiciones de mercado son particulares para cada servicio.

Los servicios y su importancia para una agricultura más competitiva

Es difícil pensar siquiera en la posibilidad de dedicarse a la agricultura si no se tiene acceso a algún tipo de servicios. Esta afirmación debe tomarse muy en serio, ya que es fruto de años de experiencia y de los resultados observados en los sectores más modernos y dinámicos de la agricultura latinoamericana.

Desde el punto de vista de las experiencias personales, los agricultores han transitado un largo camino desde los días en que básicamente dependían de la tierra, la mano de obra y la tracción animal. Además, como los productos se vendían en las propias fincas o chacras, no era necesario contratar servicios de transporte; si bien, en muchos casos era necesario contratar a algunos arrieros para que llevaran el ganado a las plazas, o recuas de mulas para sacar el café, el maíz y los otros productos. Más adelante vino la mecanización, los agroquímicos y los consiguientes requerimientos de capital. Aumentaron, así, las necesidades de servicios de asistencia técnica que mostraran cómo hacer las cosas nuevas; se establecieron los servicios de transporte y los servicios financieros, especialmente, el crédito.

A la par de estos cambios, se dio un modelo de desarrollo que asignaba al Estado un papel doblemente subsidiario: Por un lado se subsidiaban los precios de los insumos y el crédito, y se ofrecían precios de garantía para los productos; y por otro, se ofrecía el servicio de asistencia técnica en forma gratuita. Ese era el modelo, y no viene al caso un análisis crítico de él. Es propio reconocer que ofrecer servicios de asistencia técnica públicos en forma gratuita a los agricultores era parte de un modelo en el que la visión sobre los servicios no se daba en el contexto de una economía de mercado. Aún hoy quedan vestigios de este modelo en las instituciones del sector público agrario y lamentablemente se usan como argumento para sostener estructuras burocráticas ineficientes y con poca capacidad para promover la innovación tecnológica.

Los procesos de reforma del Estado, por un lado, y los procesos de apertura comercial y transnacionalización de los negocios por el otro, han inducido importantes cambios en el entorno en el que se

desenvuelven los agricultores y, al mismo tiempo, han abierto nuevas oportunidades para las empresas privadas interesadas en ofrecer servicios a los agricultores. Pero esta posibilidad exige de las instituciones del Estado un nuevo papel en relación con ese mercado de servicios. Ahora se espera que el Estado actúe más como su promotor, si bien en algunos casos se podría recurrir a subsidios y a medidas que permitan bajar los costos de transacción. Además, en el ámbito internacional se ha intensificado notablemente el comercio de servicios, muchos de los cuales van dirigidos a empresas privadas dedicadas al comercio internacional de productos agrícolas.

Para los agricultores interesados en dedicarse a nuevos productos o en aumentar la productividad, el valor agregado y la rentabilidad de su producción, es evidente la necesidad de acceder a servicios que les permitan hacer los cambios en la dirección deseada. Los servicios abren la posibilidad de mantenerse informado de lo que está pasando en el mercado; permiten analizar opciones en forma razonada y definir proyectos viables, así como aprender a hacer mejor las cosas por medios nuevas técnicas; contribuyen a mejorar la administración de la empresa y posibilitan la contratación de aquellas actividades para las cuales no disponemos de la tecnología o los equipos necesarios. Los servicios también nos pueden enseñar a producir sin residuos tóxicos y a obtener certificaciones de calidad. Además, no cabe duda de que a medida que una empresa alcanza mayores niveles de integración vertical, mayores serán sus exigencias de servicios para generar productos finales de marca y para llegar más cerca del consumidor.

Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que la única forma de satisfacer una demanda de servicios de proporciones crecientes es justamente desarrollando una oferta de servicios adecuada. Al respecto, es necesario reconocer que las instituciones públicas —en evidente proceso de reducción— difícilmente podrán ofrecer, de manera directa, la amplia gama de servicios que requieren los productores, aunque se limiten a atender solo a los pequeños agricultores. El panorama, entonces, es el siguiente: por un lado, una demanda actualmente limitada pero con un gran potencial de crecimiento, lo que se puede traducir como una oportunidad para que la empresa privada oferte los servicios, y por otro, un gran reto para el Estado, que tiene en sus manos la

responsabilidad de fomentar ese mercado de servicios y garantizar su acceso democrático a todos los productores.

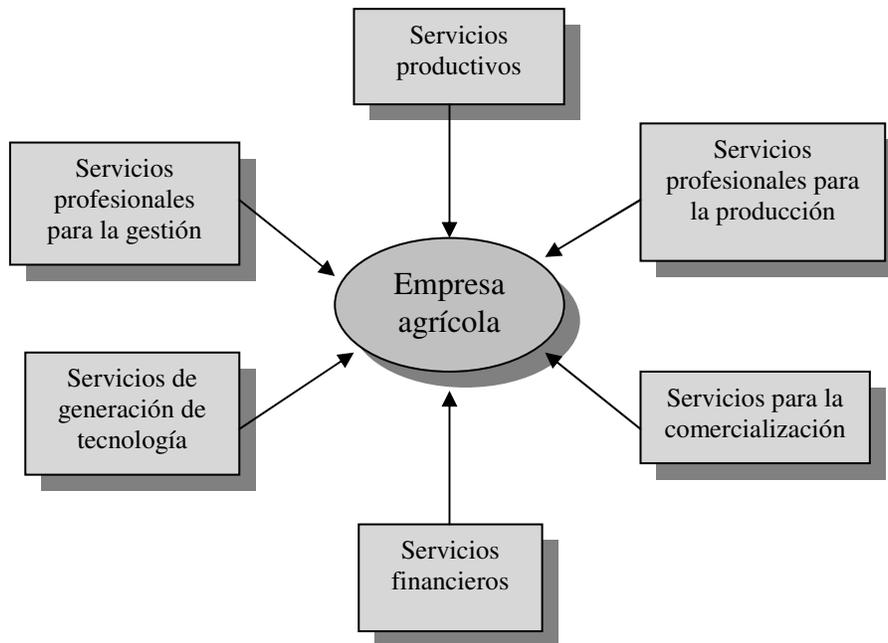
Estas reflexiones traen a colación el antiguo debate sobre si los servicios para la empresa agrícola deben ser privados o públicos; si deben ser gratuitos o pagados. En el caso particular de los servicios a la agricultura, lo importante es garantizar una oferta abundante, de calidad, que cubra a todos los agricultores y cuyo precio resulte atractivo tanto para los proveedores como para los usuarios. Para alcanzar tal propósito, es necesario delimitar claramente las funciones del Estado, en cuanto fomento del mercado de servicios, en general, y en cuanto a la oferta de algunos servicios, en particular. Respecto del precio que el agricultor debe pagar, se parte del principio de que el servicio aumenta el conocimiento, mejora la productividad, incrementa los ingresos y permite ahorrar recursos, es decir que, por definición, añade valor, y, por lo tanto merece un precio. El precio de cada servicio no lo puede definir el Estado, y se determinará según las condiciones prevalecientes en el mercado de cada servicio específico, donde (como en el caso de los productos) también hay diferencias de calidad.

Categorías de servicios

Hay varias formas de categorizar los servicios, pero en este caso particular se han reconocido seis grandes categorías, y dentro de cada una de ellas se han identificado los servicios más importantes. En la figura 1 se muestran las principales categorías de servicios para la empresa agrícola y en el cuadro 3 se ofrece una desagregación dentro de cada una de esas categorías.

Es oportuno señalar tres aspectos respecto de lo incluido en el cuadro 3. En primer lugar hay que advertir que, para cada uno de los servicios, puede haber fases o tareas, pero que aquí no se han diferenciado. En segundo lugar, cada servicio tiene sus particularidades, según vaya dirigido, por ejemplo, a cultivos o a crías (tal es el caso de los servicios de sanidad agrícola o pecuaria). Y, finalmente, pueden distinguirse particularidades en los países o regiones dedicadas a distintos rubros agropecuarios.

Figura 1. Categorías de servicios para la empresa agrícola.



Los **servicios productivos** son aquellos que apoyan directamente el proceso productivo y que casi siempre requieren algún tipo de maquinaria o equipo. Es este último aspecto el que les concede el rango de categoría particular. En también en este ámbito donde las necesidades son mayores, sobre todo para los agricultores con limitaciones de capital, los cuales no pueden “darse el lujo” de comprar equipo o maquinaria para usarla unas cuantas veces al año. La situación sería diferente si la maquinaria o el equipo se produjesen en tamaños y capacidades adecuadas a las necesidades de la pequeña empresa agropecuaria, en cuyo caso serían de propiedad del agricultor y éste no tendría necesidad de contratar esos servicios.

Los **servicios para la producción** se han colocado en una categoría especial puesto que son los necesarios para resolver las limitaciones tecnológicas. Pueden ser ofrecidos por técnicos, profesionales, empresas y o instituciones. Es justamente en esta categoría donde se ha centrado una parte importante de la acción directa del sector público, apoyada en las nociones de cambio tecnológico como tal, de vigilancia fitosanitaria y zoonosanitaria, y de participación directa del Estado en el apoyo a los pequeños productores.

Los **servicios profesionales para la gestión** ocupan un lugar aparte ya que merecen atención especial. En efecto, se trata servicios que, en general, han estado poco atendidos. Ello se debe, en parte, a la noción prevaleciente de que agricultura es sinónimo de terrenos y cultivos, y no una actividad empresarial. No obstante, en la medida en que las exigencias de competitividad recaen en personas y empresas, cada vez será más indispensable la contratación de estos servicios.

Los **servicios para la generación de innovaciones tecnológicas** se han diferenciado de la categoría de servicios de investigación donde normalmente se les incluía. Tal concepción suponía una interpretación limitada de la investigación agropecuaria pues, en gran medida se le equiparaba a actividad destinada exclusivamente a la generación de bienes públicos. Hoy en día, sin embargo, con el avance de la noción de investigación como negocio —en la medida en que se pueden apropiar y patentar los bienes producidos—, las cosas han cambiado y es necesario analizar este concepto a la luz de una economía de mercado. De ahí que se les otorgue una categoría aparte a los servicios para la generación de innovaciones tecnológicas, entre los que cabe incluir la producción de material genético y la modernización de procedimientos y equipos, entre otros.

Los **servicios de comercialización** han sido, y seguirán siendo, una de las áreas que atrae más atención en la agricultura. En este caso, las fallas de mercado son casi siempre las responsables de los márgenes extremos de comercialización que se observan entre el productor y el consumidor, y de las pérdidas poscosecha. En casi todos los países, el

Estado buscó contrarrestar esas fallas interviniendo directamente en la comercialización, con lo que tan solo logró resolver parcialmente los síntomas del problema y dio origen a muchos otros. En el presente se buscan soluciones mucho más sensatas por la vía del desarrollo del mercado: recomendando a los productores acudir a servicios (todos ofrecidos por actores privados), como la información, las subastas de ganado, las bolsas de productos agropecuarios, el almacenamiento refrigerado, etc. Cabe mencionar que uno de los servicios de comercialización que más auge ha cobrado en el comercio internacional es la certificación de calidad, la cual puede incluir la certificación ambiental.

Los **servicios financieros** constituyen una de las categorías que más peso tienen en el desarrollo de una agricultura moderna y se caracterizan por estar fuertemente vinculados al sector urbano y a los mercados internacionales. Sin servicios financieros eficientes no es posible ni producir ni competir en los mercados nacionales e internacionales. La importancia de contar con un número amplio de servicios en esta categoría exige superar la visión que centra sus esfuerzos en los servicios de crédito agrícola, para adoptar una visión que fomente los servicios de intermediación financiera rural-urbana. En esta categoría se incluyen los seguros de cosechas, de activos y de transporte. Un aspecto que no hay que olvidar es que el crédito es un servicio necesario para poder comprar todos los otros servicios.

De esta breve descripción se puede concluir que la gama de servicios requeridos por la agricultura moderna es muy amplia. Es más, fácilmente se puede intuir que la demanda de servicios va a ir en aumento, pues cada vez habrá más agricultores interesados en adquirir una mayor capacidad competitiva. Las observaciones señalan, asimismo, que los requerimientos de servicios son mayores entre las empresas que se dedican a la exportación. Los factores que limitan la expansión de la demanda se analizan más adelante, cuando se trata el tema de las distorsiones en el mercado de servicios.

Cuadro 3. Categorías de servicios para la agricultura

Servicios productivos	Aradura, fumigación, polinización, nivelación de tierras, perforación de pozos, elaboración de pacas, cosecha de granos, alquiler de maquinaria y equipo, otros.
Servicios profesionales para la producción	Análisis de suelos y aguas, diseño de sistemas de riego, instalación de plantaciones, servicios fitosanitarios, palpaciones y prueba de toros, castraciones, curaciones y operaciones, inseminación artificial, entrenamiento de caballos, asesoría para la producción agropecuaria, capacitación agropecuaria, otros.
Servicios para la generación de tecnología	Investigación agrícola, investigación ganadera, desarrollo genético por contratos, contratación de patentes, desarrollo de equipos y materiales, otros.
Servicios profesionales para la gestión	Contabilidad, asesoría tributaria, asesoría empresarial, certificación forestal, certificación de calidad, estudios de mercado, elaboración de proyectos, información de mercados y oportunidades, información sobre la disponibilidad de servicios, asesoría para la organización grupal, asesoría para la negociación y concertación, otros.
Servicios financieros	Crédito, ahorro, cartas de crédito, tarjeta de crédito, seguro de cosechas, seguro de ganado, seguro forestal, otros.
Servicios para la comercialización	Transporte de insumos, transporte de productos, agrícolas, transporte de ganado, transporte refrigerado, almacenamiento en frío, permisos sanitarios, permisos de exportación-importación, otros.

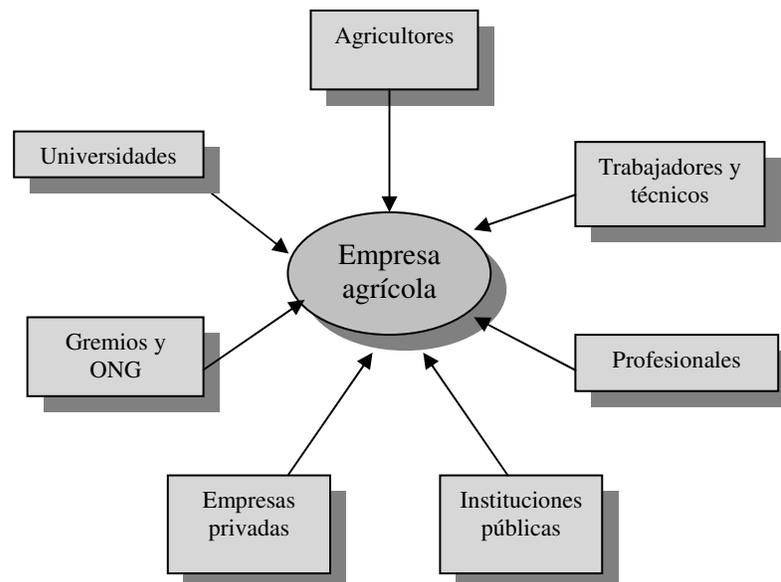
Fuente: Pomareda, C. (1997).

La oferta de servicios para la agricultura: un panorama de una gran diversidad

Así como la gama de categorías de servicios es muy amplia, el espectro de entidades o individuos que ofrecen dichos servicios es igualmente diverso (ver figura 2). Tener esto es mente es fundamental, en particular para reconocer el papel tan importante que puede jugar el Estado fomentando la participación de muchos actores en el mercado de servicios y evitar ser visto (el Estado) por dichos actores, como un competidor desleal, cuando ofrece servicios al agricultor en forma innecesariamente gratuita.

Una de las formas más comunes es la oferta de servicios entre los agricultores vecinos o de áreas cercanas, quienes se ayudan unos a otros intercambiándose servicios, ya sea pagados (en dinero o en especies) o “devueltos” con algún otro servicio. Este es el caso, por ejemplo, de quienes tienen una yunta, maquinaria o equipos que pueden alquilar en momentos en que éstos estén no estén siendo ocupados en la actividad propia.

Figura 2. Oferentes de servicios en la agricultura.



Es muy generalizada la **oferta de servicios por parte de trabajadores informales y técnicos**. Dichos servicios pueden ser tan “sencillos” como “la limpia” de potreros o la corta de caña por contrato, o requerir algo más de habilidad, como el entrenamiento de yuntas de bueyes, la poda de huertos, la cosecha de frutas, etc.

Muchos de los **servicios son ofertados por profesionales a título individual**, al no estar organizados como empresa. Ello incluye la asistencia técnica para producción, los servicios veterinarios, los servicios contables y otros. En este caso es pertinente la observación de que el Estado debe fomentar la creación de empresas de servicios en las que se complementan las especialidades de distintos profesionales. Las medidas tributarias han demostrado ser uno de los factores que ha desincentivado esta organización de la oferta de servicios.

Una parte importante de los servicios que requiere la agricultura es **ofertada por empresas nacionales**. Entre ellas se puede distinguir las que se concentran en la oferta de servicios como tales, como es el caso de los servicios contables, de asesoría tributaria, de información, etc. Sin embargo, para muchas empresas, ofertar servicios es una forma indirecta de promover sus productos, como es caso de las tiendas de productos veterinarios que ofrecen asistencia técnica; de las empresas de venta de fertilizantes, que ofrecen el servicio de análisis de suelos; de las empresas de venta de maquinaria, equipos e insumos, que ofrecen el servicio de financiamiento y tarjeta de crédito; etc. Esta es una modalidad de oferta de servicios que se está haciendo cada vez más popular, pero que dificulta la evaluación de las condiciones del mercado de servicios, cuando el costo del servicio que se ofrece está incluido en el precio del insumo.

A medida que se hacen más intensas las relaciones internacionales, se hace más evidente, también, la presencia de **empresas transnacionales oferentes de servicios**. Ellas también operan con la doble modalidad de ofertar solamente servicios (uno o varios) o servicios y otros bienes. En el primer caso figuran, por ejemplo, empresas que ofrecen servicios de laboratorio y análisis de residuos tóxicos y las consiguientes certificaciones de calidad de los productos alimenticios, y las que ofertan la certificación del sello verde en el sector forestal. En el segundo grupo están, por ejemplo, las empresas transnacionales de

agroindustria y exportación, que ofertan asistencia técnica para la producción y el financiamiento de los rubros que ellas comercializan. Por otra parte, y a raíz de la intensificación del comercio internacional, están incrementándose los bufetes internacionales de abogados, llamados a proveer servicios para la solución de controversias. También se está recurriendo en forma creciente a empresas que ofrecen el servicio de certificación.

Los **gremios agropecuarios**, no han sido actores muy destacados en la oferta de servicios a los asociados; sin embargo, hay casos meritorios, y se observan cambios interesantes en los últimos tiempos. Estos últimos han ocurrido cuando el gremio ha definido la oferta de servicios como una función particular de su organización y ha establecido la cuota que se debe pagar por el servicio que se ofrece. En otros casos, la oferta de servicios ha surgido cuando los gremios han logrado financiarse imponiéndose un gravamen al volumen producido o exportado del producto. No cabe duda de que los gremios pueden cumplir un papel muy importante, ya sea para ofertar algunos servicios o para estimular la demanda y la oferta de servicios, como parte de un esfuerzo complementario al que realizan las instituciones públicas. Su actuación servirá, además, para contribuir a eliminar las fallas de mercado y reducir los costos de transacción.

Las cooperativas constituyen otra categoría importante de oferentes en el mercado de servicios para la agricultura. En este segmento hay tantas situaciones como tipos de cooperativas. Al igual que en el caso de los gremios, las experiencias son tan variadas como el tipo de cooperativa, la claridad de su función y la eficacia de su gestión. Los casos más comunes son los de las cooperativas de comercialización y las de crédito y ahorro.

