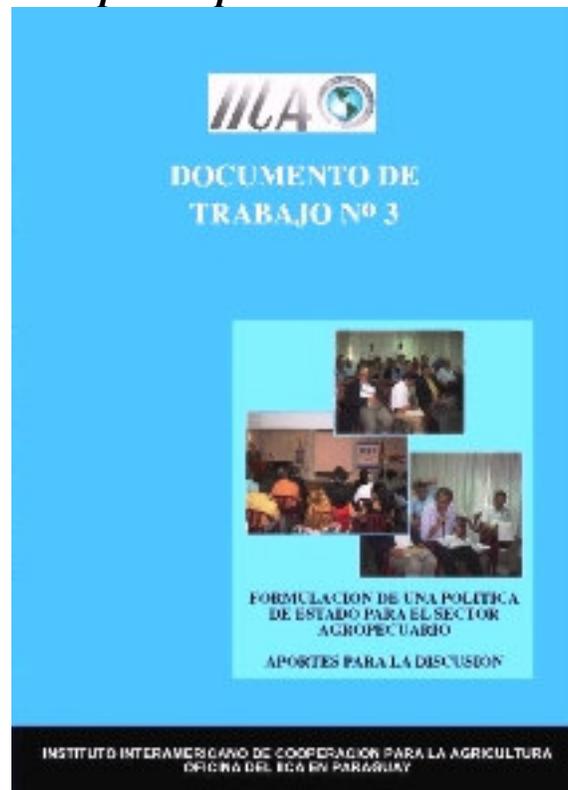


*Documento de Trabajo N° 3*

*Formulación de una Política de Estado  
para el Sector Agropecuario*

*Aportes para la discusión*



*Asunción - Paraguay  
Diciembre, 2007*

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2008

El Instituto promueve el uso justo de este documento. Se solicita que sea citado apropiadamente cuando corresponda

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF) en el sitio Web institucional en <http://www.iica.int>.

Coordinación editorial y corrección de estilo: Dr. Alex Barril García

Elaboración de contenidos: Juan Andrés Cardozo

Alex Barril García

Guillermo Toro Briones

Octavio Sotomayor

Equipo Técnico de la Oficina del IICA en Paraguay

Diseño de Portada: Lic. Fabrizio Zucchini

Impresión: Dirección de Extensión Agraria del Ministerio de Agricultura y Ganadería

Formulación de una política de estado para el sector agropecuario:  
aportes para la discusión: documento de trabajo no.3 / IICA –  
Asunción : IICA, 2007.  
46 p.; 28 cm

ISBN13: 978-92-9039-871-4

1. Política agraria – Paraguay 2. Sector agrario 3. Sector  
forestal 4. Paraguay I. IICA II. Título

AGRIS  
E14

DEWEY  
338.18892

Asunción, Paraguay  
2008

## ***PRESENTACIÓN***

A solicitud del Señor Ministro de Agricultura y Ganadería del Paraguay, Ing. Agr. Alfredo Molinas, la Oficina del IICA en Paraguay presentó una propuesta de trabajo para la “Formulación de una Política de Estado para el Sector Agropecuario y Forestal del Paraguay”.

El Ministro acogió esa propuesta y decidió que este proceso se iniciara en el seno del Consejo Asesor Agrario, organismo colegiado creado por Decreto Presidencial N° 10.353 del 3 de Mayo de 2007, y compuesto por el Ministro de Agricultura y Ganadería con sus respectivos Viceministros y el Director de la Dirección General de Planificación de ese Ministerio; los Presidentes y/o Vicepresidentes de las entidades gremiales asociadas a la Unión de Gremios de la Producción, UGP; componentes de su Consejo Consultivo y su Director Ejecutivo, el Presidente y/o Vicepresidente de la Cámara Algodonera del Paraguay, CADELPA; y el Presidente y/o Vicepresidente del Centro Azucarero Paraguayo, CAP.

La propuesta de trabajo del IICA se presentó en este Consejo y fue aceptada, solicitándose además, que el IICA Paraguay actúe como Secretaría Técnica de apoyo al proceso.

En este marco, en Septiembre de 2007, se inició el trabajo. En una primera reunión el Consejo Asesor Agrario aprobó la metodología de trabajo propuesta y un cronograma de sesiones especialmente dedicados a trabajar la propuesta.

A Diciembre de 2007 se han tenido tres reuniones realizadas en el Edificio del Cabildo de Asunción, avanzándose según lo previsto, en una tarea que es un desafío para todos los involucrados.

Uno de los aspectos importantes para el trabajo, es compartir y homogenizar informaciones y conceptos sobre el tema Política de Estado, de manera de facilitar el diálogo entre los participantes.

Por ello y con ese objetivo, se ha decidido publicar este Documento de Trabajo que aquí se presenta.

Queremos expresar nuestro agradecimiento a los autores de los artículos publicados aquí, en especial al Señor Embajador de Paraguay en Chile, Dr. Juan Andrés Cardozo, quien accedió gentilmente a escribir la introducción de esta publicación y comentar los otros artículos. A Guillermo Toro, Director de Cooperación Técnica Horizontal del IICA y a Octavio Sotomayor, Ex Director de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, ODEPA, de Chile, que accedieron a publicar sus artículos.

Esperamos que este documento sea un aporte para el trabajo del Consejo Asesor Agrario y la tarea encomendada de formular una propuesta de Política de Estado para el sector agropecuario de Paraguay.

Alex Barril García  
Representante del IICA en Paraguay

Asunción, Diciembre 2007

## ÍNDICE

<b>Presentación</b>	<b>3</b>
<b>Introducción</b> Juan Andrés Cardozo	<b>6</b>
<b>Palabras de Apertura del Proceso de “Formulación de una Política de Estado para el Sector Agropecuario y Forestal del Paraguay”</b> Alex Barril García	<b>11</b>
<b>La Política de Estado</b> Guillermo Toro B.	<b>15</b>
<b>Políticas de Estado para el Sector Silvoagropecuario: un análisis de la experiencia chilena</b> Octavio Sotomayor – Guillermo Toro B.	<b>20</b>
<b>La Construcción de Políticas de Estado para el desarrollo rural en Paraguay</b> Equipo Técnico de la Oficina del IICA en Paraguay	<b>41</b>

## **INTRODUCCIÓN**

*Juan Andrés Cardozo*<sup>1</sup>

### **Las Políticas Públicas**

¿Es necesario reflexionar sobre las Políticas Públicas en el Paraguay? La pregunta parte de tres suposiciones vigentes y reiterativas. La primera es que no existen políticas públicas en el Paraguay, no dando margen al análisis, por lo que el pensar se limitaría a lo teórico. La segunda tiene que ver con la falta de institucionalidad del Estado y de sus órganos, razón por la cual sería más pertinente exponer los fundamentos de la política y de la misma ciencia política. Y la tercera es que las falencias y las distorsiones de las autoridades públicas y de las representaciones políticas no significan la ausencia del Estado, menos aún la de una burocracia estatal. Justamente esta situación, recurrente en nuestra historia, exige una reflexión metodológica, crítica y paradigmática para instituir unas eficientes y articuladas políticas públicas. O, en fin, para refundar el Estado.

Pero, ¿tienen un estatus científico las políticas públicas? Como disciplina es nueva, aunque los estudios empíricos, relativos a las evaluaciones de las gestiones públicas, se remontan a los años 70 en los Estados Unidos (Aiken). Particularmente, cuando los sociólogos, economistas y politólogos empiezan a preocuparse por la crisis del “Estado Providencia”. Recién en los 80 y 90 las universidades europeas las adoptan como una carrera y, sobre todo, los gobiernos como un conjunto de estrategias políticas destinadas a recomponer, en algunos casos, las severas quiebras del Estado de Bienestar, o a conciliar el mercado con los valores e intereses generales de la sociedad (Jobber y Muller). A la creciente sociedad de consumo, más que la política son las élites de los intelectuales las que intentan modelar el rostro frío e imperturbable del capitalismo, cual hierática perfección de lo acabado e inmodificable, para darle un perfil ilusoriamente humanista (Miliband).

### **La necesidad de las políticas públicas**

Con ese fin, las políticas públicas son indispensables. Pues desde el Estado se dispondrán las herramientas conceptuales y estratégicas para intervenir, mediante normativas legítimas y racionales, las relaciones económicas -productivas, comerciales y financieras- del país con vistas al bienestar general de la sociedad. Y promover de esa forma un desarrollo autosostenido y un progreso que contribuya a hacer posibles la igualdad de oportunidades y la igualdad de condiciones para todos. Así también la libertad sería horizontalmente ejercida por todos, convirtiéndose en la móvil bisagra para la autonomía y la realización de quienes en calidad de personas, y de ciudadanas o ciudadanos, integran el conjunto de la sociedad.

Esas normativas no se refieren solo a leyes, sino también a direcciones y determinaciones que articulan, orgánica y sistemáticamente, la acción societal, ya sea para las transformaciones estructurales necesarias o para introducir las reformas que el proceso requiere. Es por esta razón que hoy se habla de un proyecto de sociedad, entendiéndose por

---

<sup>1</sup> Filósofo paraguayo, actualmente es Embajador de Paraguay en Chile (galecar2003@yahoo.es)

él la totalidad de las políticas públicas, con metas definidas y programas viables, y en coordinación con los diferentes estamentos sociales. Tal proyecto responde a un modelo de sociedad, destinado a producir los cambios históricos para su modernización y prosperidad.

De ahí el carácter interdisciplinario de las políticas públicas. El simple presupuesto del análisis y conocimiento de la realidad ya exige la concurrencia de varias disciplinas. Y a medida que se ha evolucionado hacia una sistematización, a los efectos de que adquieran el reconocimiento de su estatuto científico, en particular para los estudios de postgrado, las políticas públicas han ampliado el marco de referencia de las especializaciones académicas y técnicas. Si ya la economía y la sociología eran insuficientes para el paso del análisis al proyecto, cuando se avanza hacia una visión holística en el diseño de un modelo de sociedad, la concurrencia de varias disciplinas es fundamental, incluyendo la Ciencia Política.

Esto, hay que aclarar, en tanto se piensa en la interacción entre Estado y sociedad civil para la consecución de fines que respondan al interés general, como el desarrollo de la economía, la institucionalidad de la República, la consolidación de la democracia, la promoción de la equidad y la erradicación de las desigualdades sociales. Además, claro está, ante las prioridades del mejoramiento integral de la calidad de vida, junto con la universalidad de la educación y la ampliación exponencial de la matrícula y la calidad de la educación superior, para la vida del trabajo, la capacidad productiva, el emprendimiento, la innovación, la creatividad, la responsabilidad cívica y el pensamiento crítico.

### **Evolución de las políticas de Estado**

Desde la perspectiva teórica, menester es señalar que el Estado ya ha venido aplicando políticas públicas desde el siglo XIX. Ciertamente éstas se reducían a los “sectores ligados al *imperium* del Estado: policía, seguridad interna y externa, diplomacia, defensa, expansión militar y colonial”, según lo han explicado Ives Meny y Jean-Claude Thoenig. En tanto estas políticas estatales tenían la característica de la “larga duración” (Lucien Febvre), históricamente podrían ser catalogadas como las matrices originarias de las actuales políticas públicas.

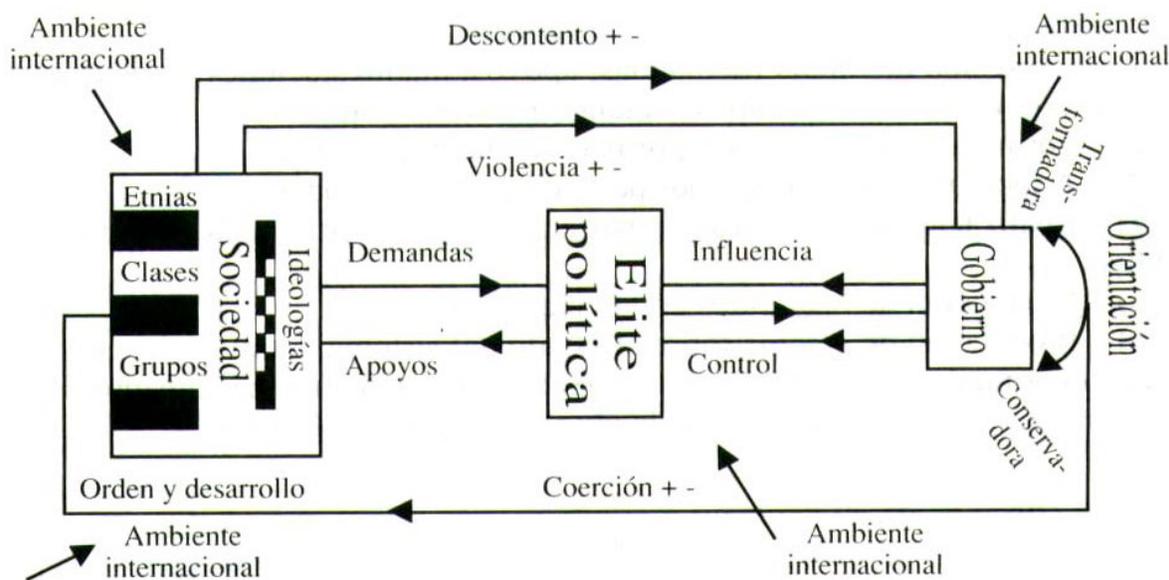
Éstas, las políticas públicas, han venido evolucionando con el “Estado regulador”, el “Estado sabio”, que apela a la meritocracia para lograr una proba y eficaz performance de la gestión pública; el “Estado productor y redistribuidor”, que responde a la ideología de la justicia social; y el “Estado tutor o policiaco”, que actúa como aparato represivo en defensa de la propiedad y de la propiedad de los medios de producción. El Estado regulador, el sabio y el productor y redistribuidor prácticamente están representados, en su visión de la responsabilidad pública y en sus principios a favor de la equidad, en el “Estado de Bienestar”. A éste le siguió -o han convivido con él- el “Estado mínimo o Estado neoliberal”, que reduce su papel y promueve la privatización. También puede citarse al “Estado gestor” (Easton), partidario del reformismo utilitarista de lo público.

Como puede observarse, independientemente de la intencionalidad científicista, las orientaciones que en la práctica asumieron el poder, estuvieron impregnadas, explícita o implícitamente, de influencias ideológicas; aun el pragmatismo, una variante sutil de la ideología (Pierre Bourdieu). Lo que unívocamente no se ha podido consensuar entre los

políticos, norteamericanos, europeos o latinoamericanos, es si ha sido la política la que ha incidido en los ejes ideologizantes de las políticas públicas o fueron éstas las que incidieron sobre la política. Por lo tanto, en la definición de la tipología del Estado, y a través de éste en las acciones emprendidas por la sociedad, en algunos casos por la voluntad mayoritaria o, en otros, de manera coercitiva.