Las universidades, públicas y privadas, han ido saliendo gradualmente de sus “claustros” para participar en la oferta de algunos servicios para la agricultura. Dos de los más importantes son la capacitación y los servicios de laboratorios para suelos, plantas, residuos tóxicos, análisis de enfermedades de los animales, etc. Algunas universidades también están ofreciendo los servicios de desarrollo de innovaciones tecnológicas por contrato y los estudios de mercado.

En forma similar, los **centros de investigación**, algunos de propiedad pública y otros, como las organizaciones no gubernamentales y algunas empresas privadas, están ganando terreno, gracias a los servicios que ofrecen. Ellos incluyen estudios de mercado, desarrollo de material genético, desarrollo de bienes tecnológicos, etc.

Por último, aunque no menos importante en la oferta de servicios para la agricultura, están las **instituciones públicas**. Los servicios que ellas ofrecen son muy variados, pero antes de hacer algún comentario al respecto es necesario aclarar que existen dos categorías de instituciones públicas: las del sector público agropecuario y las otras.

Entre las instituciones del sector público agropecuario figuran: el ministerio (usualmente proveedor de los servicios fitosanitarios, las licencias de importación, los permisos de exportación, la asistencia técnica y, en algunos casos, la capacitación en forma gratuita); las instituciones de investigación agropecuaria (que tradicionalmente han provisto el servicio de investigación agrícola y pecuaria a través de las estaciones experimentales), y las instituciones de comercialización (que han jugado el doble papel de ofertar el servicio de comercialización de productos básicos y ofertar los servicios de apoyo a la comercialización, como la información y la organización de productores). Varios países han creado instituciones separadas para administrar los servicios de riego y drenaje, así como los servicios de auditoría de planes forestales y de administración de parques nacionales. Ellas son habitualmente las responsables de todo lo concerniente a la vigilancia del manejo de las cuencas, las licencias de explotación forestal y otras actividades afines que ahora cobran más relevancia para el manejo de los recursos naturales.

Además de las instituciones del sector público agropecuario que ofertan, en forma exclusiva, servicios a los agricultores, las hay aquellas que, si bien también pertenecen al sector público, por razones administrativas se desempeñan en otros ámbitos, y proveen importantes servicios a muchos clientes, entre ellos los agricultores. Tal es el caso de los ministerios e institutos de comercio exterior, que son los que regulan el comercio exterior de productos e insumos; los ministerios de industrias, que norman lo relativo a las agroindustrias (en especial a la

industria alimentaria); y las instituciones que, a nivel nacional, ofrecen los servicios de capacitación de personal técnico y fomento de la microempresa. Habría que considerar, también, las instituciones que ofertan servicios financieros, las que, en varios países y durante muchos años se especializaron en créditos agropecuarios.

Está claro que existe una amplia variedad de organizaciones de servicios para la agricultura y el medio rural en general. Está claro, también, que con una visión de futuro, dichas organizaciones pueden evolucionar y ofertar otros servicios o cumplir funciones diferentes. Este es el caso particular de las instituciones del Estado, las cuales pueden jugar una función dual: ofertar servicios y/o fomentar el mercado de servicios.

Condiciones en la oferta y la demanda de servicios

Del lado de los servicios para la agricultura, es importante cobrar conciencia de que el desarrollo del mercado de servicios en espacios geográficos definidos, creará oportunidades para empresas de distinto tamaño. Esta es una forma concreta de contribuir al desarrollo rural y será discutida más adelante, cuando se aborde el tema de los Centros de Servicios.

Aunque, como se señaló anteriormente, el mercado de servicios agropecuarios acoge una amplia gama de actores, existe la percepción generalizada de que el mercado, en espacios geográficos definidos, es poco desarrollado. En otras palabras, se piensa que el mercado de servicios presenta condiciones de oferta y demanda reducidas e inelásticas; es decir, que los servicios (aunque variados) no son abundantes en cantidad, lo que hace que el precio que se paga por ellos sea relativamente elevado. También, se admite que, en términos generales, la calidad de los servicios deja mucho que desear; aunque al mismo tiempo se reconoce que la poca valoración que se hace de los servicios, por parte de los productores, no conduce a que haya una demanda amplia.

Del lado de la demanda, la inelasticidad significa que independientemente de que el precio suba o baje, la cantidad demandada no cambia en forma significativa, cosa que ocurre cuando hay pocos “demandantes”. Del lado de la oferta, la inelasticidad significa que hay pocos oferentes, que hay barreras de entrada al mercado o que no hay estímulos del lado de la demanda como para motivar a las empresas a entrar en el mercado como oferentes. Estas condiciones se observan cuando existen fallas de mercado, como la ausencia de sistemas de información sobre lo útiles que son los servicios, quiénes los ofertan, el precio al que están disponibles, etc., y por los elevados costos de transacción. Este tema se aborda más adelante.

Además de lo antes expuesto, hay que señalar que algunos de los problemas de carácter estructural que se observan en el mercado de servicios para la agricultura, son inherentes al modelo de desarrollo. La presencia del Estado como oferente de un número importante de servicios en forma gratuita ha inducido a pensar que los servicios para la agricultura son, en general, bienes públicos, y lo que es peor, que no hay que pagar por ellos. Este tipo de mentalidad desmotiva la demanda de servicios cuando hay que pagar por ellos. No obstante, cabe señalar que esta apreciación, bastante difundida en casi todos los países, está cambiando ante la evidencia de que los servicios que más se necesitan, y de la calidad requerida, no los ofrece el Estado, y menos aún están disponibles en forma gratuita.

La presencia del Estado como oferente de servicios gratuitos a los agricultores también desalentó la participación en este mercado de otros actores, entre ellos a las empresas privadas. En el fondo lo que se advertía era que no había una demanda efectiva. Esta situación también está cambiando, por dos razones. La primera es que el Estado o está dejando de ofertar algunos servicios o simplemente no se da abasto para proporcionarlos a todos los que los necesitan (y menos aún en forma gratuita). La segunda es que la exigencia de una mayor competitividad estaría dando origen a una demanda selectiva de servicios entre quienes están más motivados por adquirir dicha competitividad. Estos clientes están siendo capturados por las empresas privadas que perciben en este mercado, oportunidades para vender los servicios que ellas ofrecen.

Los servicios agropecuarios y el desarrollo rural

La mayor parte de las actividades agropecuarias se llevan a cabo en el área rural. Otras, como la avicultura, la porcicultura y las agroindustrias han ido quedando en áreas periurbanas y, en muchos casos, en las ciudades. En este último caso, y a medida que aumentan los conflictos con la sociedad urbana por asuntos ambientales, estas actividades se ven sometidas a una fuerte presión para que abandonen esta zona y se trasladen a áreas rurales.

En el medio rural, la agricultura y la ganadería tienen una importancia relativa muy variable. En los casos extremos solo se practica la ganadería extensiva de pastoreo, con predominancia de rumiantes menores; este es el caso de algunas zonas tropicales y de las serranías andinas y de México. Pero, en todo caso, la agricultura y la ganadería son las únicas fuentes de ingresos y alimentos básicos en la mayor parte de las zonas rurales de América Latina. Esto puede deberse a que la población es poco densa o a que tiene poca preparación para desempeñarse en otras actividades. En ocasiones, también, la precariedad de los recursos naturales (por ejemplo, la escasez de agua) no permite que se efectúen otras actividades, o bien, no hay suficientes vías de acceso u otros servicios.

En muchos ámbitos rurales, la agricultura y la ganadería han dado origen a agroindustrias y éstas requieren de empresas proveedoras de servicios e insumos. Tal situación ha ocurrido en las áreas que tienen mejores vías de acceso, con población más educada y en donde la calidad de los recursos permite un nivel algo mayor de productividad. En consecuencia, se han creado algunos vínculos entre la agricultura y las actividades conexas antes referidas, dando origen a los conglomerados (*clusters*).

Los conglomerados pueden ser identificados en dos formas: en primer lugar, cuando se refieren al espacio geográfico en que ocurren (un valle o una cuenca), en cuyo caso los servicios agropecuarios están destinados a atender las necesidades de productores que se dedican a varios rubros en agricultura, ganadería y agroindustria, aunque es común encontrar un cierto grado de especialización dentro de una misma región o valle.

El segundo caso cuando se analizan los conglomerados a lo largo de una cadena de formación de valor, por rubros específicos. Esto ocurre más allá de un espacio geográfico limitado, y cada vez más frecuentemente, más allá de las fronteras de un país. Tal es el caso, por ejemplo, de una cadena para mango, lácteos, etc. En este caso los servicios cumplen una función importante articulando las relaciones entre los actores de una cadena y suelen representar una proporción significativa de los costos unitarios —proporción que crece a medida que se avanza hacia los últimos eslabones de la cadena.

Existe un potencial importante para acrecentar el efecto multiplicador de las relaciones al interior de los conglomerados. Si esto se logra, será una forma específica en la que la agricultura y los conglomerados pueden contribuir al desarrollo rural, generando empleos. Los centros de servicios pueden ser una forma de contribuir al desarrollo de dichos conglomerados.

Los gremios y los centros de servicios agropecuarios

Los Centros de Servicios Agropecuarios (CSA) son también conglomerados construidos en lugares estratégicos, por lo general en ciudades, o en las cercanías de ciudades, que se encuentran rodeadas de áreas de producción agropecuaria. En ellos se reúnen empresas que ofrecen múltiples servicios e insumos para la agricultura. Un CSA se convierte, así, en un lugar de atracción para los productores, en la medida en que allí pueden adquirir servicios e insumos en forma más eficiente que en las ciudades. También son sitios que se pueden aprovechar para vender los productos de los agricultores y los ganaderos. Este concepto de CSA responde a una visión moderna de los mercados, y, de alguna manera, estos centros constituyen los “shopping centers” agropecuarios.

Los CSA que adquieren la figura de “condominio” pueden ser promovidos por empresas privadas, entidades gremiales e instituciones públicas. La idea central es que cada local sea de propiedad privada. De esa forma, un centro de servicios es como un condominio en el que cada local es adquirido por una empresa (o institución) interesada en ofertar sus insumos y servicios. El Estado puede desempeñar un papel esencial fomentando la creación de estos CSA en lugares estratégicos.

Los CSA también pueden ser centros virtuales que ofrecen a los agricultores y otros actores, servicios de información (económica, comercial, legislativa, tecnológica), asesoría, capacitación, intermediación para contratar servicios productivos, facilitación de negocios, etc. Muchos de estos servicios se pueden ofrecer por vía electrónica y complementarse con la presencia física de los oferentes cuando así lo requiera el servicio.

Algunas iniciativas de centros virtuales operados por gremios son la Cámara Nacional de Productores de Leche de Costa Rica (CNPL) y la Federación Panamericana de Lácteos (FEPALE), con sede en Uruguay. En el primer caso, se ofrece información y oportunidades de negocios y de capacitación. Respecto de los servicios de información, uno de los rubros más importantes es el que se refiere al relacionado con los avances en las negociaciones comerciales, la disponibilidad de artículos de interés, precios, eventos, etc. En el caso de FEPALE, además de información, se ofrece capacitación a distancia.

Algunos gremios están operando centros de servicios múltiples. Un caso interesante es el de la Asociación de Ganaderos de la Sierra y Oriente (AGSO), en Ecuador. Esta Asociación administra 21 pequeños centros de servicios, en los que venden insumos y herramientas, se alquilan equipos, se ofrece información y capacitación, y en algunas zonas, la recolección de la leche para ser llevada a la planta de la Asociación.

Otra modalidad de CSA es aquella en la que un gremio le sirve de *broker* o facilitador al productor en el mercado de servicios. El gremio se constituye, así, en un punto de referencia para conocer quién o quiénes ofrecen determinados servicios. En el caso de la Federación Agraria Argentina (FAA), este papel se ejerce con el apoyo de un proyecto parcialmente financiado por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del BID. De esta forma varios miles de agricultores pueden estar al tanto de la oferta de varios cientos de profesionales y empresas de servicios.

Servicios internacionales y competitividad en la agricultura

Desde la aprobación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT, el tema la prestación internacional de servicios es objeto de atención, especialmente a la luz del creciente número de y valor de las, así como por las indefiniciones que aún persisten en el marco del Acuerdo Multilateral de Servicios (GATS). A ello se suma la poca preparación de los países en desarrollo para negociar estos temas en el marco de la OMC y en los acuerdos bilaterales o de grupos de países. En esta sección se intenta poner de relieve la importancia incuestionable que los servicios internacionales tienen para mejorar la competitividad de la empresa privada en la agricultura.

Algunos ejemplos permitirán apreciar la importancia de los servicios para la agricultura que se ofertan y adquieren internacionalmente. Por ejemplo, en el caso del comercio internacional de productos, es necesario contratar servicios de transporte aéreo, marítimo y terrestre. Con mucha frecuencia, este servicio es ofrecido por empresas que se encuentran establecidas en otros países y, por lo tanto, sus condiciones de oferta se rigen por lo establecido en el Acuerdo General sobre servicios (GATS) o en un acuerdo bilateral.

Otro de los servicios internacionales que más expansión muestran son los de información, importantes para la toma de decisiones de la empresa. Son varias las empresas que ofrecen este tipo de servicios y que brindan información sobre clientes, precios y mercados, normas, disponibilidad de profesionales expertos en distintos campos, tecnologías y equipos, etc. Muchas cobran por la información que ofrecen, otras la incluyen como parte de su estrategia publicitaria. Los cientos de páginas *Web* que ofrecen información de interés para la empresa agropecuaria dan cuenta del avance de este servicio.

Como recién se mencionó, uno de los servicios que está cobrando más auge a nivel internacional es el que se refiere a la contratación de expertos y profesionales en distintos campos (tecnológicos, gestión, diseño de proyectos, abogados, etc.). En efecto, para una empresa o un gremio, la solución a un problema puede no estar en la realización de un

estudio, sino en la contratación de un experto, que por sus conocimientos sabe cómo resolver ese problema. Para los profesionales especializados, la posibilidad de desempeñarse en el ámbito internacional les ofrece un mercado más amplio del que normalmente disponen en su país.

Los servicios de laboratorios de suelos y tejidos vegetales pueden ahora contratarse internacionalmente, sobre todo cuando éstos no se ofrecen en el país o son de calidad dudosa. El envío de una muestra de suelos o de tejidos vegetales a un laboratorio en el exterior, vía *courier*, le permite al empresario disponer de esa información en cuestión de horas, gracias al fax o la Internet. Otro de los servicios internacionales que más demanda tienen en este momento es el de certificación de calidad, ya sea de productos o de gestión ambiental (o de ambos). En efecto, las empresas certificadoras de mayor prestigio están ubicadas en los países desarrollados y actúan en los países en desarrollo por medio de sus representantes. De hecho, cada vez es más frecuente que las empresas importadoras exijan que los productos vengan certificados por la empresa que ellos han seleccionado.

Hay muchos ejemplos más. Y todos señalan que recurrir a los servicios internacionales es una práctica cada vez más común, y lo será aún más en la medida en que en el país no desarrolle la capacidad de ofrecer los servicios requeridos. Además, en la medida en que no se fomente esta capacidad, se estarán perdiendo la oportunidad de generar ingresos en las empresas y profesionales nacionales.

A manera de comentario final, es oportuno mencionar que la prestación de servicios internacionales, como los aquí señalados, se encuentra limitada por el grado de desarrollo del sistema financiero de cada país; es decir, por su capacidad de permitir transacciones ágiles y confiables con el exterior. En efecto, la prestación de servicios debe hacerse con celeridad y en forma eficiente y, por lo tanto, es indispensable contar con un sistema financiero moderno que posibilite los pagos internacionales por los servicios prestados. Igualmente importante es el sistema de comunicación electrónica.

Comentario final

En este capítulo se ha puesto en evidencia lo importantes que resultan, para la agricultura, los servicios, en sus múltiples categorías y modalidades. Y esa importancia se puede resumir en tres aspectos. En primer lugar, contribuyen a mejorar la competitividad; segundo, ofrecen la oportunidad de generar ingresos —a técnicos, profesionales y empresas— a través de la venta de servicios a productores y otros actores privados de la agricultura y la agroindustria. Y, finalmente, desde la perspectiva del desarrollo, permiten generar un efecto multiplicador en la economía.

Todo lo anterior justifica plenamente la necesidad de que el Estado fomente este tipo de servicios, y que contribuya, también, a eliminar las distorsiones a que se ven sometidos estos mercados y a reducir sus costos de transacción.

SECCIÓN B

Situación y Perspectivas de los Ministerios y los Gremios Agropecuarios en los Países del CORECA

Nota Introductoria

En esta sección se ofrecen los resultados de una investigación desarrollada en Centroamérica y República Dominicana y se ofrecen algunas reflexiones y sugerencias para contribuir al debate sobre este tema. Ello enriquecerá a su vez las propuestas para el desarrollo institucional de los ministerios de agricultura y las organizaciones gremiales en la agricultura y evitará que, por insuficiente orientación y respaldo político y económico para la misión y tarea que tienen, se minimicen, con importantes consecuencias para el desarrollo de la agricultura.

Se parte del concepto de que un conjunto de factores internos y externos a los países está teniendo influencia en los cambios observados en las entidades del sector. Entre estas fuerzas que inducen el cambio están las reformas de política económica, la aceleración de las negociaciones comerciales, las inquietudes sobre la institucionalidad requerida para fomentar el desarrollo rural y la seguridad alimentaria, entre otras.

En cuanto a los cambios institucionales, las hipótesis son que estos se aprecian en la reducción de los ministerios de agricultura; hay transferencia de algunas funciones a entidades gremiales y actores privados; hay vacíos en cuanto a otras funciones que antes desempeñaban los ministerios; hay mayor participación gremial en asuntos como las negociaciones comerciales y nuevas formas de financiamiento de los gremios, así como un nuevo papel en la prestación de servicios a sus asociados. Así mismo, en el caso particular de Centroamérica, constituyen fuerzas importantes la existencia del Consejo Agropecuario Centroamericano, CAC y el surgimiento de los gremios regionales.

Estos procesos requieren ser entendidos y aprovechar las lecciones que se han generado. A partir de ello se pueden identificar aquellas acciones de apoyo que faciliten una evolución y arreglos institucionales, lo mas acorde posible con las nuevas exigencias.

Se analizó bibliografía existente en los ministerios y otras fuentes y se recabó la información de los gremios complementando las tareas en

dos formas. Primero se elaboraron y remitieron cuestionarios por vía electrónica a un total de 215 gremios en los países y se contrataron personas que en cada país se apersonaron a los gremios y ayudaron a los directivos y técnicos de las organizaciones para completar las boletas. En total se recabó información de 67 organizaciones gremiales. Con posterioridad y para corroborar la información recabada se tuvieron talleres con representantes de los gremios, contándose con un promedio de doce personas en cada país.

Para recabar la información de los ministerios, se elaboraron boletas y estas fueron remitidas o entregadas a los Ministros, a través de las oficinas del IICA. Los Ministros designaron comisiones de trabajo que completaron la información. También en este caso se tuvieron talleres con grupos de técnicos de los Ministerios, para complementar la información recabada en las boletas. En esta forma se tuvo una discusión no solo de los resultados de las boletas, sino de otros temas colaterales. Para complementar la información también se sostuvieron entrevistas personales con profesionales independientes, dirigentes gremiales, ex ministros y los representantes del IICA.

CAPÍTULO 6

Consideraciones sobre el Marco Institucional de la Agricultura en los Países del CORECA

Transformaciones en la Economía Regional

A lo largo de la última década, y al tiempo que se tomaban decisiones políticas a favor del proceso de integración, la región ha experimentado cambios importantes en los marcos de políticas, en las instituciones, en la estructura productiva y en el comercio. La agricultura no ha estado ajena a ese proceso y consideramos pertinente referirnos brevemente a tales transformaciones.