El sistema político descrito por Luhmann, con su estructura, instituciones, relaciones y funcionamiento, demuestra claramente las orientaciones del Gobierno, el que puede dar continuidad o cambiar las políticas del Estado. El cuadro siguiente lo ilustra gráficamente:

### Un modelo de sistema político



**Fuente:** Luis Bouza-Brey, *El Poder y los Sistemas Políticos/ Manual de Ciencia Política*, Tecnos, Madrid.

Lo importante de este modelo son los componentes del sistema político, los que complejizan la definición de las políticas públicas, con los diferentes actores sociales, la interrelación recíproca entre ellos y la élite política, más la influencia y el control que ejercen sobre el Gobierno, y éste sobre la sociedad política y las clases sociales. La orientación conservadora o transformadora del Gobierno, cuya resignificación es clave, sigue demostrando que no estamos ante el "fin de las ideologías" (Raymond Aron y Daniel Bell, dos exponentes de la profecía del congelamiento de la historia). Y, obviamente, aparece el rol gravitante del entorno, que en la actualidad está dado por el factor externo o la política internacional.

El factor externo, en tiempos de la globalización, hace aún más imprescindibles las políticas públicas. Las racionales, de integración y de complementación regionales, y que no ignoran el realismo político, necesario para que el país esté en condiciones de responder al contingente desafío. Nada de improvisación, menos aún el entregarse al quietismo o a la indiferencia. La cuestión es comprender que la apropiada preparación para desempeñar una

política proactiva es absolutamente decisiva. Entonces, estamos ante el reto de un Estado auto referente, progresista, seguro de sí mismo, de que será la locomotora del desarrollo en democracia. De que ganará distancia al tiempo y al espacio por donde se desplazan las exigencias de una era mejor para la humanidad en el siglo XXI. Para la condición humana y el medio ambiente.

### **Textos que ilustran el camino**

Los trabajos que se publican en esta edición, son de una ponderable calidad conceptual y metodológica acerca de las proposiciones teóricas y de las aplicaciones empíricas de las políticas públicas. Con rigor, se exponen las funciones que les corresponden realizar al Estado y a sus distintos órganos, en conjunción con los actores económicos, sociales y corporativos de la sociedad civil, para la elaboración de las políticas públicas.

Las tareas con ese propósito exigen el análisis estructural y coyuntural del país, el diálogo y las negociaciones interinstitucionales e intersectoriales para la concertación programática. Luego, la ejecución responsable, eficiente, pluriparticipativa y transparente; el seguimiento oportuno, la asistencia técnica permanente y la cooperación solidaria, en un contexto de pleno compromiso y empatía, y de estimulante sinergia. Se destaca que la mutua confianza es esencial, además del reconocimiento y la coparticipación en el éxito. Asimismo, la necesidad de una evaluación objetiva y sistemática, capaz de contribuir al perfeccionamiento del proceso.

Respecto a LA POLÍTICA DEL ESTADO, Guillermo Toro indica cómo se procede a su construcción, definiendo lo que son el Estado y el Gobierno, no solamente para diferenciarlos sino para distinguir sus respectivos roles en las políticas públicas. Su énfasis en el carácter social del Estado es relevante, porque con ello se trasciende la política del Gobierno y a sus actores, en beneficio de un proceso que adquiere continuidad y de la sociedad como un todo.

Sigue con los involucrados en las decisiones, los actores políticos, para precisar su participación y responsabilidad, atendiendo a los factores internos y externos. Tras puntualizar los sectores que intervienen desde las agencias estatales, se refiere a los representantes académicos y de los gremios del sector privado.

Recoge, en apretada síntesis de los trabajos que siguen, los aspectos estratégicos de las políticas públicas, al esbozar la definición de los temas, la importancia del diálogo y la revisión analítica de los resultados, además de la implementación de la política, en particular. Es la previa lectura concerniente a lo que luego desarrollará, junto con Octavio Sotomayor, en POLÍTICAS DE ESTADO PARA EL SECTOR SILVOAGROPECUARIO: UN ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA CHILENA.

Este trabajo merece una detenida y profunda atención, pues describe el proceso expansivo de la producción chilena en el área indicada, su innovación, productividad y competitividad, así como su contribución al crecimiento de la economía y de las exportaciones. Semejante avance, que según los parámetros comparativos es el más ejemplar de la región, no hubiera sido posible sin una adecuada Política de Estado. La conceptualización de cómo se la configuró, determinó que las gestiones sean válidas y

generó una visión de Estado -en el sentido de conciliar los objetivos e intereses-, que es realmente aleccionadora. De ahí su dimensión modélica.

Al mirar nuestra realidad nacional, la estrategia de largo plazo establecida, compromete a crear las condiciones macroeconómicas requeridas, rigurosamente aplicadas y ambiciosamente implementadas. Del mismo modo nos urge una dinámica política comercial, que, gracias al elevado crecimiento de la economía y a la distribución justa de la riqueza socialmente generada, contribuya al desarrollo de los mercados interno y externo.

Sin duda hay que contar también con una creciente capacidad de financiamiento, con tasas de interés accesibles para los productores, y que devenga finalmente en un aumento de la renta para éstos, y no que se la lleve la especulación.

La transferencia de la tecnología y de los conocimientos científicos no puede esperar. Importan su grosor, su selectividad y su calidad, pues deben aportar a la reconversión y a la innovación. De la misma manera, no se puede ignorar ni postergar la capacitación, periódica y sistemáticamente, y con la excelencia instructiva. Sin la capacitación, para la habilidad y el emprendimiento, no hay capital social. Pero no debe limitarse a los recursos humanos productivos, a la fuerza de trabajo, puesto que es igualmente indispensable para la totalidad de los niveles, y con mayor razón a los que fungen de empresarios. Y una última lección que se puede extraer es la modernización institucional, tanto de los sectores públicos como privados, ya que el anacronismo y la obsolescencia son pesados fardos que retrasan nuestro desarrollo.

Por mi parte, quisiera agregar tres condiciones más. La primera, que el Paraguay debe dar un salto cualitativo hacia la agroindustria. Para conseguir un alto crecimiento no bastarán la diversidad productiva, el aumento sustancial de la producción ni el mejoramiento de la productividad. Debemos aprovechar nuestra potencialidad hidroeléctrica para avanzar rápidamente hacia el desarrollo de la agroindustria. Con ella crecerá la ocupación y tendrá impacto positivo en la expansión general de nuestra economía y en la modernización del país.

La segunda, es la puesta en marcha de aquella reforma que permita la democratización de la propiedad, hoy tan concentrada en manos de una ínfima minoría. Con esta reforma se podrá combatir la pobreza, reducir y -ojala- erradicar la desposesión, una de las causales de las grandes desigualdades sociales.

Y, la tercera, aplicar una política social de Estado que asegure a los asalariados un ingreso digno, el necesario para que su familia lleve una vida decorosa, en vivienda a escala humana, y pueda educar en igualdad de oportunidades a sus hijos. Una política que en nada se parezca al asistencialismo ni al proteccionismo social, sino que, consecuente con los derechos humanos, garantice a todos el adecuado y merecido acceso al plusvalor, para que la libertad y la justicia sean el sólido pavimento de la igualdad liberadora.

***PALABRAS DE APERTURA DEL PROCESO DE “FORMULACIÓN DE UNA  
POLÍTICA DE ESTADO PARA EL SECTOR AGROPECUARIO Y FORESTAL DEL  
PARAGUAY”***

*Alex Barril García<sup>2</sup>*

Hace un tiempo atrás se comenzó a conversar con las autoridades políticas del país, la idea y más que eso, la necesidad de formular una política de largo plazo para el sector silvoagropecuario.

Como todas las cosas toman un tiempo en madurar, hace pocos meses el Ministro Molinas nos pidió una propuesta para avanzar en esta idea. Esa propuesta tuvo la aceptación del Ministro y de allí conseguimos algún apoyo material del IICA/Sede Central para iniciarla.

De allí en adelante ustedes están enterados: Hicimos una propuesta preliminar en el Consejo Asesor Agropecuario, preparamos un programa de trabajo que ustedes también conocieron y aceptaron y aquí estamos ahora para iniciar, para “dar el puntapié inicial” a esta tarea.