Cabe apuntar, en primer lugar, que los cambios observados en la agricultura durante la última década han sido influenciados por las condiciones de entorno internacional, la entrada en vigencia de la OMC en 1995, la aceleración de la apertura comercial, la firma de tratados comerciales bilaterales y, en general, por un ambiente motivado por los temas de la inversión y el comercio. A ello hay que agregar el avance en las reformas institucionales en general y en el sector agropecuario en particular, las cuales si bien han creado nuevos espacios para la acción del sector privado, también han dejado algunos vacíos importantes.

La crisis de la deuda externa que vivieron los países de América Latina en la década de 1980, también hizo sentir sus efectos en los países centroamericanos, todos con economías pequeñas y pertenecientes a un sistema de integración regional, pero con sus propias particularidades. La región, acostumbrada a verse como un conjunto, aunque con poco

comercio intrarregional, se resquebrajó a raíz de las guerras internas en El Salvador y en Nicaragua, y se polarizó políticamente. En este contexto, cada país inicia su proceso de ajuste macroeconómico y no es sino hacia los primeros años de la década de 1990 que, al producirse el cambio de orientación política en Nicaragua, se retoma el interés por la integración regional.

En Centroamérica, al igual que en el resto de Latinoamérica, los procesos de ajuste macroeconómico se iniciaron a mediados de la década de 1980 y ahora se han incrementado, al incorporarse a la Agenda de Reformas, la creciente liberalización financiera y comercial. Algunos países han tenido más capacidad que otros para soportar las medidas y reaccionar positivamente y en general hay logros considerables en la estabilidad macroeconómica.

El gran mérito está en haber aprendido que no tiene sentido jugar con la política económica para privilegiar sectores, para transferir rentas o para tratar de estimular actividades específicas, a un costo alto en el desequilibrio macroeconómico. La gran deficiencia estuvo en haber pretendido conducir un modelo de desarrollo sustentado, en gran medida, en criterios macroeconómicos, prestando insuficiente atención a las consideraciones de carácter social y al desarrollo de capacidades en las organizaciones públicas y de la sociedad civil.

Las reformas financieras de los últimos años se han orientado a fortalecer los mecanismos de supervisión y regulación, los cuales son ahora menos restrictivos. La atención se concentra en la vigilancia del sistema, con el propósito de crear condiciones para la autorregulación y la sana competencia. Los avances en los sistemas de seguimiento y regulación han sido efectivos para detectar casos de bancos que corrían riesgos individuales y ponían en peligro el sistema en cada país, pero aún no hay mecanismos regionales que ofrezcan este tipo de protección.

Este proceso ha renacido, por el interés que hay por participar en el comercio bilateral, intrarregional e internacional. CAFTA y ALCA han creado toda clase de expectativas y se ha despertado también el interés por lo bilateral. La integración hacia afuera ha recibido amplio respaldo político en la región. Son evidentes los esfuerzos políticos, aunque

menos notorios los avances efectivos para liberalizar totalmente el comercio intrarregional y concretar acuerdos extrarregionales.

En cuanto a la liberalización comercial y como resultado de la suscripción al GATT, el proceso de desgravación arancelaria ha sido significativo. La baja de los aranceles ha significado una notable baja en la protección comercial a la agricultura en productos como, arroz, maíz y leche. Solo en el caso de Costa Rica los aranceles para lácteos permanecieron al 110 % hasta mediados de 1999, cuando se redujeron al 65 %. Por otro lado, han disminuido notablemente los impuestos a las exportaciones de productos agrícolas, entre ellos banano, café y carne. Se han disminuido también los aranceles a la importación de maquinaria e insumos para la agricultura. El resultado es un aumento del comercio intrarregional y con terceros.

Aunque la balanza comercial agropecuaria es positiva en todos los países, otras importaciones se han incrementado en forma considerable y en consecuencia no ha mejorado el déficit de la balanza comercial agregada. En general, la región muestra una tendencia a mejorar el balance comercial neto de servicios y se han incrementado las transferencias netas unilaterales, pero esto no es suficiente aún para mostrar saldos de cuenta corriente positivos. Por otro lado, la ocurrencia de desastres naturales y los cambios en los precios internacionales de los productos agropecuarios exportados e importados han tenido repercusiones importantes en la disminución de los ingresos netos de divisas.

La reforma del Estado y sus implicaciones para las instituciones del sector agropecuario

Esta tarea se ha dado en todos los países, aunque en unos en forma más enérgica que en otros. Se han emprendido en particular programas de reducción del aparato público, como uno de los elementos de la reforma del Estado. En todos los casos, también se han aprobado nuevas leyes que tienen el propósito de otorgarle nuevas potestades al Estado. En casi todos los casos es evidente el esfuerzo por sacar al Estado de las actividades productivas y de la intervención en los mercados y en la banca.

Las privatizaciones han avanzado muy poco y solo en los casos en que el potencial para ofrecer servicios desde el sector privado era atractivo. En la agricultura se han hecho algunos avances en el fomento de los servicios privados de investigación y extensión, con resultados muy poco significativos. Son limitados los logros en otros campos como la reforma administrativa, la eficiencia en la provisión de servicios públicos, y la modernización aduanera y portuaria. La superación de las limitaciones técnicas y la actitud desganada en las instituciones públicas, constituyen un gran desafío. Las tareas pendientes en cuanto a la reforma del Estado son aún enormes y se ha reconocido que de no lograrse, al mismo tiempo que se avanza en la liberalización comercial y la internacionalización, se avanzará también en el camino hacia la ingobernabilidad.

En el caso particular de la agricultura, las reformas institucionales se han intentado, siguiendo las orientaciones de los Programas de Ajuste Estructural (PAE). Todo lo anterior es parte de un proceso de cambios en el modelo de desarrollo, que dictaba a las autoridades en el sector público agropecuario las pautas para las reformas de la política sectorial. Más aún, muchas de esas reformas se decidían fuera del sector agropecuario y las orientaciones se dieron en tres grandes áreas. Primero, la disminución del tamaño de las instituciones del sector, con el propósito explícito de reducir el gasto fiscal y transferir funciones y responsabilidades a los actores privados, considerando que este sector podía asumir funciones en la provisión de algunos servicios. Segundo, la disminución de la intervención del Estado fijando precios y comprando productos, para así contribuir, además, a una formación más transparente de los precios. Y tercero, la disminución de los subsidios directos, como por ejemplo a través de las tasas de interés para la agricultura.

Si bien estas orientaciones son correctas para propiciar una sana economía de mercado, el avance ha sido limitado en la reducción de los costos de transacción en todos los mercados y en el desarrollo del mercado de servicios en la agricultura. Dos razones para ello son la ausencia de programas de fomento de la demanda de servicios privados y el insuficiente apoyo para crear empresas privadas de servicios.

Las transformaciones institucionales en la agricultura centroamericana

Como resultado de las reformas se observan cambios importantes en la agricultura. En general ha habido una tasa positiva de crecimiento del PIB sectorial, pero al mismo tiempo una tendencia notoria al cambio de cultivos, observándose la disminución considerable de la producción de granos básicos. Se han incrementado las exportaciones de productos no tradicionales y han aumentado las importaciones de insumos para la agroindustria y alimentos de alto valor agregado. El sector de pequeños productores, muchos de los cuales no se han incorporado a la corriente de cambio, permanece rezagado y engruesa los inmigrantes hacia las ciudades de Centroamérica y hacia otros países.

De la información sobre el sistema financiero, se aprecia que hay una tendencia clara a la disminución del crédito para agricultura. Esta cifra requiere tomarse con reserva, pues una parte importante del crédito para la agricultura se está canalizando por la vía de empresas que venden equipos e insumos. Desde luego que en estos casos el costo financiero que al final paga el agricultor es más alto aún. La inversión externa en el sector agropecuario ha aumentado, especialmente en la agroindustria y el sector forestal, pero no se dispone de un análisis detallado al respecto.

Es importante reconocer también que se han incrementado las inversiones públicas en proyectos de desarrollo rural y para el desarrollo forestal. Esto se aprecia en el crecimiento de las carteras de los programas de desarrollo rural y de los institutos de desarrollo rural.

Aparejado a estos cambios se aprecia un papel más destacado de las empresas privadas nacionales y transnacionales, y un dominio creciente de estas últimas en los sectores más competitivos, así como en las agroindustrias y cadenas de distribución. Se han creado conglomerados importantes en la agroindustria y especialmente en la distribución de alimentos al lograrse la fusión de las principales cadenas de supermercados. Tal es el caso del grupo holandés Ahold, con la Fragua de Guatemala y Supermercados Unidos de Costa Rica.

Las organizaciones gremiales están en proceso de redefinir su papel y sus funciones en la dirección deseable, para ser mejores proveedores de

servicios a los asociados, pero la celeridad es limitada. Por su parte, el sector público agropecuario ha hecho algunos cambios, pero dista de encontrarse cumpliendo el papel requerido de facilitador y promotor de la competitividad en una economía de mercado. En general, no resiste la tentación de continuar interviniendo y entregando directamente servicios gratuitos, con el argumento de que el pequeño productor no puede pagar por los servicios, pero al intervenir el Estado desincentiva la entrada de actores privados y limita el proceso de cambio.

En la sanidad, la inocuidad y el comercio se aprecia que las instituciones del sector agropecuario han avanzado; sin embargo es aún mucho lo que hay por hacer. En forma especial se requiere fortalecer la capacidad para actuar en forma consecuente con los compromisos adquiridos en las negociaciones internacionales para el comercio, para atraer inversiones y para abordar la compleja agenda de relaciones multilaterales en la que nuevos temas como la biotecnología, los derechos de propiedad intelectual, la certificación ambiental y otras, cobrarán mayor espacio.

Desde el inicio de la década de 1980 el fomento del Sector No-tradicional se fortaleció. En este sector de no-tradicionales destaca la importancia relativa de los productos de la agricultura. Los avances han sido notables en Guatemala y en Costa Rica y más recientemente en los otros países. En todos los casos, pero especialmente en los países referidos, se aportaron cantidades sustantivas de recursos de donación externa, para acciones institucionales privadas, las cuales sufren ahora el retiro de la AID y la no sustitución de recursos por parte del sector privado y público.

Además de los aportes para la promoción vía las organizaciones, se otorgaron privilegios tributarios que constituyeron un incentivo notable para iniciar proyectos de exportación de productos agrícolas no tradicionales. La tendencia actual es hacia la disminución de estos incentivos; lo cual ha contribuido a que el motor de la agroexportación no tradicional, haya disminuido su velocidad. A ello se suma la creciente competencia en los mercados internacionales, a los cuales están llegando productos de otros países en desarrollo.

Lo expuesto en esta sección revela que han ocurrido cambios importantes en las reglas del juego, en las condiciones de la agricultura, en el entorno para los agronegocios y en las organizaciones del sector. Es evidente, también, que en el ámbito regional se confrontan nuevos desafíos para los actores privados y para las instituciones públicas. Uno de ellos es fortalecer la visión regional de la agricultura y fomentar todas las iniciativas que tiendan a robustecerla y darle mayor competitividad. En este contexto es urgente la generación de propuestas innovadoras y de proyectos en campos estratégicos para atraer inversión externa y crear capacidad competitiva. Por ejemplo, considerando lo pequeño de la región y la relativa homogeneidad agroecológica en regiones comunes de dos o más países, es necesario considerar los conglomerados agroindustriales regionales. En ellos se pueden construir las bases sólidas de una agricultura genuinamente regional como base del progreso. Ello a su vez exige el desarrollo de una mayor capacidad en las organizaciones regionales como el CAC y los gremios regionales.

Los objetivos de política sectorial

A continuación se presenta un resumen de los principales objetivos de política agropecuaria de cada uno de los gobiernos centroamericanos. Aunque hay elementos comunes alrededor de la competitividad, y el interés en cuanto al desarrollo rural, hay algunas variaciones. El resumen que sigue revela las principales definiciones de política expresadas por los ministerios de agricultura al completar el cuestionario que se les presentó.

- ***Guatemala***

Los objetivos de la Política Agropecuaria 2000-2004 están relacionados con el fortalecimiento de capacidades de la población para nuevas oportunidades de empleo e ingresos; apoyo del manejo sostenible de los recursos naturales; mejora de la competitividad; uso eficiente de los recursos financieros, y desarrollo de las capacidades técnicas. Las políticas de mediano plazo se concentran en las siguientes cinco áreas estratégicas:

- a. Desarrollo Humano por medio de la implementación de políticas de seguridad alimentaria, formación y capacitación de la población rural y participación de la mujer y la juventud rural.
- b. Manejo sostenible de los recursos naturales renovables y política de desarrollo de los recursos hidrobiológicos que permita su aprovechamiento y conservación.
- c. Desarrollo de recursos productivos por medio de políticas de acceso a la tierra, a la infraestructura de apoyo a la producción y a la comercialización, mediante la inversión pública y el fomento de la inversión privada y la promoción de actividades rurales no agrícolas por medio del apoyo técnico y financiero, la capacitación y la ejecución de proyectos comunitarios.
- d. Acceso a los recursos financieros, por medio de la identificación de prioridades, uso eficiente y descentralización de su gestión, y
- e. Mejora de la capacidad de gestión del sector agropecuario a través del desarrollo institucional del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y de la política de desarrollo comercial agropecuario, inteligencia de mercados, negociación, diversificación de productos, desarrollo de normas, etc.

- ***Honduras***

El país basa su estrategia en la concertación pública y privada a través de Mesas de Negociación Agrícolas, cuyo objetivo es fortalecer las cadenas de productos prioritarios. Las Orientaciones Estratégicas y Política Agrícola Concertada para el Desarrollo Agropecuario y del Medio Rural persiguen lograr un sistema agroalimentario competitivo, diversificado, integrado por cadenas productivas, en un contexto de sostenibilidad económica, social y ambiental. Se pretende avanzar en la superación de la pobreza rural mejorando las condiciones de vida en los espacios o territorios rurales.

Se consideran tres ejes estratégicos para fortalecer la economía rural y disminuir la pobreza:

- a. política macroeconómica favorable;
- b. transformación productiva por medio de incrementos de la productividad, mayor calidad de productos dinámicos, diversificación de la oferta agrícola y modernización de los servicios de apoyo; y
- c. generación de actividades rurales no agropecuarias para contribuir a la reducción de la pobreza rural.

Al prepararse este informe, la Secretaría de Agricultura con participación amplia de las organizaciones del sector privado y campesino ha generado la Propuesta de Política de Estado para la Modernización de la Agricultura, como resultado del trabajo de la Mesa Agrícola. La propuesta, que incluye una estrategia de mediano plazo y un plan de medidas concretas inmediatas, esta siendo presentada al Presidente de la República.

- ***El Salvador***

La Nueva Alianza para el Desarrollo Agrario Nacional considera al “sector privado como el principal agente de la economía del sector”. El Estado fomenta un marco que facilita las actividades agropecuarias considerando el serio desafío del aumento de las importaciones de alimentos e insumos para las agroindustrias. El MAG y el CENTA prestan los siguientes servicios estratégicos:

- a. investigación y transferencia descentralizada de tecnologías;
- b. fomento al desarrollo de agronegocios (identificación de mercados, diversificación agrícola, integración de cadenas productivas), y
- c. inversión en infraestructura de caminos, sistemas de captación de agua y de riego. Además el Estado brinda los servicios de educación agropecuaria, particularmente en cuanto a formación de técnicos, manejo integral de cuencas hidrográficas, sanidad agropecuaria para disminuir las pérdidas de producción y obtener un mayor acceso a mercados externos.

La pobreza rural en El Salvador está convirtiéndose en un tema que ejerce creciente presión política y en estos días se trabaja en una propuesta entre el MAG y el MINEC, con apoyo del IICA y el RUTA. En cuanto al desarrollo rural, es un tema en el que el MAG mantiene relación con otras entidades como el FISDL y otras treinta entidades que ejecutan un total de 115 proyectos vinculados al medio rural. La labor del MAG en este campo ha sido prudente desde el punto de vista de no pretender adquirir compromisos que no puede atender por no tener los instrumentos de política para ello. Los requerimientos se atienden por medio de acciones localizadas y descentralizadas de apoyo al desarrollo rural.

- *Nicaragua*

La Agenda de Política Sectorial para el Sector Agropecuario y Forestal se propone acelerar sostenidamente el ritmo de crecimiento del sector, alcanzando la seguridad alimentaria y la mejora de los ingresos de los hogares rurales. Además, se procura elevar la productividad y la competitividad de la producción rural, haciendo un uso sostenible de los recursos naturales. Se pretende mejorar el mercado de factores de producción y de bienes, incrementar la capacidad tecnológica y ampliar los servicios de extensión y mejorar la eficacia de la inversión pública.

Se han diseñado las políticas macroeconómicas y sectoriales que se resumen a continuación: agenda de política fiscal neutra, transparente y de aplicación simple; agenda de política comercial y de competitividad de fomento de las exportaciones, modernización de las instituciones y desarrollo de la infraestructura productiva; agenda de política de servicios financieros rurales, que incluye el establecimiento de un entorno macroeconómico favorable al desarrollo de mercados financieros rurales; la consolidación del Sistema Financiero Nacional y su participación en el sector rural; el ordenamiento de las empresas de microfinanzas y manejo de riesgo.

Además, agenda de política tecnológica para aumento de la productividad mediante nuevos servicios tecnológicos, y el fortalecimiento de la educación técnica agrícola; política de tierras concertada, mediante la consolidación de la Dirección General de Tierras

y Reforma Agraria y el papel normativo del Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR). Se impulsan las demarcaciones territoriales, dando acceso a la tierra a los desempleados y campesinos, sin tierra o con poca tierra, por medio de los mercados; agendas de política para productos seleccionados: café, ganado bovino, forestal, ajonjolí y soya, y política de seguridad alimentaria, mejorando la producción interna y la capacidad institucional en este ámbito.

- **Costa Rica**

La estrategia agropecuaria 2002-2005 se apoya en cuatro ejes centrales:

Apoyo a la competitividad del sector agropecuario, por la vía de la reconversión productiva con recursos del PRP que ejecuta el CNP. También se fomenta la agroindustria rural; sin embargo el énfasis en este campo es muy limitado y los resultados, muy variables. Se ha puesto bastante atención a la calidad e inocuidad de los productos, especialmente considerando el fuerte peso de las exportaciones, pero también para el consumo interno. El riego recibió bastante atención en la política estatal en la década de 1990; pero en los últimos años se observan más iniciativas privadas que públicas.

Otra área de énfasis es la agricultura en armonía con el ambiente, por medio del manejo de ecosistemas y el aprovechamiento de la biodiversidad; y la implementación de políticas de ordenamiento territorial. Se impulsa la agricultura sostenible, orgánica, conservacionista y en ambientes controlados. Se ha avanzado poco en disminuir la vulnerabilidad del sector, aunque deben reconocerse los esfuerzos para fortalecer las capacidades de prevención y atención de emergencias ante eventos naturales extremos, especialmente en la zona del Pacífico Seco.

La modernización de los servicios institucionales para mejorar la eficiencia y la eficacia de la acción pública mediante la integración de los servicios públicos y la desconcentración de funciones, ha sido tema de atención por parte todas las administraciones de los últimos diez años. Sin embargo, las reformas institucionales en este caso han tenido

vaivenes que no permitieron mejores resultados. La provisión de servicios privados es más evidente en el sector agroexportador y en algunos subsectores, como por ejemplo la lechería.