Habíamos invitado al Sr. Embajador de Paraguay en Chile, Dr. Juan Andrés Cardozo, para que hiciera una reflexión inicial sobre el tema, ya que él lo viene trabajando académicamente hace un tiempo y sobre el cual ha escrito algunos artículos publicados en un diario nacional.

Nuestra intención era que un paraguayo, académico, de carrera diplomática, hiciera la reflexión más desde el país, desde adentro

Había aceptado venir, teníamos acordada la fecha, los pasajes y todos los detalles, pero la semana pasada me llamó para excusarse debido que estos días, tenía visitas oficiales de autoridades paraguayas en Chile y tenía que cumplir con su trabajo de anfitrión. Le pedimos autorización para fotocopiar sus artículos y entregarlos a ustedes en la carpeta que tienen; dio su anuencia y quedamos en ver si más adelante puede acompañarnos en algún momento.

Su ausencia me obligó a mí a releer y revisar materiales para tratar de introducir el tema que nos convoca, mirando desde afuera, pero asumiendo la tarea que le corresponde a un organismo como el IICA.

Mi intención es solo fijar, lo más claramente posible, los alcances y límites de esta tarea, hacer, como suele decirse, el “rayado de la cancha” para que todos tengamos claro el objetivo final y concordemos el procedimiento para llegar a alcanzarlo.

---

<sup>2</sup> Representante del IICA en Paraguay  
Asunción, 9 de Octubre de 2007 (alex.barril@iica.int)

Por ello permítanme plantear algunos puntos que me parecen importantes:

1°. Esta es una iniciativa del Ministerio de Agricultura, liderada por el Ministro Molinas y la Dirección General de Planificación. Por tanto es una iniciativa del Gobierno Nacional.

2°. El Ministro acordó iniciar el trabajo con el Consejo Asesor Agropecuario, en el día de hoy con algunos invitados adicionales a insinuación nuestra: el Ministerio de Industria y Comercio, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Relaciones Exteriores, los gremios de Ingenieros Agrónomos y de Médicos Veterinarios.

3°. Se está conciente que aquí faltan actores para alcanzar una representatividad total de la Sociedad paraguaya. Sin embargo se ha optado por empezar el trabajo siendo realistas en el sentido que el “ambiente” político que hoy se vive no es el mejor para ello. Se prefirió comenzar así e ir viendo en el camino como vamos sumando a los demás actores que deberían estar acá.

4°. El IICA es solo la secretaría técnica de este proceso. No tiene la iniciativa ni la responsabilidad política para desarrollar esta tarea. No será una propuesta del IICA en ningún momento, debe ser una propuesta al menos del Consejo Asesor Agropecuario, presidido por el Ministro Molinas.

Quiero enfatizar este punto: porque este es un tema país, es un tema nacional, el IICA no es más que un apoyo para realizar la tarea.

Con estos puntos clarificados permítanme algunas reflexiones sobre el tema:

Hasta hace un tiempo, quizá hasta el 2000, los instrumentos usados para impulsar el desarrollo de la agricultura y el medio rural han sido las “políticas públicas” o “políticas de Gobierno”.

Esto implicada, en la concepción tradicional, que la política pública era definida por una instancia de Gobierno, la que consideraba a la política como un instrumento exógeno al segmento de la sociedad que se pretende intervenir y que, usando un enfoque tecnocrático, asume que debe reunir ciertas consideraciones técnicas que esa instancia entrega.

Dos precisiones sobre este punto: el enfoque tecnocrático restringe la definición de políticas al ámbito de un grupo de técnicos, asesores de un Ministro o expertos en los temas que deben cubrir esas políticas, sin tomar en cuenta a los directamente “afectados” o “beneficiados”; dos: esta concepción y acción generalmente contribuye a la inestabilidad de esas políticas, su vigencia a los más, en el mejor de los casos, se limita a la duración de un gobierno, aunque es más frecuente que se limite al periodo de ejercicio del respectivo Ministro que la impulsa con su propio equipo técnico.

Este procedimiento lleva a que los resultados alcanzados con la implementación de esas “políticas públicas” hayan sido insuficientes para satisfacer las aspiraciones de los “grupos de interés” actores claves del proceso y en ciertos casos terminan afectando, a veces, hasta la gobernabilidad del país.

Este camino descrito hasta aquí es el que se busca desplazar. Para ello hay que partir reconociendo la complejidad de los fenómenos que operan en el sector, la multiplicidad de actores y la diversidad de interés que existen, legítimamente, en el ámbito agrario y rural.

En documentos de la Junta Interamericana de Agricultura, organismo máximo del IICA, los Ministros de Agricultura de los 34 Estados miembros han tratado estos temas y en algunos de ellos se lee: “se debe partir de la premisa de que los procesos de debate, negociación y aprobación de políticas pueden ser, al menos, tan importantes como el contenido de las políticas mismas”...

En este sentido en la Primera Reunión Ministerial “Agricultura y Vida Rural en las Américas” en el año 2001, los Ministros expresaron entre unas de sus conclusiones:

“Consideramos esencial....conformar y fortalecer espacios institucionales de diálogo entre los diferentes niveles de Gobierno, las organizaciones empresariales, de productores y la sociedad civil, para concertar estrategias y compromisos en la gestión de la agricultura y el desarrollo rural, en un marco de transparencia y responsabilidad”.

Este es el escenario en que se inscribe la tarea que emprendemos y que el IICA quiere apoyar. Para esta visión indicada, el término “Política de Estado” se caracteriza por la participación de los grupos cuyos intereses se ven afectados con esas políticas, complementada con la coordinación interinstitucional y multisectorial (por eso la invitación a otros Ministerios) en la “formación de la política” consensuada, vista como un proceso continuo incluyente de diálogo-acuerdo-compromiso-ejecución -seguimiento-evaluación y actualización permanente de las políticas concordadas.

Estamos conscientes que en esta mesa faltan actores, la Academia (es decir la Universidad), los partidos políticos, las organizaciones campesinas, las ONG’s, etc., pero pensamos que eso se irá viendo con el correr de los días y en la medida que la situación política lo vaya permitiendo.

Por ahora la voluntad expresada por el Ministro es iniciar el trabajo.

Se busca partir con la identificación de los grandes temas a discutir y con el acuerdo de una metodología de trabajo que nos permita avanzar y no quedarse en discusiones eternas.

Por todo esto hemos querido iniciar la tarea con el Seminario de hoy día.

Tendremos aquí -como lo indica el programa que tienen- primero la presentación de Don Guillermo Toro, Director de Cooperación Horizontal del IICA con sede en Costa Rica quien nos ilustrará con algunas experiencias en esta tarea, que se han desarrollado en Centro América.

Después la Sra. Ema Laval, Subdirectora Nacional de la Oficina de Políticas Agrarias (ODEPA) del Ministerio de Agricultura de Chile, nos presentará el “caso chileno”, la experiencia como se dio en Chile este proceso. Ema es una actora privilegiada en este caso, pues participó desde un inicio en la Secretaría Técnica de apoyo a la mesa que en Chile dio paso a una Política de Estado para la Agricultura 2000-2010.

Cada expositor hará una presentación del tema y luego habrá un espacio para preguntas, respuestas y debate. Pensamos en no más de una hora para cada presentación, incluyendo el debate respectivo.

Al final, deberíamos ponernos de acuerdo en la fecha de la próxima reunión, el lugar y la hora.

Estimados amigos todos, creemos que este es un gran desafío para todos, para los actores del sector agropecuario, para las actuales autoridades del Ministerio, si pudiéramos avanzar en el camino propuesto se le estará haciendo un gran favor al país. Nosotros estamos disponibles para apoyar, pero la responsabilidad es de ustedes, del sector público y del sector privado, son ustedes los que tienen que asumir la tarea.