En el campo del desarrollo rural, el MAG mantiene su presencia por medio del Programa de Desarrollo Rural y el IDA. No obstante, en esta tarea los esfuerzos del Gobierno Central están dispersos en muchas instituciones. El intento de crear un Ministerio de Desarrollo Rural hace unos siete años, no fructificó. Los Gobiernos Municipales de los Cantones Rurales y una gama amplia de ONG tienen una participación activa en este campo; pero también en una forma poco articulada.

- *Panamá*

El MIDA es la entidad rectora del sector y por medio del Plan Panamá Rural plantea tres objetivos: competitividad de la producción agropecuaria y rural; equidad en el medio rural, y nueva institucionalidad pública y privada. La estrategia promueve una alianza con el sector privado y la sociedad civil para dinamizar y reorientar con eficiencia la institucionalidad para el medio rural. El Plan descansa en cuatro ejes:

- a. Ampliación del comercio agropecuario y desarrollo de nuevos mercados que orienten las actividades productivas del medio rural.
- b. Reforzamiento del proceso de desarrollo tecnológico agropecuario sobre la base de una zonificación del país, que ponga a disposición nuevos conocimientos que permitan aprovechar el potencial de cada sistema productivo para la generación de productos comerciales.
- c. Incremento y mejora de las inversiones productivas tanto en el nivel predial como extra predial (construcción de obras de riego, infraestructura de acopio y clasificación, transformación y comercialización de productos). Se reconoce que dado el relativamente lento proceso de maduración de las inversiones, los estímulos deben tener continuidad en el tiempo, y deben ir acompañados de un componente de preinversión y de

consideraciones especiales para los sectores poblacionales con menores oportunidades de acceso a estos recursos, y

- d. Modernización y desarrollo de la institucionalidad pública y privada mediante la racionalización e integración de funciones similares, la desconcentración de recursos y funciones, y la descentralización de decisiones.

- **Belice**

Las prioridades del sector agropecuario de Belice se sintetizan en tres ejes fundamentales:

- a. seguridad alimentaria
- b. reducción de la pobreza, y
- c. generación de ingreso para los agricultores.

Los objetivos que se quieren alcanzar se resumen de la siguiente manera: acelerar la diversificación tanto de la agricultura local como de aquella orientada a la exportación; promover la agroindustria y las actividades con mayor valor agregado, como un mecanismo para expandir las oportunidades y elevar el nivel de ingreso del sector rural; apoyar el establecimiento y desarrollo de una industria de agricultura orgánica; promover activamente la expansión del mercado y de las exportaciones, tanto local como internacionalmente. Para ello se trata de aumentar la eficiencia, la rentabilidad y la competitividad de los agronegocios; mejorar y conservar la base de recursos naturales y productivos, a fin de garantizar la viabilidad y la sostenibilidad de la productividad; mejorar el acceso a los recursos y servicios productivos y crear oportunidades para los pequeños productores agrícolas, mujeres y jóvenes agricultores, así como para la población indígena, particularmente en las zonas pobres y marginales, y fortalecer las capacidades institucionales, a fin de proveer apoyo efectivo en mercadeo y comercialización, investigación y extensión, así como en educación y capacitación relevante para el sector.

- ***República Dominicana***

Los aspectos más importantes que enfatiza la política agropecuaria de la República Dominicana son:

- a. la competitividad sectorial,
- b. la reducción de la pobreza rural, y
- c. la sostenibilidad de la agricultura.

El Plan recientemente elaborado destaca, como áreas prioritarias, la investigación y la extensión agrícola, la sanidad agropecuaria, la seguridad alimentaria, la promoción de exportaciones y agronegocios y el fortalecimiento gremial. No obstante, se reconoce que existen una serie de políticas macroeconómicas que en la actualidad están afectando de manera significativa al sector agropecuario y sobre las cuales el ministerio de agricultura no puede influir. Dos de estas políticas son particularmente importantes, la política cambiaria y la crediticia. En materia de política comercial y de negociaciones se considera que el ministerio de agricultura ha tenido una participación activa y que ha contribuido de manera significativa en la formulación de la política de comercio exterior del sector agropecuario. En esta área se valora de manera especial el papel desempeñado por las organizaciones empresariales.

La perspectiva común

En la consulta realizada a los ministerios de agricultura sobre las áreas de acción estratégica para los próximos años, se aprecia una coincidencia sustancial con relación al tema de la competitividad (expresada en distintas formas) y en torno al tema de desarrollo rural-pobreza, pero también aparecen algunas áreas que reflejan, en gran medida, la realidad económica y social de la agricultura de cada país, tal y como se puede apreciar en el cuadro 4.

Cuadro 4: Áreas de acción estratégica, según ministerios de agricultura.

Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá	Belice	República Dominicana
Competitividad	Competitividad	Competitividad		Competitividad	Competitividad		Competitividad
	Comercio Exterior	Inserción Mercados					
		Servicios p/Agro		Servicios p/agro			
	Diversificación		Industrialización del agro				
Desarrollo Rural			Empleo rural		Empleo rural	Generación ingresos	Reducción pobreza rural
	Asociatividad		Asociatividad		Mejoras Institucionales		
Seguridad alimentaria						Seguridad alimentaria	
			Sostenibilidad	Gestión ambiental			
		Estrategias largo plazo					
				Recursos humanos			

Estas expresiones de preferencias de interés no necesariamente se toman como un pronunciamiento oficial, pero sí son indicativas de los aspectos en los que los países tienen objetivos comunes en cuanto al desarrollo de la agricultura. Al respecto es importante mencionar que todos estos temas son parte de la Agenda del CAC, la cual fue aprobada por los ministros en el año 2001.

En el ámbito regional es indudable que el tema que más ha acercado a los países es el del comercio. En particular deben destacarse los asuntos relativos al comercio intrarregional y las frecuentes fricciones que surgen cuando se trata de limitar el comercio entre países.

Por otra parte, las entidades de agricultura y de comercio y los gremios han mantenido en los últimos dos años una intensa relación y participación en las negociaciones comerciales con los Estados Unidos. Ahora tanto las entidades públicas del sector como los gremios comienzan a hacerse preguntas más específicas sobre cómo orientar el desarrollo del sector a la luz de los compromisos que están a punto de concretarse con la firma del CAFTA.

CAPÍTULO 7

Los ministerios de agricultura y las Relaciones Público-Privadas: Perspectivas para el Futuro

Hacia un Ministerio más Normativo

Como parte del proceso de reforma, los ministerios de agricultura de Centroamérica y República Dominicana han estado sujetos a varios cambios, entre los que ocupa un lugar preponderante el encargo de cumplir un papel más normativo. Tal recomendación ha ido acompañada de un cambio de funciones, una reducción en la disponibilidad de instrumentos de política y un recorte presupuestario.

Antes de continuar, queremos señalar que la responsabilidad normativa afecta en particular tres áreas, a saber:

- Las medidas de política en las que el ministerio tiene injerencia directa y puede tener responsabilidad en su ejecución. Este es el caso de las políticas de sanidad, tecnología, riego, las que conciernen la organización de los productores y la de gestión ambiental en la unidad agropecuaria. En este campo, casi todos los ministerios tienen bastante claros sus objetivos, funciones y acciones.
- Las medidas de política que se relacionan con la articulación a lo largo de las cadenas de valor. Tienen que ver con la política comercial, la creación de valor agregado, la inocuidad de los alimentos, el fomento de las agroindustrias y la información para los agronegocios. Todos los ministerios expresan interés en este campo,

pero enfrentan el desafío de relacionarse con otros ministerios, los cuales, generalmente, no ven al MAG como un socio importante.

- Las medidas de política que tienen el propósito de contribuir al desarrollo rural y a la seguridad alimentaria. En este campo, todos los ministerios reconocen haber aceptado esa responsabilidad política, pero igualmente afirman que en la práctica no la pueden asumir, pues se trata de un objetivo que requiere no solo el concurso de otros ministerios y de los gobiernos locales, sino de una instancia superior: la Presidencial. Al respecto, cuatro de los ocho ministerios analizados apuntan que, si bien reconocen la importancia del tema y la responsabilidad política que les ha sido asignada, en este momento no cuentan con ningún programa de desarrollo rural. Todos afirman, además, que en caso de existir, esos planes tienen muy poco respaldo político.

Ahora bien, el concepto de un ministerio más normativo implica que se le debe dar prioridad a la vigilancia del sector, a la dación de medidas de política sectorial y a gestionar ante terceros (otros ministerios y organizaciones) las otras medidas. Y esto demanda una mayor capacidad analítica y un sistema de seguimiento y evaluación de solidez reconocida.

En cuanto a la capacidad analítica, todos los MAG mantienen sus oficinas de planificación y políticas, y la mayoría reforzó algunos aspectos, sobre todo en lo tocante a política comercial. Sin embargo, a pesar del esfuerzo realizado (con variaciones entre países), la complejidad de la tarea encomendada exige una capacitación aún mayor.

También en lo concerniente a actividades de seguimiento y evaluación hay que redoblar esfuerzos, si bien hay que reconocer que se han logrado algunos avances en este campo. En general, los informes anuales de los ministerios son el resultado de una labor grupal tardía, que en nada se asemeja a que se podría obtener de un sistema bien desarrollado de seguimiento y evaluación. Es más, difícilmente se puede apreciar qué resultados se han logrado en función de qué medidas.

Por otra parte, un ministerio normativo implica dejar de ejecutar proyectos pero esta aspiración apenas se ha cumplido parcialmente. Aún así, se han tomado varias medidas al respecto. En Nicaragua, por ejemplo, prácticamente todos los proyectos son ejecutados por el Instituto de Desarrollo Rural (IDR) y solo el proyecto sobre tecnología agropecuaria ha quedado adscrito al MAG. En Honduras, los proyectos los ejecuta el Programa Nacional de Desarrollo Sostenible (PRONADERS). En Costa Rica, la asignación de fondos para la reconversión productiva le corresponde al Consejo Nacional de Producción (CNP), lo que ha hecho que esta institución sea percibida como “el gran financiador” de proyectos; el MAG de dicho país ha conservado el Programa de Desarrollo Rural (PDR), un programa de menor alcance. En el caso de El Salvador, el MAG continúa ejecutando todos los proyectos excepto los que tienen que ver con el desarrollo rural, los cuales son ejecutados, en su mayoría por otras entidades.

Si bien, al transferir la administración de proyectos a otras entidades, a los MAG se les ha quitado un peso de encima, tanto ellos como los productores sienten que los ministerios han perdido fuerza. Tal actitud se ve reforzada por la percepción, a todas luces errónea, de que las políticas que han quedado bajo la responsabilidad del ministerio no son relevantes. Esta apreciación es, en efecto, incorrecta, sobre todo si se cobra conciencia de que algunas áreas, como la sanidad y la inocuidad, tienen ahora muchísima importancia. Por otro lado, si los ministerios tuviesen más capacidad analítica, podrían estar generando propuestas de mayor alcance.

La perspectiva en este campo señala claramente que los ministerios deben reconsiderar un esfuerzo más sustantivo en los temas de la agricultura, y lograr que los asuntos que competen al desarrollo rural se manejen al más alto nivel, por medio de un Comisionado o de un Gabinete Agroalimentario y Rural. A nivel de la ejecución, deben lograr que los Institutos de Desarrollo Rural adopten una visión mucho más coherente de lo que es el desarrollo y que no se limiten a funcionar como una cartera de proyectos con pocos elementos en común. Además, es fundamental, establecer mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan apreciar claramente la forma en que se están usando los recursos en estas entidades y su impacto en la pobreza rural.

El camino hacia la especificidad y la colaboración interinstitucional

Cuatro factores han contribuido a redefinir las funciones de los ministerios, y a ello obedece, justamente, el exceso de responsabilidades a que deben hacerle frente y la escasa eficacia en su cumplimiento. El primero es haberles encomendado el desarrollo rural; el segundo, haber ampliado la visión del sector para que incorporaran la agroindustria y, por lo tanto, la visión de cadenas de valor; el tercero, haberles encargado la política de seguridad alimentaria, y el cuarto, asignarles parte de la tarea que concierne a la gestión ambiental en la agricultura y la conservación de los recursos naturales. Todos estos elementos tienen un denominador común y es que, en la práctica, todos comparten responsabilidades, o por lo menos deberían compartirlas, con otras entidades del Estado.

A continuación se ofrecen algunas sugerencias para que los ministerios puedan contribuir en forma más eficaz al logro de los objetivos antes expuestos, sin tener que asumir la plena responsabilidad de esta tarea.

En cuanto al **desarrollo rural**, este se puede lograr si se moderniza la agricultura y las agroindustrias; se inducen, en forma deliberada, efectos multiplicadores; se desarrollan otras actividades productivas y de servicios que generen ingresos complementarios a los de la agricultura, y se proveen los servicios básicos (salud, educación, electricidad, seguridad, etc.) para la población rural. Al analizar esta propuesta se hace evidente que los ministerios de agricultura difícilmente pueden asumir esta tarea por sí solos. Es más, los cuestionarios mostraron que, si bien el marco institucional para la agricultura tiene algunas limitaciones, sobre todo en cuanto al fomento de mercados competitivos para productos y servicios y otros (los cuales reducen la integración de las cadenas), las limitaciones que acusa el marco institucional para el desarrollo rural son mucho más evidentes.

En la práctica, ningún país cuenta con una estrategia o una organización institucional sólidas que les permitan enfrentar un desafío de la magnitud del desarrollo rural. Panamá, El Salvador, Nicaragua y Honduras vienen haciendo esfuerzos por renovar sus marcos

institucionales, pero la viabilidad de estas propuestas depende, enteramente, de que a nivel presidencial se creen los mecanismos institucionales necesarios, se asignen los recursos y se giren las instrucciones pertinentes a quienes compete, para que puedan hacer su tarea en el medio rural. De lo contrario, es injusto que a los ministerios de agricultura se les encomiende esta agenda.

En cuanto a asumir la responsabilidad de fomentar las **cadena agroalimentarias**, este es uno de los campos más apreciados por los ministerios de agricultura, si bien los avances difieren de un país a otro. Hay avances importantes, por ejemplo, en Guatemala (lácteos); Honduras (lácteos, arroz) y Costa Rica (lácteos, café, carne bovina). En casi todos los casos, los resultados positivos son producto de la gestión conjunta del MAG y los gremios. En varias oportunidades, cabe destacar el apoyo del IICA.

También en este caso, dado que los asuntos que competen a las agroindustrias y a las industrias de alimentos, como parte de una cadena, competen asimismo a otros ministerios, por ejemplo, a los de industria y comercio (y en algunos casos son tierra de nadie), se hace necesario promover el diálogo y la armonización de políticas con las autoridades encargadas del tema industrial. Actualmente, esta relación es bastante tenue y debe fortalecerse, sobre todo en vista de la creciente apertura comercial y para evitar un mayor distanciamiento entre las agroindustrias y el sector productor.

En casi todos los países, la situación “intracadenas” es tensa, debido a la divergencia de intereses que manifiestan productores e industriales con respecto al uso de los insumos importados por algunas agroindustrias. Este es el caso de la industria láctea, que puede importar leche subsidiada de los países desarrollados; el de las fábricas de concentrados que usan maíz importado; el de los molinos de arroz que pueden importar arroz en granza, etc.

También en este tema, los MAG caminan “en el filo de la navaja” cuando surgen conflictos respecto de problemas de sanidad e inocuidad. En este terreno la responsabilidad debe ser claramente compartida con los ministerios de salud y las municipalidades. Por ejemplo, cuando surge un problema de contaminación de alimentos o cuando se debe

cerrar un matadero que funciona en condiciones inaceptables, es indispensable un análisis conjunto de las condiciones en las que se va a apoyar la decisión.

En cuanto a la política de **seguridad alimentaria**, los MAG son la entidad nacional a la que se le ha asignado la responsabilidad de coordinar tal política. Poco a poco se reconoce que lograr la seguridad alimentaria implica necesariamente una mayor generación de ingresos (en múltiples actividades), el amortiguamiento de los efectos de los desastres, el control del comercio desleal y de las donaciones de alimentos, así como, una mejoría en las condiciones de higiene en los hogares, la educación nutricional, la distribución del gasto intrafamiliar y la producción y comercialización de alimentos.

Resulta evidente que esta es una tarea que también rebasa las posibilidades del ministerio de agricultura y que solo puede resolverse si hay un compromiso político de nivel presidencial y una designación clara de los responsables de cada una de las medidas que contribuyen a la seguridad alimentaria. En este campo, es imprescindible crear un Gabinete o Comisionado de Seguridad Alimentaria en el que participen las entidades con competencia en este campo. También es indispensable establecer mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan apreciar los resultados de la gestión pública y de las ONG que participan en estas iniciativas.

Finalmente, en el campo **ambiental** es preciso señalar aquellos aspectos en los que el MAG tiene alguna injerencia: la agricultura orgánica, la agricultura de laderas, el manejo de cuencas, el manejo de aguas superficiales y acuíferos, la “agenda marrón” (contaminaciones y residuos) y el manejo forestal. Más recientemente les están incluyendo lo concerniente a las relaciones entre comercio, ambiente y agricultura, y a la prestación de servicios ambientales.

Únicamente en el caso de la agricultura orgánica, el MAG actúa con relativa autonomía; en todos los demás, hay una elevada superposición de funciones con los ministerios de ambiente y recursos naturales (MARN). El reciente acercamiento entre los MAG Y los MARN, auspiciado por la Secretaría del CAC, es un paso de singular

trascendencia y dará origen a una armonización de políticas y a una complementariedad de acciones de nivel nacional y regional.

De lo expuesto en esta sección puede deducirse que a los MAG les han sido confiadas tareas que, en la práctica, no pueden asumir por sí solos. Para poder lograr los objetivos a los que aspiran las políticas en estos campos, los ministros de agricultura deben estrechar su relación con los Presidentes de sus respectivos países y convencerlos de que, a menos de que se adopte un enfoque de trabajo diferente, que tome en consideración las líneas aquí sugeridas, no se podrán obtener cambios sustantivos ni en la agricultura ni en el medio rural.

Solución a concepciones erróneas y recortes presupuestarios

La limitación de recursos que enfrentan los ministerios de agricultura es uno de los factores que más restringe la efectividad de su gestión. El lamentable modelo seguido en los últimos años muestra dos errores conceptuales de suma gravedad.

El primero fue pretender la reducción del papel del Estado, al tiempo que se atacaba el pobre desempeño de las entidades públicas por medio de la disminución del gasto. La alternativa obvia era adoptar programas que fomentaran la capacidad institucional, pública y privada, y hacer más eficiente la inversión social.

El segundo fue haber menospreciado el papel de la agricultura y pretender que la única forma de enfrentar el movimiento migratorio hacia las ciudades era creando empleos en otros sectores. Esto desestimó las posibilidades de la agricultura, no comprendió que una parte importante de la población rural pobre tiene pocas opciones fuera de la agricultura, e ignoró las distorsiones que generan los mercados internacionales.

Como corolario de estas apreciaciones equívocas, se procedió a reducir, sistemáticamente, el presupuesto de los ministerios de agricultura. Las cifras mostradas en el Cuadro 5 dan clara cuenta de la situación en años anteriores y de la situación actual.

Cuadro 5. Centroamérica, relación entre el gasto del sector agropecuario y el gasto total del gobierno central .
(Porcentaje)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 a/
Istmo Centroamericano	4.4	3.7	3.9	4.6	3.5	2.8	2.0	1.7	2.1	1.9	3.1	...
Centroamérica	6.1	5.4	5.4	6.6	5.0	3.7	2.4	1.9	2.4	2.3	3.0	3.0
Costa Rica	8.8	7.0	14.0	19.4	11.1	6.4	4.5	2.7	2.3	2.3	2.5	1.6
El Salvador	5.2	4.4	2.9	2.4	2.0	1.7	1.6	1.7	1.9	1.7	1.9	1.6
Guatemala	3.7	3.1	2.7	3.1	3.6	2.8	2.2	2.0	2.4	2.8	1.5	2.9
Honduras b/	11.1	10.1	2.8	3.4	5.4	6.0	3.8	2.9	5.3	4.6	5.6	6.2
Nicaragua	1.8	2.4	4.4	4.8	2.7	1.8	3.4	3.0
Panamá c/	2.7	2.0	2.5	2.5	2.0	1.8	1.5	1.5	1.8	1.6	3.1	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de Ministerios de Finanzas.

a/ Cifras preliminares.

b/ A partir de 1992 se refiere a la Cuenta Institucional del Gobierno Central.

c/ Se refiere a la clasificación económica y funcional de los gastos del gobierno central.

La disminución de dicho presupuesto se refleja en tres indicadores. El primero es la reducción de las medidas de apoyo al sector —ampliamente permitidas en los acuerdos de Caja Verde de la OMC—, entre las que figuran, entre otros, la inversión en investigación, extensión y educación.

El segundo indicador alude a los escasos recursos destinados a la modernización institucional y que se tradujo en un estancamiento en cuanto a equipos, sistemas de información, instalaciones, vehículos, etc. Esta deficiencia impidió ofrecer mejores servicios o relacionarse mejor con las organizaciones del sector privado. No obstante, y a pesar de estas limitaciones, todos los ministerios han hecho un esfuerzo por progresar

en varios aspectos, uno de los cuales es la creación de páginas Web y el desarrollo de sistemas de información³¹.

El tercer indicador refleja la escasa inversión en recursos humanos y mejoras salariales que se observa en los ministerios. Esta situación, que alcanza en ocasiones ribetes críticos, restringe las posibilidades de los ministerios de contratar profesionales competentes. En una próxima sección se ofrecen comentarios al respecto.

De lo aquí expuesto, resulta evidente que es indispensable una gestión enérgica para que los ministerios puedan disponer de más recursos. Sin embargo, dicha gestión debe ir acompañada de propuestas de modernización institucional que estipulen claramente qué funciones competen a los ministerios de agricultura y qué funciones deben cumplir otras instancias del Estado. Se espera que las recomendaciones que aquí se ofrecen sean de utilidad en este sentido.

El liderazgo sectorial y las entidades autónomas

Como se mencionó anteriormente, a los MAG se les encomendó la misión de volverse más normativos en cuanto a las políticas y se han mantenido aparte las entidades ejecutoras o se han creado nuevas. En el cuadro 6 se incluyen las entidades autónomas del sector público agropecuario (SPA) que funcionan en cada uno de los países del CORECA.

En la mayor parte de los casos, el ministro es el Presidente de la Junta Directiva de esas entidades; sin embargo, en la práctica, los ministros no pueden seguir de cerca su funcionamiento y suelen verse expuestos a problemas cuando se lanzan acusaciones sobre el uso de los fondos o se toman decisiones acerca del personal de dichas entidades. Por otro lado, como dichas entidades por lo general manejan prácticamente la totalidad del presupuesto del sector, por medio de los aportes directos del Estado o de fondos de endeudamiento externo o de

31 Las páginas Web de los respectivos países son: www.belize.gov.bz www.mag.go.cr www.mag.gob.sv, www.maga.gob.gt, www.sag.gob.hn, www.magfor.gob.ni, www.mida.gob.pa, www.sagarpa.gob.mx.

donaciones, los gerentes de estas entidades suelen actuar con un marcado sentimiento de independencia.

Cuadro 6. Entidades descentralizadas del SPA en los países del CORECA.

País	Tecnología	Riego	Comercialización	Desarrollo Rural	Tierras	Pesca	Sanidad agropecuaria e Inocuidad
Guatemala	INTA						
El Salvador	CENTA				ISTA		
Honduras	DICTA			DINADER PRONADERS			
Nicaragua	INTA			IDR	INRA		
Costa Rica	INTA	SENARA	CNP PIMA	PDR	IDA	INCO- PESCA	
Panamá	IDIAP						
Belice	BIARD MAFC		BMDC			CZMA	BAHA
República Dominicana	IDIAF	INDRHI	INESPRE	FEDA ODC IDECOOP	IAD		
México	INIFAP	CNA IMTA					SENASICA

Fuente: Elaborado con información recabada en cada país.

Nota: Para ver nombre de entidades, ver Glosario de Siglas (págs. 9-12).

Ahora bien, ya que el ministro de agricultura es el rector del sector, es necesario que se mantenga plenamente enterado de la programación, ejecución y evaluación de las acciones que llevan a cabo las entidades descentralizadas. En tal sentido, a las Secretarías Sectoriales de Planificación, o a otra unidad particular, se le deberían encargar las funciones de Evaluación y Seguimiento de las Acciones del Estado en el Sector Público Agropecuario es una opción que debe ser considerada en todos los países. En el caso de Costa Rica, ya se tiene esta instancia, pero su grado de participación en la planificación integral y en la evaluación de acciones podría fortalecerse.

Por otra parte, es importante que no se postergue más la formulación de una propuesta de entrega integral de servicios. Para ello, las

direcciones regionales del MAG y de las otras entidades involucradas, deben elaborar planes conjuntos, operar en un solo lugar físico (y no en forma dispersa como hasta ahora) y convertirse en Plataformas de Servicios. De esta forma no solo harán una entrega más eficiente de servicios al sector público agropecuario, sino que pueden constituirse en facilitadores e informantes calificados de la oferta de servicios privados para el agro.

La política comercial y la transformación productiva

El tema de la política comercial es, sin lugar a dudas, el que más ha expuesto a los MAG a la crítica, sin que se comprenda que, en la mayoría de los casos, sus posibilidades de acción, en este campo, son muy escasas. Al respecto es importante señalar que la política comercial comprende al menos cuatro aspectos básicos: la definición de la política comercial; las negociaciones comerciales; el desarrollo de la capacidad para exportar y para competir en los mercados internos; y la vigilancia, administración y sanción de las normas de comercio internacional, en el caso de los productos de la agricultura.

Durante los últimos quince años, en los países que siguieron a los programas de ajuste macroeconómico en Centroamérica y República Dominicana, la política comercial se rigió, sobre todo, por el principio de reducción de aranceles, mientras que todas las otras disciplinas que hacen a una política comercial integral como instrumento para el desarrollo, cayeron en un relativo descuido. Esto se debió, en parte, a un insuficiente entendimiento de la naturaleza del problema y a que se atendieron las demandas de grupos de interés económico, para quienes las importaciones significaban una forma de aumentar los ingresos que ya, de por sí, venían derivando.

Debe señalarse que en todos los países analizados se llevaron a cabo dos esfuerzos complementarios. Por un lado, se lograron algunos avances en cuanto a la simplificación de los trámites comerciales y la modernización de las aduanas, y, por otro, se incrementó, en cierta medida, el fomento a la exportación. En todo caso, el resultado neto es que, aunque en general aumentaron las exportaciones agropecuarias, en todos los países se agravó el déficit de la balanza comercial.

La participación de los MAG en la definición de la política comercial ha aumentado, pero sin el impacto deseado. La actuación se ha circunscrito, sobre todo, a algunos casos puntuales y donde se ha alcanzado más éxito es en materia de los productos sensibles. No obstante, no se ha logrado influir en la “sustancia” de la política comercial, como un conjunto articulado de medidas.

En cuanto a los **tratados comerciales**, gracias a la creación de unidades de política comercial y a que se establecieron relaciones más directas con los gremios del sector, los MAG han podido influir un poco más en el proceso de negociaciones. Las unidades de política comercial se crearon entre 1999 y 2001, y durante ese período recibieron el apoyo de la Secretaría del CAC y del Proyecto RUTA. De los ocho ministerios estudiados, el 80 % comentó, durante el análisis que sirvió de base para este documento, que su participación en las negociaciones comerciales fue significativa, pero que hubieran querido tener más conocimiento, más capacidades técnicas y más recursos para acompañar el proceso con más rigor y tener más influencia. Todos manifestaron que este es un campo en el que necesitan tener más capacidad técnica y recursos.

La contribución al **desarrollo de capacidades** en el sector privado, para propiciar su mejor desempeño en las actividades comerciales, ha sido más bien escasa. En todos los países se han ofrecido cursos y seminarios, pero el número de personas que tiene acceso a estas actividades es insignificante con relación al total de productores y agroindustriales. Debe reconocerse, sin embargo, que las universidades y los centros de investigación, así como las empresas privadas han suplido, en parte, esta limitada oferta del sector público. También en este campo, los ocho ministerios señalaron la urgencia de que se puedan aportar más recursos para este trabajo y de fortalecer su relación con los ministerios de comercio y con las organizaciones privadas. Se indicó, también, que, en el futuro, hay que dedicar más esfuerzos a fomentar la capacidad exportadora de los actores privados.

El “talón de Aquiles” del sector agropecuario es la **administración de la política comercial** y en particular la capacidad del Estado para prevenir el ingreso de productos que no cumplen con las normas internacionales de sanidad, inocuidad, normas técnicas y reglas de origen. A esto se suma la subvaloración aduanera, la cual se hace

efectiva para apoyar al sector privado en la solución de controversias y para aplicar las medidas de salvaguarda cuando las condiciones así lo ameritan. El reclamo del sector privado es que todos los países, en general, tienden a tolerar el incumplimiento de las normas comerciales, lo que se hace evidente en su limitada capacidad de sanción.

A la luz de estas necesidades, es de suma importancia que los ministerios definan y pongan en práctica un programa de desarrollo de capacidades en el campo del fomento a la inversión privada y de apoyo al sector privado en el logro de una competitividad mucho mayor. Esta es un área a la que hay que prestarle mucha atención y, como se verá en las recomendaciones dirigidas a los gremios, también demanda un gran esfuerzo por parte de los gremios.

Con relación a lo anterior, los ministerios de agricultura de los países estudiados (con algunas variantes) cuentan con Programas Nacionales por Rubro-Cadena, pero éstos funcionan en un ámbito muy limitado, sin recursos suficientes y sin una clara definición de funciones que les permita vincularse a otras instancias del ministerio o a las entidades descentralizadas. Los gerentes de estos programas tampoco cuentan con el debido respaldo para actuar como contraparte de los gremios especializados por rubro-cadena. Al respecto, es urgente que en todos los países se fortalezca la capacidad de estos Programas Nacionales, pues en el futuro inmediato van a ser una pieza clave en el fomento de la competitividad y en la articulación de las cadenas productivas. Fortalecer esa capacidad significa definir con precisión sus funciones, capacitar al personal, darles apoyo logístico, permitirles el acceso permanente a Internet, otorgarles la autoridad necesaria e informar a sus contrapartes sobre sus funciones, y darles los recursos necesarios para desempeñar y evaluar debidamente su gestión.

La gestión interna y los recursos humanos

La mayoría de los gobiernos de los países analizados se renuevan cada cuatro años, y en cada período presidencial se adquieren nuevos compromisos que van acompañadas de intentos de reformas institucionales. Los ministerios de agricultura no escapan a esta buena

intención y en forma continua se han visto a merced de nuevas formas de hacer las cosas, si bien son raros los casos en los que se han dado cambios radicales.

En la práctica, sin embargo, las reformas de carácter institucional que han tenido lugar en el sector público agrario han sido, la mayoría de las veces, menores y los problemas estructurales persisten. La práctica más común hasta finales de la década de 1990 ha sido la disminución de personal, apoyada fundamentalmente en el principio de reducción del gasto fiscal. Igualmente frecuentes son los cambios en el personal directivo, en respuesta, muchas veces, a cambios políticos.

Otra práctica común ha sido la modificación de los organigramas y, desde luego, la designación de nuevos mandos medios, como parte de los compromisos adquiridos por el gobierno entrante. Muchas veces estos cambios han ocurrido dentro de un mismo período de gobierno, en virtud de los cambios de ministro. En todo caso, hay que reconocer que en todos los países estudiados se aprecia una tendencia a lograr periodos de gestión más extensos por parte de los ministros e incluso algunos de ellos han permanecido durante todo el período de gobierno. Los cambios del personal directivo han sido percibidos en las representaciones regionales (locales) de los MAG, como una respuesta, la mayoría de las veces, a la presión de los diputados regionales. Lo anterior ha significado una lamentable falta de continuidad en una estrategia del sector público para renovar sustancialmente algunas políticas y mejorar la capacidad operativa.

En los aspectos operativos los funcionarios de los ministerios destacan que aún existen demasiadas trabas administrativas. Ellas conciernen los horarios para el uso de vehículos, los trámites para obtener combustible, los permisos para tomar acciones y las “emergencias” que sistemáticamente los separan de su trabajo regular, obligándolos a restarle continuidad a sus acciones. Una de las observaciones de mayor relevancia expresadas en los cuestionarios y en los talleres realizados con personal de los ministerios es que en un 75% de los casos se afirmó que en los ministerios no es factible hacer reformas significativas. Las principales razones señaladas son las limitaciones políticas y las de la administración pública.

Con respecto al personal de los ministerios, se reconocen cuatro aspectos fundamentales.

- En general se considera que se tiene una buena capacidad técnica en aspectos que han sido de competencia tradicional de los funcionarios, pero no así en las nuevas disciplinas.
- La gran mayoría de los técnicos se dedica a otras actividades, ya que el salario del ministerio no es suficiente, pero no quieren retirarse aún para no perder las prestaciones.
- El personal recibe capacitación y la valora debidamente, pero no se le da seguimiento, o no se realizan los cambios internos o no se dispone de los recursos necesarios para aplicar los conocimientos adquiridos.
- Los recursos con que cuentan para trabajar son muy limitados, dada la austeridad del ministerio.

Puede comprenderse que esta situación genera una gran desmotivación. Aún así, buena parte del personal está comprometido con sus tareas y con los grupos de productores con los que ha adquirido compromisos.

El desarrollo de capacidades en los ministerios de agricultura es una tarea prioritaria, y en tal sentido es fundamental reconocer los obstáculos que enfrenta la administración pública para hacer los cambios necesarios. En todo caso, deben evitarse las “soluciones de parche” por las que se ha optado, al contratar consultores *quasi* permanentes para que apoyen la gestión ministerial. Es necesario que a nivel de ministro, se hagan propuestas integrales que combinen la capacitación, la redefinición de funciones, la modificación salarial y la dotación de equipo y recursos necesarios para operar en forma adecuada. Si no se logra esta reforma integral, es difícil que los ministerios puedan sacarle provecho a la mayor capacidad técnica del personal.

Participación en el CAC y en otras iniciativas regionales

La integración regional cobró importancia en la década de 1990, y como parte del marco institucional que se creó para apoyar tal proceso, se fundó el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC). Este órgano constituía, a su vez, un subgrupo del ya existente Consejo Regional de Coordinación Agropecuaria (CORECA), que, además de los países de Centroamérica, incluye a República Dominicana y México. El CAC cuenta con una Secretaría Ejecutiva, financiada en parte con aportes de los países miembros³² y en parte con aportes del IICA.

La participación de los ministros de agricultura de la región en el CAC ha significado una contribución importante a la integración regional; pues si bien aún no se ha logrado concretar una política regional común, se ha avanzado considerablemente en la armonización de varias medidas de política. Además el CAC ha propiciado la firma de acuerdos regionales de cierta relevancia en asuntos ligados a las prácticas de comercio.

Ahora bien, aunque la participación de los ministros en el CAC, se da en el marco de las relaciones políticas, sus sugerencias encuentran apoyo en la labor técnica de la Secretaría y de varias comisiones de trabajo integradas por personal técnico de los ministerios. Tales comisiones cubren temas como sanidad, tecnología, seguridad alimentaria y comercio, entre otros.

Esta labor técnica, sin embargo, no está libre de obstáculos. La limitación de recursos de los ministerios y la falta de una agenda continua sobre asuntos regionales, inserta en la agenda nacional, impiden un desempeño técnico mucho más eficaz. Este último aspecto es de singular importancia, pues si bien las comisiones de trabajo constituyen un mecanismo idóneo para abordar temas específicos, es necesario tener una instancia que coordine y le dé seguimiento a los compromisos adquiridos a nivel regional.

Conscientes de que las políticas que repercuten en la agricultura abarcan otros campos (comercio, ambiente, etc.), la Secretaría del CAC y

32 En la práctica, la Secretaría funge tanto para el CAC como para el CORECA.

la agenda de los ministros han incorporado, en forma creciente, estos temas. En tal sentido, ha sido muy beneficioso el acercamiento con los ministros de economía y de ambiente, con quienes ya se han realizado varias reuniones. Asimismo, se está en proceso de definir algunas agendas regionales de trabajo conjunto al respecto.

Los ministerios también mantienen un importante vínculo con el proyecto “multiagencial”, RUTA³³, cuya agencia ejecutora es el Banco Mundial. De hecho, en los ministerios funciona una Unidad Técnica Nacional (UTN), que pertenece tanto a los ministerios como a RUTA. Respecto de este proyecto, cabe señalar que la evaluación reciente de la cuarta etapa planteó la necesidad de hacer una revisión sustancial del proyecto y subrayó, además, la importancia de que en el eventual diseño de una quinta fase se destaquen tanto lo regional como las necesidades concretas de apoyo a los países. En tal sentido, será necesario establecer una relación directa entre la Secretaría del CAC y el proyecto, RUTA. Por otro lado, a la Secretaría se le abre la posibilidad de establecer una relación de cooperación con los gremios regionales (con algunos de ellos ya ha trabajado y en el caso de otros, ayudó incluso a su fundación).

Relaciones institucionales de los Ministerios de Agricultura

Las relaciones entre el sector público agropecuario y otros actores institucionales debe abordarse desde tres perspectivas: las relaciones con otros ministerios, la relación entre los ministerios y las organizaciones gremiales, y la relación (menos específica) entre el ministerio y la empresa privada (en los campos de producción, industria, comercio internacional y oferta de insumos y servicios). Esta aclaración es válida, porque hasta ahora la relación público-privada se ha planteado en términos muy generales y lo cierto es que dentro de este tipo de relación hay varias categorías, y éstas influyen en la formulación e instrumentación de políticas, lo cual, esperamos, haber hecho evidente en este trabajo.

33 Regional Unit of Technical Assistance, por sus siglas en inglés.

Las apreciaciones que se ofrecen en esta sección emanan de los cuestionarios y talleres en los que, por separado, tanto personeros de los ministerios como de los gremios ofrecieron su opinión. En el caso de los ministerios el análisis se centró en dos aspectos: i) lo que piensan los funcionarios del MAG y ii) lo que piensan los actores privados.

***Los ministerios de agricultura y otras Instancias del Estado:
(relaciones público-públicas)***

Los ministerios de agricultura coinciden en reconocer la importancia de las políticas adoptadas por otras autoridades. También hay consenso al señalar que las relaciones con otras instancias públicas se caracterizan por los aspectos que se exponen a continuación

En general, se considera que el diálogo interinstitucional se ha incrementado. El hecho de que en varios países el ministro de agricultura es parte del Consejo Económico, ha facilitado este acercamiento y ha contribuido a que se tome conciencia de las particularidades de la agricultura.

En lo operativo, las relaciones son menos evidentes y obedecen, más bien, a iniciativas personales; sobre todo cuando se logra superar el “comportamiento territorial” o “estancos de competencia” que muestran algunas entidades estatales. Sin embargo, en términos generales, como se aprecia en el cuadro 7, se percibe un alto nivel de colaboración.

El acercamiento interministerial parece ser mayor con el ministerio de comercio, a pesar de la mayor fricción que existe entre estos dos ministerios a raíz de diferencias conceptuales sobre la política comercial para la agricultura. Con los ministerios del ambiente y de hacienda son un tanto menores, y con éste último, en uno de los países se opinó que las relaciones eran de conflicto.