Esperamos que nos vaya bien.

Paraguay lo merece y lo necesita.

Gracias.

## **LA POLITICA DE ESTADO**

**Guillermo Toro Briones<sup>3</sup>**

La construcción de una Política de Estado es un proceso que comienza en un país por identificar un problema entre actores, la incorporación de estos actores al diálogo, y definir un quehacer entre todos dentro de un marco de confianza mutua y de buscar soluciones comunes y donde todos aportan las cuotas de sacrificio para una ganancia mutua.

Se define el Estado como el conjunto de actores que conforman una sociedad, esto para diferenciar de Gobierno o sector público que sería otro nivel desde el que ese elaboran y se definen políticas, se entiende también por políticas a un proceso de análisis y toma de decisiones en busca de un objetivo que puede ser gubernamental o público o de Estado cuando atañe a toda la sociedad.

Existen tres elementos fundamentales en la política, el Estado, el Gobierno y la Nación; los dos primeros constituyen las organizaciones políticas, mientras que la nación se define como el territorio, sus gentes, valores y sentimientos. Con ello el Gobierno pasa a ser una parte del Estado, y en su ámbito engloba a los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, allí se encuentra toda la administración pública.

Por su parte el Estado ha sido definido como la organización política de una sociedad o pueblo en el interior de un territorio limitado por fronteras, que dirige y organiza el funcionamiento de la sociedad y asume el papel de regulador de sus relaciones y orientador de sus conflictos.

La política de Estado se diferencia de la política pública o política de gobierno ya que en la Política de Estado participan y se comprometen todos los actores sociales que tienen que ver con el proceso de búsqueda de un producto final, donde el más beneficiado es la sociedad como un todo; mientras una política pública es la que diseña y pone en práctica el Ejecutivo de un país para orientar o dirigir una acción según su compromiso con el país.

Una política de Estado se entiende como aquella que trasciende a un Gobierno, en tiempo y en participación y consideran al conjunto de poderes Estatales en el diseño y ejecución; esto implica generar una necesidad de diálogo, negociación y concertación de las posibles acciones y reformas que implica este tipo de políticas, con un mayor involucramiento de la ciudadanía y los representantes de la administración pública para promover consensos, en el diseño y propuestas de cambio en la administración de los recursos.

Una forma de trabajo es comenzar con un diálogo franco y transparente entre los actores, en una posible mesa de diálogo donde los actores se conozcan y enfrenten una batería de problemas en forma común y buscando un resultado propio para el grupo; este último es el

---

<sup>3</sup> Director de Cooperación Técnica Horizontal del IICA, con sede en San José, Costa Rica (Julio 2006)  
(guillermo.toro@iica.int)

objetivo que congrega a los actores de la política de Estado, leal encuentro de un resultado que les permita llegar a una meta común.

El ejercicio parte por la búsqueda común de un resultado, se quiere o no se quiere promover una inserción de la agricultura en los mercados mundiales, se quiere o no se quiere que los pequeños productores se inserten en la cadena de producción para proporcionar alimentos, se quiere o no se quiere que los agricultores de subsistencia tengan un tratamiento especial para mantenerlos en sus lugares de ubicación o se le busca alternativa en los otros sectores, son todas preguntas muy importantes que deben ser propuestas por quienes van a iniciar un dialogo para la construcción de una Política de Estado.

### **Actores de la Política**

Un segundo tema es la definición de los actores relevantes, que tengan algo que decir o estén involucrados en las decisiones que hay que tomar, por eso si se trata de una política de Estado para el sector agrícola, por lo menos deberían participar actores relevantes de los sectores involucrados; estos serían como mínimo para mirar el sector agrícola en un marco de economía globalizada los siguientes para cada sector:

#### **Sector Público:**

- i. Sector Gobierno: Ministerio de Agricultura (Ministro, Director de Políticas Agrícolas, Director de Organismo Sanitario)
- ii. Sector Legislativo: (Presidentes de ambas Comisiones Agrícolas, del Senado y de la Cámara de Diputados)
- iii. Sector Finanzas Públicas (Ministro de Hacienda y Director de Presupuesto)
- iv. Sector Internacional (Ministro de RREE, Director de Comercio Exterior)

#### **Sector Académico:**

- i. Representantes de las Facultades de Agronomía y Veterinaria
- ii. Asociaciones Profesionales del sector agrícola (Colegio de Ingenieros agrónomos, veterinarios, etc.)

#### **Sector Privado:**

- i. Agricultores: Cámara o Federación de Agricultores y Asociaciones de Pequeños y Medianos Productores, Cooperativas
- ii. Importadores y Exportadores de alimentos (Asociaciones)
- iii. Supermercados y Consumidores (Asociaciones)

Esto implica una gran cantidad de actores que pueden y deben participar , pero también significa una organización lógica del mundo de los representantes, ya que el ideal es que las participaciones sean equitativas y representativas y esto solo se logra si existe una organización que represente a cada uno de los subsectores involucrados, esto implica que el sector privado, que generalmente no está organizado piramidalmente, se organice para ser el interlocutor válido en éste y otros procesos en los cuales le corresponde intervenir; este es uno de los roles más interesantes que le corresponde asumir a los Gobiernos junto a los

privados para fortalecer la organización de los interlocutores que permita una representación significativa.

### **Definición de Temas**

Un tercer tema que surge en la generación de una Política de Estado es el ponerse de acuerdo en los problemas que se van a abordar en el análisis de la situación y la elaboración de la Política de Estado, esto implica necesariamente que uno de los órganos del Ministerio de Agricultura, comúnmente los encargados del área de Políticas defina un escenario de largo plazo, muchas veces sustentado por un análisis de futuro o una proyección a 10 o más años sobre lo que pasara en las tendencias mundiales sobre los temas sectoriales; un complemento para hacer este tipo de trabajo y donde como se ha señalado participan organizaciones que pueden ser proclives al Gobierno o ser de oposición, es revisar los grandes temas que han afectado a la agricultura en los últimos diez o quince años, esto se ha realizado comúnmente en base a los análisis que han realizado ex Ministros que señalan los problemas por los que han pasado en su gestión y que posiblemente aún no han sido resueltos y forman parte de la batería de temas importantes a incluir en la mesa de diálogo que abrirá las expectativas y definirá las líneas de trabajo del grupo que definirá la política de Estado.

Los Escenarios futuros y los grandes temas que aparecen como no resueltos en el proceso de incorporación de productos a los mercados, sus procesos técnicos, sus análisis de resultados y los recursos con que se cuentan, forman parte del trabajo de análisis básico para formular una Política de Estado para el Sector.

El aporte de los Organismos de la sociedad civil y de la Academia, también son cruciales para generar ese escenario futuro sujeto a las restricciones no resueltas aún para el desarrollo del sector y que deben ser incorporadas en el marco de análisis de la Política de Estado; una labor importante en este campo la tienen los Organismos Internacionales que apoyan al sector, ya que todos ellos tienen en sus trabajos posiciones sobre la situación de la agricultura en el continente y de lo que pasa en cada uno de los países, información que sirve de base para conocer el estado actual de la agricultura, sus debilidades y fortalezas, las posibles opciones en los mercados y las restricciones para alcanzarlas, allí los organismos financieros que aportan a la agricultura como el Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) han desarrollado y publicado estudios sobre el comportamiento del sector que usan para asignar los recursos financieros a los países, por otra parte la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en su Unidad Agrícola, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO), también han realizado trabajos para orientar su aporte agregando valor a las acciones de los países y se convierten en instrumentos de consulta y apoyo para los países para la formulación de una Política de Estado.