Los funcionarios de los ministerios de agricultura indicaron poca colaboración en las relaciones con entidades financieras y el Banco Central en la mayoría de los países, ligeramente mayor en el caso de otras instituciones del sector público agropecuario.

Cuadro 7. Opinión de los ministerios de agricultura respecto de su relación con otras instituciones públicas y privadas.

Institución	Mucha colaboración	Poca colaboración	Ninguna colaboración	Conflicto
Ministerio de Hacienda / Finanzas	3	4	0	1
Ministerio de Comercio	4	4	0	0
Ministerio de Medio Ambiente	3	5	0	0
Entidades Financieras / Banco Central	2	6	0	0
Otras instituciones del SPA	3	5	0	0
Gremios	3	5	0	0
ONG	3	5	0	0
Prensa / Medios de Comunicación	4	4	0	0

Fuente: Elaborado con base en las respuestas obtenidas en la encuesta y en los talleres.

Los ministerios de agricultura y los gremios: relaciones público-privadas

En Centroamérica, la relación entre los MAG y los gremios del sector ha experimentado una evolución muy positiva. Aun cuando persisten las críticas recíprocas, es evidente que hay un avance hacia mejores relaciones de complementariedad.

Según los funcionarios de los ministerios de agricultura indicaron que hay poca colaboración en las relaciones institucionales con los gremios y las ONG. En cambio, manifiestan buenas relaciones de cooperación con los medios de comunicación.

Sin embargo, cuando se recabó la opinión de los representantes de los gremios, se aprecia un aspecto que merece atención especial (ver cuadro 8). Se trata de la necesidad de lograr una mayor complementariedad entre las acciones que realiza el MAG y las que llevan a cabo los gremios, en lo concerniente a la instrumentación de algunas medidas de política y a la prestación de servicios. El hecho de que el 36 % de los participantes manifieste que las relaciones son

buenas, pero poco fructíferas y el 34%, que las relaciones son complementarias, pero poco definidas, señala la urgencia de definir mejor esta relación.

Cuadro 8. Percepción de los gremios sobre su relación con los ministerios de agricultura en su país.

Relación con el MAG	Números absolutos	Porcentaje
Las relaciones han sido tensas e infructuosas	2	3
Por lo general, son buenas pero poco fructíferas	24	36
Tienden a ser tensas, pero son fructíferas	8	12
En general son complementarias, pero poco definidas	23	34
Otras opiniones	6	9
Ns/Nr	4	6
Total	67	100

Fuente: Elaborado con base en las encuestas y los talleres.

Al respecto debe destacarse que en todos los casos, tanto los funcionarios públicos como los gremios, estuvieron muy de acuerdo con que se definan y pongan en práctica políticas para el desarrollo de la capacidad gremial, especialmente para ampliar la oferta de servicios a los asociados.

En cuanto a la percepción que se tiene de los gremios, en general los técnicos del ministerio reconocen que su desempeño ha mejorado, pero también apuntan que la gran mayoría aún está en una fase muy temprana de desarrollo y que se ven a sí mismos, como organizaciones “para pedir y recibir”, y no “para hacer y dar”. Igualmente señalan que, en general, el sector productor está muy desorganizado y muy poco anuente a adquirir compromisos reales en el marco de las cadenas agro-alimentarias.

En cuanto a áreas de complementariedad se indicó que los ministerios deben ofrecer más información a los gremios para que éstos

la puedan hacer llegar a sus asociados. También se señaló la importancia de que, en cada país, se estudien posibles mecanismos que les permitan a los gremios captar recursos, y que para ello resulta particularmente valioso considerar las experiencias de otros países.

Los ministerios de agricultura y sus relaciones con la empresa privada y las ONG

Este tema fue abordado en los talleres y se llegó a tres conclusiones importantes. La primera es que el rector del MAG no debería atender las consultas que le dirigen empresarios privados en relación con decisiones de política. Este planteamiento surgió con particular fuerza entre los gremios de pequeños productores, quienes aducen que esa es una forma de obtener privilegios individuales que poco tiene que ver con el interés sectorial y que no hace sino desacreditar al ministro

En segundo lugar, se considera que el MAG debe tomar una actitud más decidida en cuanto al fomento del mercado de servicios, y que, en ese sentido, urge una propuesta sustancial que señale los servicios que deben quedar en manos privadas. Al mismo tiempo, se pidió la eliminación de ambigüedades, como la prevalencia de algunos servicios públicos que todavía se ofrecen en forma gratuita, pero que también son ofrecidos por actores privados a algún costo. También se apuntó la importancia de no confundir esto con la privatización de los servicios y que, en todo caso, la responsabilidad del Estado debe quedar claramente establecida.

Finalmente, se indicó que el ministerio de agricultura debe tomar una actitud más enérgica en cuanto al control de las ONG que operan en la agricultura y el medio rural con agenda propia y sin ninguna vinculación con las políticas públicas, las acciones del Estado o las de los gremios.

CAPÍTULO 8

Situación de los Gremios Agropecuarios y Perspectivas para el Futuro

Introducción³⁴

Los procesos de apertura comercial y de reforma del Estado en Centroamérica, y en particular la reorientación de los ministerios de agricultura, trajeron consigo un desafío importante para el sector privado en por lo menos tres aspectos: la reducción de los instrumentos de política sectorial a los que podían acceder los productores, la disminución de los servicios gratuitos que antes otorgaban los MAG, y el mayor peso relativo de la política comercial aunado a la presión para la firma de tratados comerciales.

La reducción de los instrumentos de política sectorial le restó justificación a la estrategia de cabildeo empleada por los gremios, la disminución de los servicios gratuitos de parte de los ministerios les transfirió a los gremios la posibilidad y la necesidad de ofrecerlos ellos, o de alentar a la empresa privada a hacerlo, y la supremacía de la política comercial implicó, en los gremios, la necesidad de ocuparse de ella antes que de otras cosas.

34 Este capítulo se basa en las respuestas ofrecidas por 67 gremios al cuestionario preparado por SIDE y en las opiniones recibidas en los talleres de consulta en los que participaron representantes de 72 gremios. Varios de los participantes no respondieron a la encuesta y algunos de los que respondieron no participaron en las reuniones de consulta.

La estructura gremial

El número de organizaciones en las que participan los productores agropecuarios de Centroamérica llega a varios cientos. Las que están formalmente establecidas son alrededor de setecientas. Dentro de ellas hay una gran variedad de formas jurídicas, incluyendo gremios, asociaciones, comités, juntas, cooperativas, etc. Si a esto se añaden otras formas adoptadas para la prestación del servicio de crédito (incluyendo los bancomunales), el número pasa fácilmente de las dos mil.

Dentro de este gran universo, se pueden diferenciar cinco grupos que han sido tomados en cuenta para este trabajo. Los gremios de cúpula, los gremios especializados por rubro, los gremios de agroexportadores, las cooperativas y otros. Estos últimos incluyen formas variadas, que serán comentadas más adelante. En todo caso, estos cinco grupos representan aquel segmento de organizaciones que tiene mayor visibilidad a nivel nacional y con los que los MAG tienen una relación más directa. No se minimiza el hecho de que en el ámbito local las direcciones regionales de los MAG y los proyectos especiales de desarrollo rural tienen una relación directa con las organizaciones regionales y locales.

Los **gremios de cúpula** son las organizaciones más antiguas del sector y que a través de los años han mantenido una marcada polaridad (diferencia ideológica): por un lado los gremios del sector empresarial y por el otro, los gremios del sector campesino. En estos últimos prevalece la visión campesina, la diversificación de rubros y las preocupaciones más profundas sobre la propiedad de la tierra y los daños que podría causar la liberalización comercial. Aquí se incluyen, por ejemplo, UPANACIONAL (Costa Rica); UNAG (Nicaragua), etc.

Las cúpulas agroempresariales no están tan claramente definidas. Por ejemplo en Honduras hay una rivalidad entre la FENAGH y el COHAGRO. En los otros países es más clara su identificación con el sector empresarial, como en el caso de la CNAA en Costa Rica y de la CAMAGRO en El Salvador. En todo caso esta ambigüedad es el reflejo de la gran diversidad de intereses en el agro, los cuales no siempre pueden singularizarse en una sola entidad gremial.

Los **gremios especializados por rubro o por cadena** se han convertido en el grupo gremial más influyente en el proceso de negociaciones comerciales de la región. De hecho, la agenda de las negociaciones comerciales les ha dado gran visibilidad, especialmente en el caso de los productos sensibles: lácteos, carne, arroz, azúcar y café. Se estima que en promedio hay unos veinte gremios especializados por rubro en cada país; aunque, como se verá mas adelante, de variable capacidad.

Los **gremios agroexportadores** representan un segmento particular. Casi todos ellos se crearon con el apoyo de la AID en la década de 1980. Los más claramente diferenciados son AGEXPRONT, en Guatemala y APENN, en Nicaragua. Son gremios con una función bastante específica: la de orientar las exportaciones de productos no tradicionales, y con una agenda bastante dirigida a la provisión de información, la capacitación, el desarrollo de prácticas adecuadas de sanidad e inocuidad, y la gestión de agronegocios.

Cuadro 9. Total de gremios identificados (nacionales y regionales).

Total de gremios nacionales identificados	Total	Costa Rica	Nicaragua	Honduras	El Salvador	Guatemala	Panamá	Rep. Dominicana	Belice
<i>Total</i>	221	28	29	53	40	29	23	15	4
Gremios de cúpula	53	6	7	12	5	9	7	5	2
Especializado por productos	132	19	21	22	26	17	15	10	2
Otros	36	3	1	19	9	3	1	0	0
Contestaron	67	10	11	23	5	4	10	4	0
No contestaron	154	18	18	30	35	25	13	11	4
<i>Total de gremios regionales</i>	6	5	--	--	1	--	--	--	--

Fuente: Elaborado por SIDE.

Nota: En el caso de los gremios regionales se señala el país de la sede.

Las **cooperativas** representan una de las formas de organización más importante en la agricultura de Centroamérica. Las hay de forma y tamaño muy variado. Son particularmente importantes en el caso de

Costa Rica (la Dos Pinos, Coopemontecillos, COOCAFE, etc.) y en El Salvador (Sonsonate, etc.)

Finalmente, cabe señalar que en los últimos años se han creado los “gremios centroamericanos”, entre los que figuran la FECAGRO, en su calidad de federación de gremios y otros gremios destinados a representar intereses de rubros específicos, como la FECALAC (sector lácteo) y en los sectores avícola, carne, arroz, azúcar y cerdos. Estos gremios han cobrado vigencia especialmente a raíz de la intensificación de las negociaciones comerciales de los países de la región con los EE. UU. para la eventual suscripción del CAFTA.

Cuadro 10. Principales Gremios Regionales.

Federación de Avicultores de Centroamérica y el Caribe (FEDAVICAC)
Federación Centroamericana de Cámaras Agropecuarias (FECAGRO)
Federación Centroamericana del Sector Lácteo (FECALAC)
Federación Centroamericana del Sector Cárnico Bovino (FECESCABO)
Federación Centroamericana del Arroz (FECARROZ)
Asociación de Industriales de la Caña de Azúcar (AICA)

Fuente: Elaborado por SIDE.

Membresía

Este es uno de los aspectos que más preocupa a los dirigentes gremiales, pudiéndose diferenciar la llamada membresía de inscripción y la membresía activa. El número de miembros inscritos es en general amplio, aunque la cifra varía de gremio a gremio. En la práctica la membresía activa es muy limitada. Se denominan miembros activos a

quienes se mantienen vinculados a su gremio, participan en las actividades, se apersonan a las reuniones de Asamblea, asumen puestos en la Junta Directiva y en comisiones de trabajo, etc. Se estima que la membresía activa fluctúa entre el 15 y el 20 %.

En cuanto a la composición de los asociados (gremios, empresas y personas naturales) hay variaciones significativas (ver cuadro 11). Así, por ejemplo, se aprecia que hay gremios que solo afilian personas, otros que solo afilian empresas y los que solo afilian gremios.

Cuadro 11. Composición de los gremios según su afiliación 1995 y 2000.

Organizaciones afiliadas	1995		2000	
	Sí incluye	No incluye	Sí incluye	No incluye
Gremios	12	44	22	41
Empresas	24	32	37	27
Personas	30	25	47	15
Total	66	101	106	83

Fuente: Elaborado por SIDE.

Nota de interpretación: El número 12 quiere decir que en 1995 solo doce gremios incluían entre sus afiliados a otros gremios y el número 22, que en el año 2000, 22 gremios incluían entre sus asociados a otros gremios.

En el cuadro 11 se observa que ha habido una diversificación respecto de la membresía de los gremios, lo que refleja una tendencia hacia organizaciones más pluralistas. Algunos miembros acogen a otros gremios (como los gremios regionales o las federaciones); otros restringen su membresía a empresas únicamente. En ese sentido, se ha señalado que puede ser deseable que los gremios no incluyan distintas categorías de asociados, para que sus funciones queden mejor explicitadas.

Con respecto a la participación de los productores en los gremios, se han identificado varias situaciones, entre ellas: los productores dudan de la validez de los servicios que ofrecen los gremios; se piensa que son poco eficaces en la gestión de políticas; los propios gremios no parecen tener clara su oferta de servicios; los gremios carecen de estrategias de captación de asociados; y los posibles integrantes miran con descontento el hecho de que para estar afiliado haya que pagar una cuota.

Algunos sectores que están conformados por un número pequeño de productores, como el sector avícola y el porcino, logran incorporar a casi todos los productores en sus gremios. En estos casos existe una relación más directa entre la secretaría o la gerencia del gremio y los asociados. Lo contrario ocurre en sectores con grandes números de productores, como por ejemplo, el sector ganadero o el productor de granos. No obstante, la agenda de las negociaciones comerciales ha servido de motivación para que los productores se acerquen a sus gremios. No se sabe, desde luego, si este acercamiento se va a poder mantener y qué hacer para lograrlo.

Cuadro 12. Gremios que tienen entre sus asociados a empresas del sector agroindustrial

Respuesta	Números absolutos
Sí	37
No	25
Ns/Nr	5
Total	67

Fuente: Elaborado por SIDE

Un aspecto digno de destacar en cuanto a la membresía es que todos los gremios muestran una tendencia a incorporar tanto a productores como a agroindustriales, aunque hay casos en los que existe una marcada separación. La participación de ambos grupos de actores privados permite que, al interior del gremio, se ventilen las diferencias de intereses entre los distintos segmentos de la cadena de valor.

Servicios ofrecidos

Los servicios que ofrecen los gremios son muy variados e incluyen desde labores de información (a través de varios medios) hasta capacitación, asistencia técnica, ferias, comercialización de productos, etc.

En el Cuadro 13 se puede apreciar que, en general, la oferta de servicios de los gremios se ha incrementado en forma considerable. Este es un resultado muy positivo y revela el proceso de cambio que están experimentando los gremios y su deseo de convertirse en mejores organizaciones de servicios.

Un factor que vale señalar es que todos los gremios han incrementado sus servicios de apoyo al desarrollo empresarial. Esta es una de las tareas en las que los gremios deberían trabajar con más ahínco.

Cuadro 13. Servicios ofrecidos por los gremios a sus afiliados; 1995 y 2002.

Servicios	1995	2002
	# absolutos	# absolutos
Boletín de noticias	21	30
Asistencia técnica	27	38
Capacitación	30	44
Asesoría empresarial	17	28
Laboratorios	4	8
Certificado de calidad	5	8
Servicios veterinarios	7	8
Comercialización del producto	18	34
Servicios financieros	6	17
Otros	21	30

Fuente: Elaborado por SIDE.

Un factor que debe ser tomado en cuenta en la oferta de servicios de los gremios es el nivel de educación de los asociados y sus posibilidades de acceder a medios de comunicación. Por ejemplo, para algunos

gremios que reúnen a productores y agroindustriales es viable remitir la información por la vía de la Internet, e inclusive ofrecer servicios por medio de una página Web. De los 67 gremios que contestaron la encuesta, 8 tienen página Web.

En muchos casos, los gremios recurren a medios tradicionales para comunicarse con sus asociados. Al respecto vale aclarar que algunos gremios cuentan con asociados que tienen muy poco acceso a medios de comunicación y en algunas organizaciones, un nivel limitado de escolaridad.

Participación en la formulación de políticas públicas agropecuarias

La gestión de políticas fue la actividad que más justificó, en su momento, la existencia de las organizaciones gremiales. No obstante, al disminuir los instrumentos de política sectorial que pudieran ser objeto de presión por parte de los gremios especializados por rubro, como los precios de garantía y las líneas especiales de financiamiento, los gremios se fueron quedando sin espacios para la negociación.

Sin embargo, en los últimos años han surgido algunos temas de política en los que los gremios tienen interés, los cuales, si bien no son responsabilidad de los ministerios de agricultura, éstos pueden interceder para que se tomen en cuenta sus criterios en las decisiones correspondientes. Algunos de estos temas pertenecen al campo de la política comercial, otros, al campo tributario. Además, en los países en donde se han creado fondos especiales de apoyo, algunos gremios tratan de obtenerlos por la vía de la influencia política. En todo caso, para participar apropiadamente en estos proyectos, los gremios deben realizar un trabajo previo de preparación, el cual podría incluir estudios de referencia que les permita contar con argumentos sólidos que justifiquen sus peticiones. En el cuadro 14 se observa una tendencia creciente, por parte de los gremios, a participar en los foros en los que se discuten políticas agropecuarias.

Cuadro 14. Participación de los gremios en la formulación de políticas agropecuarias; 2000, 2001 y 2002.

Ocasiones	2000	2001	2002
	# absolutos	# absolutos	# absolutos
0	33	27	17
1-3	14	21	25
4-8	7	7	12
9- +	7	6	9
Ns/Nr	6	6	4
Total	67	67	67

Fuente: Elaborado por SIDE.

En forma similar, las respuestas obtenidas en la encuesta revelan que los gremios tienen cada vez más influencia en la formulación de las políticas públicas (cuadro 15). Esta observación es muy satisfactoria, en la medida en que indica que la capacidad de relacionamiento del sector privado con el sector público ha mejorado considerablemente. Al respecto, es importante destacar que este logro no es el resultado de medidas de presión violentas. Aunque éstas se han dado en algunas ocasiones, en general han tendido a disminuir.

Cuadro 15. Número de veces que los gremios han logrado que sus planteamientos sean convertidos en políticas públicas; 2000, 2001 y 2002.

Propuestas efectivas	2000	2001	2002
	# absolutos	# absolutos	# absolutos
0	39	36	27
1-3	16	18	25
4-8	3	4	8
9- +	4	4	4
Ns/Nr	5	5	3
Total	67	67	67

Fuente: Elaborado por SIDE.

Cuadro 16. Contribución de los gremios a la definición de políticas públicas (valoración del desempeño); 2000, 2001 y 2002.

Desempeño	2000	2001	2002
	# absolutos	# absolutos	# absolutos
Deficiente	4	3	0
Satisfactorio	11	12	14
Muy satisfactorio	16	19	31
Ns/Nr	36	33	22
Total	67	67	67

Fuente: Elaborado por SIDE.

Participación en las negociaciones comerciales

Las negociaciones comerciales han ocupado la mayor parte de la agenda de los gremios durante los últimos dos años y en forma más intensa en los últimos doce meses, a raíz de las negociaciones del CAFTA. Sin embargo, como se puede apreciar en los datos que siguen, no todos los gremios han tenido una participación directa

Cuadro 17. Participación de los gremios en las negociaciones de Tratados de Libre Comercio .

Número de negociaciones de TLC	2000	2001	2002
	# absolutos	# absolutos	# absolutos
0	49	46	32
1-8	10	13	28
9 -+	4	4	4
Ns/Nr	4	4	3
Total	67	67	67

Fuente: Elaborado por SIDE.