## **Diálogo y Resultados**

Una vez definido el ámbito, los participantes y los temas a tratar, se comienza con las reuniones tratando cada uno de los temas, donde cada integrante en un tiempo limitado hace una exposición sobre su óptica del problema, sus posibles soluciones y la participación de la entidad que representa en el aporte a la solución del problema, hay que destacar que esta convivencia de todos los actores involucrados es en un comienzo tensa y distante, pero una vez pasadas las primeras rondas de trabajo conjunto se abre un gran espacio de diálogo y se genera un ambiente de confianza entre ellos y de transparencia en la búsqueda de soluciones, siendo este uno de los aportes más importantes en el análisis de soluciones a los temas tratados.

Todos los involucrados analizan cada uno de los temas desde su óptica, proponen soluciones y entre todos buscan puntos de unión que los lleven a obtener Acuerdos que posibilitan la construcción de una Política de Estado consensuada por el mayor número de actores presentes en el proceso de construcción.

Es interesante considerar que para el sector público es muy importante este diálogo ya que éste realza el papel subsidiario y promotor del sector a las tareas productivas y comerciales del sector privado, por eso se recomienda que estos ejercicios con mirada de largo plazo sean hechos por los Gobiernos a sus inicios de Gestión, ya que esto permite tener el tiempo necesario para promover entre la ciudadanía los instrumentos de política generados, crear los sustentos legales que otorguen la base para el desarrollo de la política de Estado (Leyes y reglamentos) y formalizar los mecanismos de seguimiento, revisión y retroalimentación de los procesos de gestión de la política para ir conduciéndola de forma ordenada y flexible en el tiempo para obtener los resultados esperados.

## **Ejecución de la Política**

En su implementación están involucrados todos o casi todos los organismos participantes en su elaboración, donde cada actor tiene su misión para cada política diseñada, los órganos de gobierno en su papel promotor, certificador y financiero; aquí se incluye aquellos órganos que elaboraran proyectos de ley y los miembros de las Comisiones agrarias que las sancionarán pasando los órganos del Estado a certificar los cumplimientos; los órganos de la academia en su papel de supervisores y analistas de estos procesos y los privados en la ejecución de los Acuerdos y en la revisión de los desvíos que éstos puedan tener por problemas internos o externos que se presenten.

Los temas de la adopción de las políticas por parte de los actores, sobre todo de la internalización y empoderamiento que tiene que hacerse entre los involucrados en su ejecución, son fundamentales ya que éstos no han participado en las mesas y en la generación de la Política de Estado y son sus representantes los que deben transmitir a todos los que componen sus asociaciones los acuerdos alcanzados y como jugara cada uno para cumplirlo.

En el caso del sector público, también es importante dado el grado responsabilidad que las instituciones de Gobierno adquirieron con los acuerdos alcanzados que todos los miembros

de las instituciones del sector sean instruidos sobre los Acuerdos y las formas de cumplirlos por parte del sector público y su relación con el sector productor.

Generalmente, una vez que se ha logrado generar los Acuerdos y diseñado la Política de Estado con sus Instrumentos, es el Presidente de la República como supremo responsable del país y de su sociedad quien firma y se compromete a cumplir con este instrumento en su gestión; tema importante es que pasa si esa administración política termina, allí las nuevas autoridades tienen la responsabilidad de continuar con la Política de Estado o adecuarse al marco jurídico que se ha construido en torno a ella y seguir su ejecución sujeto a la flexibilidad que la propia política permite pero sin destacar que se está ejecutando una política que es básicamente un producto de un Gobierno anterior.

## **POLÍTICAS DE ESTADO PARA EL SECTOR SILVOAGROPECUARIO: UN ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA CHILENA**

**Octavio Sotomayor – Guillermo Toro<sup>4</sup>**

### **1. Antecedentes**

*Habiendo pasado un año del término del gobierno chileno del Presidente Lagos, y a instancias de amigos del IICA y de otros profesionales vinculados a estos temas, nos disponemos a analizar lo que fue la experiencia de gobierno sectorial durante la gestión del Ministro de Agricultura de ese período, Sr. Jaime Campos.*

*En estricto rigor, hay que decir que este tema ya ha sido analizado por el Ministro Campos en una conferencia dada en la sede del IICA en octubre de 2006, por invitación de su Director General, Sr. Chelston W. Brathwaite. Esta conferencia sintetiza adecuadamente muchos de los problemas enfrentados con éxito por quién fue el responsable de esa administración, razón por la cual ha sido posteriormente publicada por la Oficina del IICA en Santiago.<sup>5</sup>*

*Por este motivo, en este documento hemos hecho un esfuerzo por no repetir las ideas planteadas por el Ministro de la época, lo que nos ha llevado a abordar este tema desde nuevas perspectivas. Por una parte, quizás nuestra mirada es más técnica, en razón de las responsabilidades que nos tocó ocupar en ese período. 2 Ello implica que en este texto hemos reflexionado acerca de los conceptos que están a la base de los nuevos mecanismos de consulta entre el Estado y la sociedad civil; también hemos descrito en forma sumaria los contenidos de la Política de Estado, así como sus principales resultados. Por otra parte, el tiempo transcurrido y la distancia que se genera al mirar estos temas desde fuera del sector público nos permite hacer una crítica que, lejos de la apología, intenta descubrir nuevas enseñanzas para quienes, en cualquier país del hemisferio, enfrentan responsabilidades de gobierno. En forma más específica, a la luz de la experiencia chilena, en este texto nos hemos preguntado acerca de lo que sucede una vez que finaliza un gobierno, acerca de la tensión objetiva que existe entre la necesidad de darle continuidad a la Política de Estado dejada por un equipo de gobierno y la búsqueda de una identidad y de un sello que legítimamente quiere dejar toda nueva administración.*

#### **1.1. La agricultura chilena a principios del gobierno del Presidente Lagos (2000)**

Durante la década del 90 la agricultura chilena experimentó un proceso sostenido de crecimiento. En ese contexto, Chile implementó un activo programa de negociaciones

<sup>4</sup> Octavio Sotomayor, se desempeñó como Subdirector y luego Director Nacional de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, ODEPA.

Guillermo Toro, trabajó algunos años para esa Oficina y luego como Director de Operaciones para la Región Sur y de Cooperación Técnica Horizontal del IICA en la Sede Central.

<sup>5</sup> Jaime Campos, "Política de Estado para la agricultura chilena del año 2010. Una experiencia a compartir". IICA, Santiago de Chile, Octubre de 2006.

comerciales con diferentes países del continente (México, Canadá, MERCOSUR, entre otros), proceso que culminó con una desgravación unilateral de aranceles aprobada por el Congreso Nacional en 1998. Esta consistió en rebajar el arancel *ad valorem* del 11%, parejo para todos los bienes, a razón de un punto de arancel por año, para llegar a un 6% en enero de 2004.

En medio de ese proceso surgió la llamada “crisis asiática” de 1998, la cual tuvo un fuerte impacto en una economía abierta como la chilena, fuertemente dependiente de las exportaciones. La ralentización del proceso de crecimiento económico implicó una caída de los precios y del consumo interno, a lo que se sumó la caída de los precios internacionales de diversos *commodities* agrícolas. Ello generó una gran inquietud en los agricultores del sur del país, especializados en los rubros lácteos, carne bovina, trigo y otros cultivos anuales, todos exclusivamente orientados hacia el mercado interno. En tal sentido, las regiones del sur del país se encontraban rezagadas respecto de las regiones del centro y del norte del país, especializadas en rubros exportadores (hortalizas, frutas, vinos, semillas y carnes blancas) y de alta rentabilidad. De allí emergió uno de los grandes desafíos enfrentados por el Ministerio de Agricultura (MINAGRI), cual fue incorporar al proceso exportador a los agricultores de las regiones y rubros del sur.