Cuadro 18. Número de veces que los gremios han logrado que las propuestas planteadas en dichas negociaciones se hagan efectivas; 2000, 2001 y 2002.
(según rango de propuestas efectivas)

Número de veces que la medida negociada se hizo efectiva	2000	2001	2002
	# absolutos	# absolutos	# absolutos
0	51	46	32
1-8	5	13	28
9- +	4	4	4
Ns/Nr	7	4	3
Total	67	67	67

Fuente: Elaborado por SIDE.

Cuadro 19. Valoración de los gremios sobre su desempeño en las negociaciones comerciales; 2000, 2001 y 2002.
(según rango de calificación)

Desempeño	2000	2001	2002
	# absolutos	# absolutos	# absolutos
Deficiente	3	3	1
Satisfactorio	4	5	7
Muy satisfactorio	10	8	22
Ns/Nr	50	51	37
Total	67	67	67

Fuente: Elaborado por SIDE.

La gestión interna de los gremios

Abordar el tema de la gestión interna de los gremios no es una tarea fácil, sobre todo porque hay problemas de autocrítica. En este caso, las encuestas y las reuniones de trabajo arrojaron algunas percepciones, aunque debe reconocerse que éstas son muy variadas.

En el Cuadro 20 se aprecian varios aspectos interesantes; por ejemplo, hay una diferencia marcada en cuanto a la proporción de recursos con que cuentan las organizaciones de cúpula y los recursos de que disponen los gremios especializados por rubro, pudiendo reconocerse, en el segundo caso, la importancia que tienen las cuotas. Esto revela con claridad un mayor compromiso de los asociados.

Otro aspecto importante es que no parece haber cambios significativos en cuanto a la importancia relativa de las distintas fuentes de recursos a través del tiempo. Al respecto, aunque en general los gremios especializados generan más ingresos por la venta de servicios, de todas maneras es una proporción baja con relación a otras fuentes.

Cuadro 20. Fuentes de recursos de los gremios; 1995 y 2002.

Fuente de recursos	Gremios de cúpula		Gremios especializados por producto		Otro	
	1995	2002	1995	2002	1995	2002
Cuotas de asociados	25	34	60	60	50	39
Autogravamen por producto	1	0	10	15	5	10
Venta de servicios	10	6	20	20	15	6
Donaciones y proyectos	64	60	10	5	30	45
Totales	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaborado por SIDE.

Por otra parte, se observa un razonable nivel de cumplimiento de los asociados en cuanto al pago de sus cuotas (cuadro 21). Este aspecto ha sido un tema de preocupación, pero se puede apreciar, además, que en general el grado de cumplimiento ha mejorado considerablemente con el tiempo. Sin embargo, vale aclarar que las cuotas son relativamente económicas y se ha señalado que cualquier intento de aumentarlas provocaría el retiro de los asociados.

Cuadro 21. Porcentaje de asociados al día con sus cuotas; 1995 y 2002.

Asociados al día	Números absolutos		Números relativos	
	1995	2002	1995	2002
Ninguno	4	1	6	1,5
Muy pocos	4	2	6	3
Una buena parte	4	4	6	6
Casi todos	12	23	17,9	34,3
Ns/Nr	43	37	64,2	55,2
Total	67	67	100	100

Fuente: Elaborado por SIDE.

Nota de interpretación: El número **12** quiere decir que en 1995 solo 12 de 67 gremios reportaron que casi todos sus asociados estaban al día, pero en el 2002, **23** gremios indicaron tal situación.

Es oportuno destacar, también, que en general los gremios revelan haber hecho cambios importantes en aspectos de organización y gestión. Estos se relacionan con la designación de gerentes y personal técnico preparado, la generación de servicios, la automatización de los registros y del manejo contable, entre otros.

Cuadro 22. Cambios en las organizaciones gremiales.

Situación	Números absolutos	Porcentaje
El cambio ha sido muy significativo	35	52,2
El cambio ha sido razonable	14	20,9
Pocos cambios desde 1995	9	13,4
No han habido cambios desde 1995	5	7,5
Ns/Nr	4	6
Total	67	100

Fuente: Elaborado por SIDE.

Cuadro 23. Gremios cuyo presidente es también el gerente de la organización.

Respuesta	Números absolutos
SÍ	15
NO	50
Ns/Nr	2
Total	67

Fuente: Elaborado por SIDE.

Cuadro 24. Gremios que tienen un gerente.

Respuesta	Números absolutos
SÍ	36
NO	29
Ns/Nr	2
Total	67

Fuente: Elaborado por SIDE.

Requerimientos de apoyo

Tal como se aprecia en el cuadro 25, son varias las áreas que los gremios deben fortalecer para mejorar su desempeño. Aunque ciertamente esta situación señala una serie de limitaciones —sobre todo en cuanto a captación de fondos—, también es indicativa de un gran deseo de superación.

En efecto, el interés de los gremios por mejorar su desempeño constituye una oportunidad interesante para ofrecerles el apoyo requerido. Al mismo tiempo, señala la necesidad de definir una política de desarrollo gremial que le permita al Estado reconocer la importancia de fortalecer la capacidad gremial, especialmente en lo relativo a ofrecer más y mejores servicios a los asociados.

Cuadro 25. Necesidades de los gremios para mejorar las capacidades de la organización (%).

Requisitos para mejorar el desempeño de la organización	Innecesario (0)	Poco Necesario (1-3)	Moderadamente necesario (4-7)	Muy necesario (8-10)	Ns/Nr
Capacitación en gestión gremial	3	6	26,9	44,8	19,4
Estrategia para venta de servicios	6	3	14,9	46,3	29,9
Estrategia de captación de fondos	4,5	1,5	17,9	59,7	16,4
Mayor coordinación con el Ministerio	1,5	9	31,3	40,3	17,9
Capacitación para la participación en el diálogo de políticas	4,5	9	26,9	40,3	19,4
Capacitación para la participación en negociaciones comerciales	3	10,4	19,4	47,8	19,4

Fuente: Elaborado por SIDE.

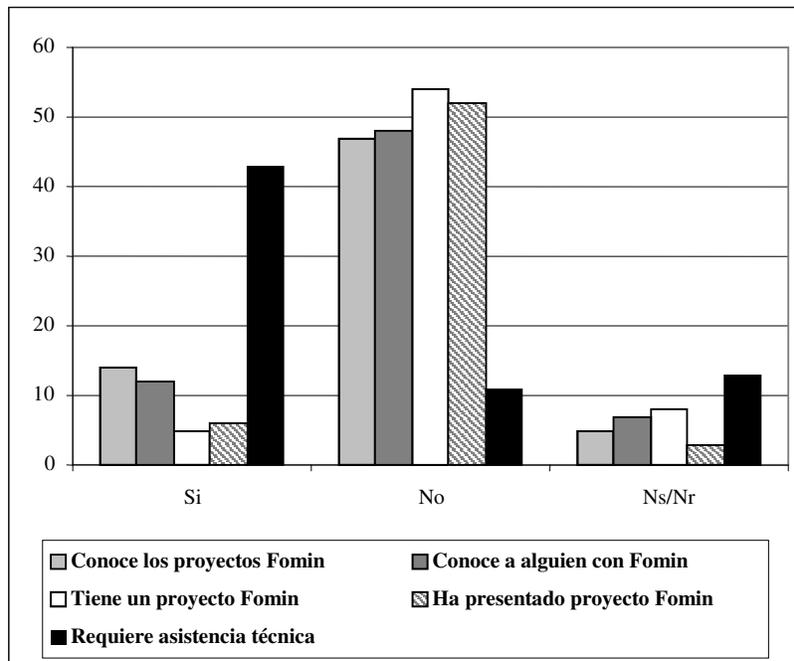
Una fuente de recursos que podría servir para fomentar la capacidad de los gremios de ofrecer servicios es el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). La figura 3 muestra que en general se desconocen los proyectos de apoyo a los servicios gremiales que promueve el FOMIN. Además, ningún gremio conoce de otro gremio, en otro país, en el que se estén ejecutando este tipo de proyectos. Por lo tanto, los gremios requieren asistencia técnica para preparar y presentar proyectos ante el FOMIN.

Comentario final

Del análisis presentado en esta sección resulta evidente que los gremios agropecuarios constituyen un segmento muy importante de la institucionalidad del sector y desempeñan funciones de gran relevancia.

También es evidente la marcada diferencia que existe entre ellos, en cuanto a tamaño, membresía, nivel de gestión, fuentes de recursos, etc.

Figura 3. Conocimiento sobre los proyectos de apoyo a los servicios gremiales del FOMIN.



Es deseable que el análisis presentado a nivel agregado sea valorado en cada país y en cada gremio en particular, para definir, así, su respectiva estrategia de modernización. Conviene, también, que, en cada país, el Gobierno defina una política para el desarrollo gremial. Tal política debería facilitar la superación de los gremios, sobre todo en lo que respecta a una mejor gestión interna y a la posibilidad de contar con estrategias de mercadeo de los servicios que ofrecen. Un área que requiere particular atención es el apoyo en las medidas de política para favorecer la creación de autogravámenes.

CAPÍTULO 9

Afrontando los Desafíos: Una Propuesta de Acción Estratégica

Los Grandes Desafíos y Cómo Afrontarlos

Los desafíos que enfrentan en forma compartida los productores y empresarios de la agricultura y la agroindustria, las organizaciones gremiales y los ministerios de agricultura se pueden resumir en cuatro grandes aspectos: lograr la competitividad de la unidad de producción o empresa, contribuir a la seguridad alimentaria del país, contribuir al desarrollo rural y asumir su parte de su responsabilidad en cuanto a la calidad ambiental.

Ahora bien, para poder enfrentar esos desafíos es imprescindible, como cuestión de principio, tener la capacidad necesaria para ello. Y esto difícilmente puede lograrse de manera aislada. Es evidente que todos los actores institucionales a que hemos hecho alusión tienen que vincularse mucho más a terceros, cuyas decisiones influyen, de manera cada vez más acusada, en los resultados de su propio quehacer. Este es el mensaje central de las acciones estratégicas que se proponen seguidamente.

Lograr una mayor competitividad en el menor tiempo posible

La competitividad tiene que ver con un conjunto de elementos relacionados no solo con los procesos de producción primaria y las políticas sectoriales, sino también con las estructuras de mercado (tanto de factores como de bienes y servicios), con las políticas públicas,

especialmente las macroeconómicas, y con los costos de transacción, la infraestructura física y el contexto social y político.

Son muchos los determinantes de la competitividad internacional. Por una parte están los “factores precio” (costos de producción, aprovechamiento de economías de escala, distorsiones en el entorno económico y en costo de los servicios, salarios, etc.) y por otra los “factores no precio” (calidad, confiabilidad en las entregas, manejo cosecha y postcosecha, mercadeo, empaque, servicio a clientes, etc.).

Los complejos agroindustriales tradicionales, tanto los de exportación (café, banano, azúcar), como los que abastecen el mercado doméstico (granos básicos, aceites y grasas, etc.), tienen un gran potencial para reorientarse. En efecto, son muchos, muy variados y competitivos, los complejos agroindustriales —camarones, plantas y flores, piña, melones, y una variedad de productos no tradicionales— que han emergido a raíz de las políticas que han eliminado el sesgo antiexportador y mejorado el clima para la inversión.

Recomendación

Para aumentar la competitividad y contribuir a la generación de divisas y empleo, es necesario generar, en todos los casos, productos con valor agregado. La tarea por realizar consiste en definir y poner en práctica programas estratégicos, para cada subsector o conglomerado, que sean el resultado de un esfuerzo auténtico del sector gremial. El apoyo de los ministerios es fundamental para tal propósito. En forma complementaria, el ministerio deberá asumir sus responsabilidades y gestionar que hagan lo propio otras instituciones. Este proceso debe impulsarse con una clara visión de los conglomerados regionales y, debe, por lo tanto, explorar la complementariedad que existe entre las empresas privadas de un país.

La responsabilidad política en la seguridad alimentaria

La definición de seguridad alimentaria varía según el punto de vista que se adopte. En un extremo, y siguiendo la óptica de la oferta, se sitúan quienes la conciben como la autosuficiencia en la producción de alimentos; en el otro, quienes la conciben como la disponibilidad de recursos (divisas) para adquirir los alimentos que demanda la población. Vista desde esta última perspectiva —la de la demanda— la seguridad alimentaria tiene que ver con la capacidad permanente de los habitantes (ingresos) para adquirir los bienes que satisfagan sus necesidades alimenticias.

Recomendación

Definir con claridad el concepto de seguridad alimentaria y tomar las medidas apropiadas para atender este reto constituye una prioridad nacional, y el principal aporte que se puede dar es el de convencer a las autoridades políticas superiores de que ésta no es una tarea que le atañe únicamente al Ministerio de Agricultura. Por lo tanto, para atender con seriedad este problema es indispensable crear una instancia superior, a nivel presidencial, dotada del mandato y los recursos necesarios para aplicar una política clara de fomento de la seguridad alimentaria.

En el caso de las políticas agrícolas, estas deberían orientarse hacia el logro de la seguridad alimentaria regional (común), en vez de enfocarse hacia la autosuficiencia de cada país, prestando especial atención al aumento de la producción en forma competitiva, a la disponibilidad de alimentos sanos y de buena calidad, a la generación de empleo agrícola bien remunerado, de mayores ingresos, y a la adopción de buenas prácticas agrícolas, que minimicen los riesgos. La cooperación y la armonización de nuevos esquemas de precios y comercialización, tales como los mecanismos de bandas de precios y la creación de bolsas de productos agropecuarios podrían ayudar al establecimiento de una "política agrícola común".

Compromiso real con el desarrollo rural

El desarrollo rural es un tema que siempre suscita polémicas, sobre todo al ser analizado a la luz del sector agropecuario. Si bien se reconoce que la reducción de la pobreza y la búsqueda de una mayor equidad en las zonas rurales son responsabilidades que deben ser asumidas por las instituciones públicas, también resulta evidente que la agricultura no es la única, y a veces ni siquiera la más importante, vía para mejorar el nivel y la calidad de vida de las personas que viven en las zonas rurales. Otros factores como educación, salud, infraestructura y transporte, por citar tan solo unos cuantos, pueden incidir de manera más significativa en el bienestar de las poblaciones, y otras actividades, como el turismo, el comercio, los servicios ambientales o las industrias rurales pueden generar ingresos superiores al que genera la producción primaria.

Recomendación

Se recomienda que, en el ámbito centroamericano, el desarrollo rural no sea responsabilidad única de los ministerios de agricultura, ya que éstos no tienen en sus manos los instrumentos adecuados para cumplirla, sino que este sea un objetivo que, desde el punto de vista de la institucionalidad pública, se sitúe en un nivel que le permita coordinar esfuerzos multisectoriales y allegar recursos provenientes de diversas esferas del Estado. Para ello, al igual que para la seguridad alimentaria, se requiere la conformación de una instancia superior, a nivel presidencial.

Pese a lo señalado, la realidad indica que, en los países de la región, varios de los ministerios (vg. El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica) han elaborado planes de desarrollo rural y destinan una porción importante de sus recursos a este desafío. La viabilidad de su instrumentación requiere de las decisiones políticas antes referidas.

Lo ambiental como responsabilidad multisectorial

La responsabilidad con las generaciones futuras, la conservación de las áreas protegidas, la explotación racional de los bosques, los mares y el suelo, la limpieza de las aguas y el aire son todos aspectos que deben ser incorporados en el proceso de desarrollo y constituyen una responsabilidad tanto pública como privada. Además de las preocupaciones sociales sobre los asuntos ambientales, es indispensable valorar el impacto ambiental que las actividades urbanas tienen en la agricultura y el medio rural (por ejemplo, contaminación de aguas superficiales y acuíferos, y el desmedido crecimiento horizontal de las ciudades).

Recomendación

En el caso de la agricultura, se recomienda que además de los beneficios intrínsecos, tal y como se ha señalado anteriormente, es necesario que el tema se valore en forma explícita como una necesidad práctica y real para hacer viable la empresa agropecuaria. Esto debe practicarse independientemente de su tamaño o el sector en el que opera. De esa forma será posible acceder a mercados externos cada vez más exigentes en sus normas ambientales y el ahorro de energía, así como se podrá capitalizar y generar ingresos (por la venta de servicios ambientales). Los esfuerzos realizados hasta ahora en el campo de la agricultura orgánica y la protección de laderas deben ampliarse y extenderse a toda la agricultura y las agroindustrias.

Acciones estratégicas

Una vez revisados los aspectos que resultan medulares para el avance de la agricultura, presentamos, seguidamente, las acciones que podrían contribuir a su consecución. Vale advertir que se trata de un

esfuerzo que compete tanto a las entidades públicas como a las privadas gremiales, y que ambas deben trabajar en armonía y con un sentido claro de la complementariedad de su accionar.

Formación de cadenas agroalimentarias³⁵

Las cadenas agroalimentarias constituyen, posiblemente, el instrumento analítico más importante para entender, de manera adecuada, los factores y relaciones que inciden en la competitividad. Además, desde el punto de vista operativo es la manera más eficaz de acercar los intereses de los productores y los intereses de los agroindustriales, y de vincular, a cada cadena, a los proveedores de insumos y servicios. Igualmente, es la forma más concreta de dar origen a los “conglomerados” de actividades, cuyo funcionamiento resulta determinante, para la competitividad y para el desarrollo, en virtud de su efecto multiplicador.

Recomendación

La gestión de cadenas debe asumirse con energía y concebirse como una tarea que compete tanto a los gremios como a los ministerios de agricultura. Las cadenas constituyen, además, una herramienta eficaz para incrementar, con acciones de naturaleza público-privada, la competitividad de rubros y productos específicos. Por ello, es necesario que los ministerios refuercen las Gerencias de Programa (por producto y cadena) o las creen donde no existen.

35 Algunos textos se refieren a ellas como “cadenas de valor” y aluden al proceso que experimenta un producto primario —empaque, mezcla, elaboración, comercialización— en su “viaje” al consumidor.

Acelerar y extender las innovaciones tecnológicas

La variable tecnológica cumple un papel fundamental en la producción, la creación de valor agregado y la comercialización, pues afecta, de manera directa, la productividad de los agricultores y las agroindustrias, así como su participación en el mercado. No obstante, para lograr una mayor incorporación tecnológica a nivel de producción (meristemas, biotecnología, producción de semillas, etc.), agroindustrias (incluyendo inocuidad, desarrollo de productos, etc.) y mercadeo y distribución (tecnologías de transporte y empaque) es preciso destinar, más recursos a la investigación y a la extensión, ya que su aplicación demanda, sin duda, un período de aprendizaje y adaptación.

Las normas técnicas y de precios internacionales regirán, cada vez más, el esfuerzo exportador y el mercado doméstico y regional. Por ello, conocer y aplicar las nuevas tecnologías es un reto que no se puede posponer y que exige la colaboración de los sectores público y privado.

Recomendación

Se recomienda asumir el desafío de la innovación tecnológica, reconociendo con pragmatismo, (y no por la vía de instancias burocráticas inoperantes) el esfuerzo que esto supone no solo para el sector privado agroalimentario, sino también para las instituciones públicas. Hay que admitir las limitaciones que han tenido las instituciones públicas de investigación y abrir el sistema a la participación de más actores privados.

Los ministerios y los gremios deben luchar activamente por que se valore, en su justa medida, la contribución de la innovación tecnológica a la rentabilidad. Tal labor conducirá a crear una demanda real (pagada) por los servicios que la hacen posible. Igualmente necesario es que los Ministerios y los gremios den a conocer la disponibilidad internacional de bienes tecnológicos, a los que los productores (o por lo menos los proveedores de servicios) deben tener acceso.

Desarrollo de recursos humanos y capacidad gerencial

Uno de los principales desafíos gerenciales —quizás el principal— consiste en desarrollar una cultura empresarial y laboral basada en la calidad y la competitividad. De no cumplirse este objetivo, las consecuencias no se harían esperar. En primer lugar, las nuevas oportunidades de inversión serían aprovechadas, casi en forma exclusiva, por las grandes compañías, el sector moderno local o los inversionistas extranjeros, mientras que el sector campesino o agrícola tradicional enfrentaría una situación cada vez más difícil. Las instituciones del sector público agropecuario tienen, entonces, que trabajar en programas de formación y desarrollo de capacidades empresariales, especialmente con los pequeños y medianos agricultores.

En el sector privado, este desafío puede expresarse como el de “aprender a operar en los nuevos ambientes que se suscitan a raíz de los cambios en el contexto y utilizar, siempre, los principios de excelencia empresarial”. Estos nuevos ambientes se caracterizan por las tendencias de la globalización, en particular, por los nuevos marcos macroeconómicos y los nuevos precios relativos, y por las nuevas reglas del juego impuestas por la tecnología y la naturaleza de los complejos agroindustriales.

Recomendación

Los esfuerzos realizados hasta ahora en cuanto a recursos humanos han mostrado un sesgo hacia la microempresa urbana. Es necesario, sin embargo, que todos los programas de apoyo a la PYME se proyecten al medio rural y en particular a la agricultura. En tal sentido, se recomienda a los ministerios de agricultura y a los gremios actuar en forma inmediata ante los responsables de tales programas para lograr los cambios necesarios.

Aprovechamiento de los acuerdos comerciales

Los países de la región han asumido en los últimos años un sinnúmero de compromisos relacionados con la política comercial y experimentan en la actualidad varios procesos de negociación comercial: con la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y el Tratado de Libre Comercio de los países Centroamericanos con los Estados Unidos (CAFTA). Esta realidad introduce una variable relativamente exigente en cuanto a las responsabilidades institucionales, tanto públicas como privadas, del sector agropecuario. Además, en esta dimensión comercial no solo están presentes tópicos relacionados con el acceso a mercados, sino materias vinculadas a la inversión extranjera, los servicios y la normativa del comercio, como los derechos de propiedad intelectual y la legislación laboral y ambiental, aspectos todos que afectan al sector agropecuario.

Otro aspecto que no debe perderse de vista es la naturaleza del comercio internacional de productos agrícolas y las distorsiones que generan, en los precios internacionales, las políticas de subsidios o la venta de excedentes por parte de los productores más grandes. Esto obliga a que las decisiones que conciernen la protección y la apertura se tomen desde una perspectiva de mediano y largo plazo, y adoptando una visión estratégica de las negociaciones comerciales.

Recomendación

Reconociendo que las negociaciones comerciales implican cambios importantes en materia distributiva, pues habrá ganadores y perdedores en el proceso, es preciso responder, con la mayor sinceridad, a preguntas como: ¿cuál es la responsabilidad política y ética para con los perdedores?, ¿de qué manera se podrían compensar sus pérdida?, ¿cómo apoyarlos para que puedan reconvertirse o incorporarse a nuevas actividades productivas?, ¿cómo socializar parte de los beneficios que obtengan los ganadores a fin de resarcir a los perdedores?

En todo caso, lo más importante ahora es prepararse para competir y en este aspecto los programas de formación de recursos humanos, las alianzas y la vigilancia de las prácticas comerciales constituyen el mayor desafío, tanto para los ministerios como para los gremios. Se recomienda definir tales programas sin mayor dilación y contar con una estrategia para su financiamiento.

Asumir con energía la modernización institucional

La modernización institucional requiere al menos cuatro componentes. En primer lugar, una redefinición de las funciones que deben cumplir los ministerios y las otras instituciones del sector público agropecuario con base en el contexto en que se desenvuelven, los desafíos y retos que deben enfrentar y los objetivos y metas propuestos. En segundo lugar, la identificación de los instrumentos de que disponen para poder alcanzar dichos objetivos y metas³⁶. En tercer lugar, la revisión de la estructura organizacional y las calificaciones de los funcionarios para encarar tanto los desafíos antiguos como los nuevos. Y, finalmente, un vínculo más estrecho entre el sector público y el sector privado, con el fin de aunar esfuerzos, coordinar acciones y aportar recursos de manera conjunta.

36 La relación entre objetivos e instrumentos parece ser un tema no resuelto en las instituciones del sector público agropecuario. En ocasiones se señala que los ministerios no tienen ni metas ni objetivos claros, cuando lo cierto es que sus carencias responden, más bien, a la falta de instrumentos de política con los cuales alcanzar dichos fines y metas. Esto es particularmente cierto si se toma en cuenta que los instrumentos tradicionales, como la fijación de precios (de bienes e insumos), la tasa de cambio, el crédito subsidiado y los gravámenes arancelarios han ido desapareciendo paulatinamente del arsenal al que podían recurrir las autoridades agropecuarias, aunque es posible que estos recuerdos aún permanezcan en el inconsciente institucional.

Recomendación

En términos específicos, se recomienda tomar acción en las siguientes áreas en las que es necesario realizar ajustes y modificaciones:

- Llevar a cabo las reformas institucionales necesarias para mejorar la capacidad de formulación y ejecución de políticas. Los ministerios de agricultura, en particular, tienen un papel muy importante que jugar en el diseño y la operación de los nuevos instrumentos y en las negociaciones comerciales.
- Revisar el marco institucional y las políticas de investigación y extensión agrícola y la eficacia de los esquemas de transferencia tecnológica.
- Fortalecer las instituciones responsables de la salud animal y vegetal, y procurar incluirles nuevos ámbitos de competencia (vg. inocuidad, rastreabilidad³⁷, control de puntos críticos (hazard), etc.).
- Reducir los costos de transacción público/privados simplificando los trámites, logrando una mayor eficiencia y eficacia institucional y aplicando mecanismo de evaluación de resultados, entre otros.
- Fortalecer las instituciones responsables de lograr una mayor transparencia en los mercados, de proteger a los productores nacionales ante las prácticas de comercio desleal y de promover la competencia³⁸.

37 También denominada "trazabilidad".

38 En los países de la región, el tema de la promoción de la competencia reviste especial importancia en lo que concierne a la distribución minorista de alimentos, en particular, al papel que juegan las cadenas de supermercados y a su efecto en la producción agrícola primaria y en la agroindustria.

Comprometerse en el fortalecimiento gremial

La necesidad de establecer un vínculo más estrecho entre el sector público agropecuario, en particular entre los ministerios de agricultura y las organizaciones del sector privado constituye un imperativo. En los últimos años se han observado importantes avances en este sentido, especialmente si se compara la situación actual con la de algunos años atrás, cuando la relación era esencialmente de clientelismo y de confrontación.

No obstante, para que este vínculo público-privado pueda fortalecerse y rendir mejores frutos es necesario que tanto los ministerios de agricultura como los gremios experimenten algunos cambios importantes a fin de que:

- a. Los vínculos se institucionalicen, es decir, que las relaciones no sean de naturaleza informal y condicionadas por el humor de los funcionarios públicos o de los dirigentes empresariales;
- b. Las relaciones no sean únicamente para dirimir conflictos o para conceder beneficios particulares, sino que tengan como finalidad solucionar problemas o impulsar iniciativas de interés nacional;
- c. Se adquiera una visión prospectiva, en la que las decisiones y opciones de corto plazo se enmarquen en un horizonte más amplio de desarrollo de las actividades, y
- d. Las actividades se sustenten en el esfuerzo conjunto del sector público y de las organizaciones y empresas privadas.

Consideraciones pertinentes

Los recursos presupuestarios asignados a los ministerios de agricultura disminuyen en términos relativos, y en varios países en términos reales, al tiempo que se les atribuyen nuevas responsabilidades (p.ej. negociaciones comerciales, mayor importancia de la salud animal y vegetal, seguridad alimentaria, vínculos con el medio ambiente, etc.).

Recomendación

Para lograr los cambios necesarios, se recomienda:

- Fortalecer las organizaciones de productores a fin de que mejoren su capacidad de diálogo con los gobiernos y se conviertan en interlocutores informados; es decir que tengan algún conocimiento sobre los nuevos instrumentos de política, tales como las bandas de precios, las reformas financieras, la aplicación de los compromisos comerciales, y sobre los nuevos esquemas de mercadeo, como las bolsas de productos agropecuarios.
- Aumentar la capacidad de negociar las nuevas reglas del juego, transmitiendo una visión realista de las características de los mercados y los costos de producción. Señalar los “cuellos de botella”, en infraestructura y en servicios, que es necesario resolver para lograr una gestión empresarial adecuada.
- Mejorar la calidad de la información que se ofrece sobre oportunidades de inversión y sobre las tecnologías que se ajustan a las condiciones nacionales y regionales.
- Fortalecer la capacidad de plantear posiciones claras y de participar activamente en las negociaciones comerciales externas.
- Fomentar la cooperación regional en la consolidación de cargas, rutas de transporte y acceso a mercados.
- Organizar los esquemas de comercialización de productos e insumo.
- Desarrollar los servicios de apoyo tecnológico y,
- Asumir un liderazgo en fomentar una nueva cultura de competitividad y calidad en el sector agroalimentario.

Ahora bien, desde el punto de vista de la capacidad profesional, los ministerios tienen ahora más exigencias que en el pasado; sin embargo, las posibilidades reales de incorporar profesionales mejor formados y especializados en nuevas áreas del conocimiento son escasas, tanto por razones presupuestarias como por los obstáculos que impone la normativa del sector público. En general, se observa un significativo envejecimiento en la planilla de los ministerios.

Los instrumentos de política económica que se utilizaron para fomentar la producción, garantizar ciertos niveles de ingreso a los agricultores, facilitar la comercialización y promover la inversión en el sector, han ido desapareciendo por diversas razones, sin que de manera clara se puedan identificar las nuevas herramientas de que dispone el sector público agropecuario.

El sector agropecuario, por su parte, exige reglas de juego que estipulen claramente las prioridades y estrategias definidas por los ministerios de agricultura. No obstante, los cambios frecuentes de ministros conllevan casi siempre modificaciones importantes en la orientación que promueven dichas instituciones.

El peso de la política macroeconómica en el desempeño del sector agropecuario es indudable, sin embargo en los últimos años se ha bajado el énfasis en cuanto a la atención a estas medidas. Las tasas de interés, el tipo de cambio, los gravámenes impositivos, las exoneraciones fiscales, etc., introducen modificaciones en los precios relativos y en las condiciones de mercado que afectan a los distintos actores del mundo agrícola. No obstante, en algunos de los países de la región, los ministros de agricultura no forman parte de los gabinetes o consejos económicos, o bien, no son tomados en cuenta a momento de definir la política macroeconómica.

El sector agropecuario está compuesto por una multiplicidad de actores que tienen características propias e intereses particulares, lo que obligaría a establecer políticas y estrategias diferenciadas. No obstante, las políticas sectoriales muchas veces no toman en consideración esta heterogeneidad, de ahí que no se logren los resultados esperados o se gesten ganadores o perdedores que no estaban previstos.

Desde el punto de vista político, la agricultura ha ido perdiendo importancia, no solo porque su participación en la economía se considera decreciente (en términos de producción y empleo), sino también porque la población rural ha ido disminuyendo y eso le resta relevancia electoral. Sin embargo, por lo general las demandas de los agricultores, cuando se expresan por medio de actos de violencia (bloqueo de vías públicas, marchas o manifestaciones en las ciudades), generan una rápida respuesta de parte del gobierno y suelen concedérseles muchas de las peticiones solicitadas. Obviamente esta no es la vía deseada; más bien se deben crear mecanismos que permitan establecer un diálogo permanente y fructífero en cuanto a las medidas de política necesarias.

La importancia de los ministerios de agricultura y los gremios

Tomando en consideración lo señalado en cuanto a la función del Estado en el desarrollo del sector agropecuario, así como los desafíos enunciados con anterioridad, es posible intentar una caracterización del papel que podrían desempeñar los ministerios de agricultura y los gremios en los países de la región. Debe indicarse, sin embargo, que, dadas las diferencias existentes entre las naciones, no solo en aspectos de naturaleza estructural, sino también en aspectos coyunturales, no es posible pretender que exista uniformidad en los planes y programas de desarrollo agropecuario de todos los países de la región o en las funciones y responsabilidades que debe asumir cada ministerio.

Una vez aclarado esto, es factible pensar que los ministerios y gremios pueden desempeñar un papel muy importante en los siguientes aspectos:

- Desarrollar capacidad técnica para el uso del instrumental de las cadenas agroalimentarias y capacidad de gestión de cadenas para integrar a los diversos actores en un proceso que permita realizar análisis estructurales y prospectivos, tomar decisiones y ejecutar acciones y proyectos tendientes a incrementar la competitividad de los diferentes productos.

- Participar en la revisión de la política macroeconómica del país. Contribuir a que el papel de la agricultura y del sector agropecuario, en general, se aprecie en su justa medida, con el fin de que sean tomados en cuenta por los encargados de hacer la política monetaria, fiscal, cambiaria y comercial.
- Promover y coordinar la investigación agropecuaria, estableciendo prioridades por rubro cadena. Fomentar los vínculos con los centros de investigación de las universidades y de las empresas y organizaciones privadas, así como con los entes estatales responsables de la investigación científica y tecnológica. La investigación no debe circunscribirse a la producción primaria sino que debe incluir aspectos como la comercialización y la innovación agroindustrial.
- Fortalecer los programas de extensión y darles una orientación más centrada en la demanda que en la oferta. Tener como población meta a todos los productores y diferenciar entre aquellos grupos que requieren apoyo económico —para financiar parte de los servicios que necesitan, porque son sujetos de programas de reconversión, porque son campesinos que deben aprender nuevas prácticas o probar nuevos productos para mejorar su nivel de ingreso— y aquellos que no lo necesitan.
- Reforzar los programas de salud animal y vegetal, con el fin de que puedan enfrentar los retos de la apertura comercial y encarar los desafíos del cambio tecnológico.
- Propiciar y apoyar programas de capacitación y formación gerencial en el sector agropecuario, dirigidos fundamentalmente a los productores medianos y a las organizaciones de propiedad social (cooperativas, asociaciones de productores, etc.).
- Auspiciar la creación de empresas de servicios y estimular la demanda de servicios, especialmente de servicios tecnológicos, de gestión empresarial, de mercadeo de productos y todos aquellos que de una forma u otra contribuyen a crear capacidades y a resolver problemas.

- Adquirir mayor conocimientos sobre comercio internacional y participar activamente en la negociación de los acuerdos comerciales y en la administración de los tratados. Esto supone una mejor capacidad para analizar el impacto de las negociaciones comerciales y para proponer medidas y proyectos tendientes a mitigar sus efectos y a compensar o reconvertir a los subsectores y grupos afectados.
- Identificar e incorporar nuevos instrumentos con los cuales alcanzar los objetivos y metas propuestas. Este esfuerzo es de la mayor importancia y tiene que tomar en cuenta factores de corto y mediano plazo. Es indispensable recomponer el acervo de instrumentos con los cuales hacer política sectorial.
- Revisar la estructura organizacional de los ministerios y las calificaciones de los funcionarios, a la luz de los retos, nuevos y antiguos, que deben enfrentar. Retomar los programas de capacitación, que en general han sido abandonados, y formular propuestas para una posible reciclaje del personal.
- Desarrollar vínculos más estrechos entre el sector público y el sector privado, con el fin de aunar esfuerzos, coordinar acciones y aportar recursos de manera conjunta.
- Apoyar el fortalecimiento de los gremios y de las organizaciones del sector privado para que cumplan, de mejor manera, al menos las siguientes funciones: (a) servir de interlocutores válidos y calificados en las negociaciones comerciales y en el análisis de las políticas macroeconómicas, (b) participar de manera eficaz en la gestión de las cadenas agroalimentarias, (c) promover la oferta de servicios para la producción y la comercialización o incluso proveerlos ellos directamente y (d) contribuir a una mayor transparencia en la formulación y aplicación de las políticas públicas del sector agropecuario.
- En cuanto a los recursos suelo y agua, los ministerios de agricultura también deben contribuir a su protección y uso debido, por medio de programas y proyectos específicos. No obstante, debe señalarse con

claridad, que dada la especialización institucional, no corresponde al ministerio de agricultura la responsabilidad directa de este tema.

Como se señaló anteriormente, atribuirle al ministerio de agricultura un tema de la magnitud del desarrollo rural es una misión a todas luces cuestionable, porque, desde una perspectiva conceptual, el ámbito rural desborda las fronteras de la agricultura. Además, las políticas, programas y proyectos que se deben echar a andar para mejorar el nivel y la calidad de vida de la población rural tienen que ser de naturaleza multisectorial y rebasa el ámbito de acción de los ministerios de agricultura.

Son estas consideraciones las que mueven a proponer que la responsabilidad del desarrollo rural no se deje solamente en manos de los ministerios de agricultura, y que se cree el Gabinete de Desarrollo Rural, entidad que estaría a cargo de la coordinación y determinación, desde un nivel superior, de los programas y aportes que las distintas instancias gubernamentales pueden y deben hacer a favor del espacio rural.

Las posibilidades de realizar un trabajo conjunto son muchas, como se ha señalado en este documento. No obstante, la esencia de estas posibles acciones es la voluntad de las partes para colaborar y trabajar de manera coordinada. Esto implica, sin duda, una revisión de las formas actuales de relacionamiento entre los ministerios y los gremios; pero el potencial para entablar una relación fructífera está ahí y, por lo tanto, no hay que dejar pasar la oportunidad.

BIBLIOGRAFÍA

- FIDA et al, 1997. **Sistemas privados de asistencia técnica**. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- Forsyth, Patrick, 1992. **Venta de servicios profesionales**. Financial Times. Longman Group, Ediciones Folio S.A.
- García Taboaca, Antonio, 1999. **Análisis de los centros de desarrollo empresarial en cuatro países latinoamericanos. Forjando un sector de servicios de desarrollo empresarial moderno y eficaz en América Latina y el Caribe**. Conferencia organizada por el BID, Río de Janeiro, Brasil.
- Pomareda, Carlos, 1997. **El mercado de servicios en la agricultura de Costa Rica**. Fundación Ebert. San José, Costa Rica.
- Pomareda, Carlos y Juan M. Villasuso, 1997 **Análisis de las condiciones en el mercado de servicios para la agroexportación en Centroamérica**. Proyecto RUTA, San José, Costa Rica.
- Pomareda, C., O. Damián, G. Vela y A. Sanders, 1999. **Evaluación del proyecto FEAS, Fomento del mercado de servicios en la Sierra del Perú**. Proyecto apoyado por el FIDA, Lima, Perú.
- Pomareda, Carlos, 2000. **Evaluación del centro de servicios (FORTALECER) de la Federación Agraria Argentina**. Proyecto ejecutado con el apoyo del FOMIN, Rosario, Argentina.

- Trejos, R. et al, 2004. **Más que alimentos en la mesa: la real contribución de la agricultura a la economía.** IICA, San José, Costa Rica.
- Trejos, R., 2001. **Modelos institucionales para las negociaciones comerciales agrícolas en las Américas.** IICA, San José, Costa Rica. Serie Documentos Técnicos No. 9
- Trejos, R. y de las Casas, Lizardo, 1999. **Hacia una nueva institucionalidad: Cambios en la forma de conducir la agricultura.** San José: IICA, Serie Desarrollo Sostenible de la Agricultura. No. 3.

**Esta edición se terminó de imprimir en la
Imprenta del IICA, en el mes de junio 2004,
con un tiraje de 400 ejemplares**