Otro desafío relevante enfrentado por el MINAGRI decía relación con la situación que experimentaba la Agricultura Familiar Campesina (AFC), un alto porcentaje en el país. Esta había sufrido con mayor intensidad los embates de una fuerte sequía que había durado todo el año 1998, y muchas empresas campesinas de tipo asociativo presentaban altos niveles de deuda con el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), entidad ministerial encargada del financiamiento y la asistencia técnica. A pesar del intenso esfuerzo estatal desplegado durante toda la década del 90, hacia fines del año 1999, cuando terminó el gobierno del Presidente Eduardo Frei, sólo una parte acotada de estas explotaciones habían logrado un proceso exitoso de modernización. A pesar de estos avances, miles de explotaciones campesinas mantenían un significativo rezago en materia de desarrollo tecnológico y económico.

Para enfrentar esta compleja situación, las nuevas autoridades del MINAGRI, instaladas en marzo del año 2000, y por iniciativa del Sr. Presidente, convocaron a todos los actores involucrados a un amplio debate sobre las políticas agrícolas a implementar durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos. Para tal efecto, se inició un proceso amplio de consultas con el sector privado, que condujo a la instalación, en junio del año 2000, de una instancia formal de diálogo público-privada denominada Mesa Agrícola, en la que se buscarían tres objetivos:

- Concordar una visión estratégica que sirviera como marco orientador para darle coherencia a la aplicación de la política agrícola, en una perspectiva de mediano y largo plazo. Esta visión quedó expresada en un documento denominado “Una Política de Estado para la Agricultura Chilena, Período 2000-2010”, el cual identificó un conjunto de medidas nuevas de política agrícola, que se sumaron a otra amplia serie de programas y políticas ya en ejecución.
- Concordar en un paquete de medidas de corto plazo, orientadas a enfrentar los problemas más urgentes planteados por los agricultores. Estas medidas quedaron

consignadas en un documento que se llamó “Acta de Acuerdos de la Mesa Agrícola constituida por S. E. el Presidente de la República”, en donde se especificaban 43 compromisos que asumía el gobierno en plazos determinados. Estas medidas debían ser evaluadas y al mismo tiempo, coherentes con una visión de largo plazo.

- Concordar en una agenda de corto plazo específica para la AFC, que fuese coherente con las definiciones de corto y largo plazo adoptadas para el conjunto del sector. Estas medidas quedaron consignadas en un documento que se llamó “Acta de Acuerdos de la Mesa para el Desarrollo de la Agricultura Familiar Campesina”, en donde se especificaron 67 compromisos asumidos el gobierno. Ambas Actas de Acuerdo formaron parte de los anexos del documento “Una Política de Estado para la Agricultura Chilena, Período 2000-2010”.<sup>6</sup>

## 1.2. La perspectiva conceptual: ¿porque una Política de Estado?

La competencia internacional ha internalizado en los gobiernos, empresas privadas y otras instituciones de fomento una visión sistémica, en donde son las agrocadenas y no exclusivamente las empresas individuales las que compiten entre sí. Ello ha llevado a revalorizar el impacto de las alianzas entre el Estado y el sector privado para implementar la política sectorial. Sobre todo que hoy se ha comprendido que el problema es nacional y por competir con sus productos, por ello todos los miembros de esta cadena tienen un rol que realizar para el éxito conjunto de los productos

Sin dejar de cumplir las funciones que les son propias, esto supone un cambio en las actitudes tradicionales que han tenido ambos actores. El Estado abre espacios de participación y al mismo tiempo, asume como propios los problemas del sector privado, mientras que éstos también asumen responsabilidades en temas de política pública, abandonando un rol pasivo que normalmente sólo se limita a comentar y/o a criticar las decisiones públicas.

Operacionalmente, estas alianzas público privadas debe expresarse a través de agendas de trabajo que impliquen acciones sistemáticas para incrementar la competitividad sectorial. Estas agendas pueden ser de carácter transversal -que abarcan al conjunto de temas y problemas que afectan el desarrollo del sector agroalimentario- o pueden comprender ámbitos temáticos más acotados, tales como los que afectan a una agrocadena en particular.

Esta tendencia que se presenta en el ámbito de la agricultura mundial converge con otros cambios conceptuales que se observan en áreas cada vez más amplias de la acción pública.<sup>7</sup> En todas partes del mundo se observa que los enfoques convencionales utilizados para la formulación de políticas y la toma de decisiones en distintas esferas (agrícolas o no) han hecho crisis y se confrontan crecientemente con una mayor movilización ciudadana. Este fenómeno es consecuencia de la multiplicación de los actores que intervienen en los temas

<sup>6</sup> Todos estos trabajos pueden encontrarse en: “Una Política de Estado para la Agricultura Chilena, periodo 2006-2010”, Ministerio de Agricultura, Octubre de 2001. Véase también en: [www.odepa.cl](http://www.odepa.cl)

<sup>7</sup> Muchas de las ideas de esta sección provienen de: Jean Jacques Duhart, “Gestión pública et participation citoyenne: leçons de l’expérience internationale et stratégies pour le Chili. Une analyse des dispositifs innovants de consultation et dialogue public”. Mémoire de Recherche, ENA, Paris, 2002

públicos, así como de la delegación de atribuciones y competencias de los estados nacionales, tanto “hacia arriba” (nivel supranacional) como “hacia abajo” (nivel regional, estatal o municipal). A ello se suma la importancia que empiezan a adquirir los tribunales en el tratamiento de las cuestiones públicas, luego de la multiplicación de recursos presentados a la justicia contra el Estado o sus responsables, por particulares y organizaciones de la sociedad civil.

Por otra parte, se observa una complejización creciente de los problemas públicos a los cuales el Estado debe hacer frente, en razón de la interdependencia de las sociedades y economías contemporáneas, así como del vertiginoso avance de los conocimientos científicos. De este modo, los problemas públicos son progresivamente más transversales y desbordan los límites tradicionales de las lógicas sectoriales y de los ámbitos de gestión de los órganos habituales de la administración.

También esta tendencia se ve influida por la emergencia de nuevas formas de legitimación de la acción pública, en donde ésta no sólo es el resultado de la eficacia, la pertinencia o la aceptación de las decisiones de la autoridad, sino que también de la transparencia, de la “manera” de decidir. Ante decisiones cada vez más complejas, es fundamental verificar que los procedimientos utilizados aseguren la expresión de todos aquellos que puedan ser afectados, así como que todas las aristas y connotaciones asociadas a esa decisión hayan sido debidamente analizadas.

En Chile, la experiencia de haber enfrentado diversos tipos de crisis -conflictos indígenas, medioambientales, alimentarios u otros-, ha llevado a los formuladores de políticas a revalorizar el aporte de los diversos actores o grupos de interés (*stakeholders*) en los procesos de toma de decisión y diseño de dichas políticas. Frente a estas crisis la autoridad del Estado se ha erosionado en su capacidad de interpretar el bien común, debilitando a los sistemas de decisión, muchas veces perplejos frente a problemáticas “nuevas”, más complejas e inciertas, que escapan a los criterios de gobernabilidad y a las soluciones tradicionales.

Para tratar de responder a estos desafíos, en diversos países se han desarrollado esfuerzos para ampliar el compromiso de los ciudadanos en la formulación de las políticas, a través de la exploración de nuevas formas de diálogo público, de modalidades innovadoras de consulta y de participación: desde la existencia de mesas o comisiones de trabajo para negociar conflictos o definir políticas macrosectoriales, hasta la existencia de procesos de consulta pública a través de Internet para definir normas y regulaciones, pasando por conferencias temáticas relativamente masivas para recoger la percepción de los *stakeholders*, o la utilización de la modalidad del “cuarto adjunto” para hacer participar al sector privado en las negociaciones comerciales internacionales.

Estos enfoques apuntan a mejorar la calidad de las decisiones y políticas públicas, así como a aumentar la transparencia y la legitimidad de la acción de los gobiernos, incorporar y comprometer a los privados, reforzando con ellos a los sistemas democráticos. Ellos suponen un cambio conceptual respecto del modelo tradicional de formulación de políticas públicas, en donde el enfoque lineal o secuencial de decisión (concepción -> evaluación -> decisión -> implementación) deja de ser válido, para ser reemplazado por un enfoque basado en un proceso de interrelaciones múltiples, realizado a través de una combinación

de modalidades de cooperación y competencia, por una red de actores organizados, tanto públicos como privados.

**CUADRO 1**  
**DOS MODELOS DE TOMA DE DECISIÓN**

<i>Decisión tradicional ("Elección irreversible")</i>	<i>Decisión de incertidud ("Encadenamiento de encuentros")</i>
<i>Momento único, un acto</i>	<i>Una actividad iterativa encadenando decisiones de segundo nivel</i>
<i>Tomada por un actor legítimo</i>	<i>Comprometiendo a una red diversificada de actores</i>
<i>Clausurada por la autoridad científica o política</i>	<i>Reversible, abierta a nuevas informaciones o a una reformulación del problema</i>

*Fuente: Callon et al (2001)*

La conceptualización anterior tiene especial validez para la gestión de las políticas públicas aplicadas a la agricultura y al sistema agroalimentario. El incremento de la competencia a escala internacional, especialmente sumado a las singularidades que son propias de todas las agriculturas del mundo (entre otras: dependencia del clima, ciclos de precios, barreras paraarancelarias, inercias biológicas), obligan a un dispositivo de política sofisticado, basado en mecanismo de consulta público-privado, para un buen gobierno sectorial. Lo anterior supone la construcción de una visión compartida acerca de la evolución deseada del sistema agroalimentario, la cual debe estar sustentada en un esquema institucional estable, que perdure en el tiempo, de modo de lograr que las políticas públicas perseveren hasta alcanzar los objetivos planteados.

La magnitud de los desafíos que enfrenta cada país obliga a diseñar estrategias de largo plazo, cuya implementación debe ir más allá de los ciclos políticos que son propios de una sociedad democrática, especialmente en el sector agrícola por su dependencia de los ciclos biológicos. Esto implica que debe invertirse tiempo y energía en lograr consensos políticos más amplios acerca de lo que hay que hacer, incorporando la visión de los diversos grupos o alianzas políticas, ya sea que estén el gobierno o en la oposición. Dicha visión debe expresarse en documentos conceptuales de carácter temático, que aclaren los dilemas enfrentados y las opciones tomadas en materia de política pública. Del mismo modo, esta visión debe expresarse en compromisos políticos de largo plazo, idealmente respaldados por leyes plurianuales que le den estabilidad presupuestaria y proyección a los diversos programas de fomento impulsados por el Estado.

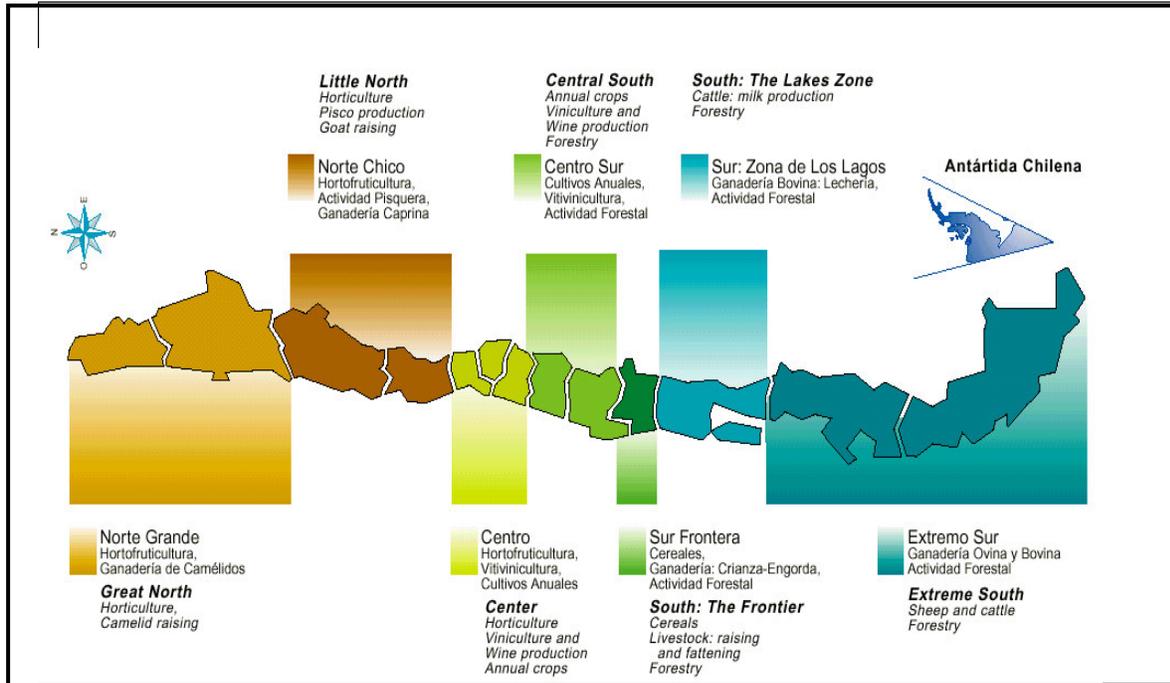
La generación de una visión de Estado adquiere una urgencia mayor en el caso de países en donde existen tensiones entre el poder central y las regiones o estados federales, pues aquellas obligan a un esfuerzo adicional para llevar a visiones consensuadas. Estas tensiones emergen del juego de las diferentes sensibilidades políticas, y pueden ser consideradas como algo inherente a un régimen de tipo federal. Sin embargo, ellas deben ser reguladas y mantenidas a raya, dentro de ciertos marcos, de modo de no erosionar el principio de co-responsabilidad que debe existir entre ambos niveles de gobierno.

Toda administración de gobierno aspira legítimamente a marcar un sello que le de identidad a su gestión y que la diferencie de la administración anterior, aunque sea de su misma tendencia política. Aún así, es necesario contar con una estrategia marco de largo plazo, de modo de darle respaldo al quehacer del gobierno, que permita darle coherencia a la política sectorial, ahorrar energía política y social, así como valiosos recursos materiales.

### Cifras de Presentación de la Agricultura Chilena

Población País 2002 (personas)	15.116.435
Porcentaje de Población Rural 2002	13,4
Fuerza de Trabajo Agrícola 2004	774.443
Participación Sector Silvoagropecuario en PIB Nacional (%)	4,5
Participación Sector Agroindustrial en PIB Nacional (%)	11,3
Participación Agricultura + Agroindustria en PIB Nacional (%)	15,8
Exportaciones Silvoagropecuarias ( millones de dólares FOB) 2004	7.482
Importaciones Silvoagropecuarias ( millones de dólares CIF) 2004	1.808
Balanza Silvoagropecuaria (millones de dólares) 2004	6.877
Número de Explotaciones, activas y clasificadas 1997 (último Censo)	305.244
Número de Explotaciones Campesinas, activas y clasificadas 1997 (último Censo)	278.840

### Macro-Regiones Agrícolas Chilenas



## **2. EL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE ESTADO**

### **2.1. El proceso “Mesa Agrícola”**

Desde el principio la Mesa Agrícola fue definida como una instancia de diálogo acotada, con un número reducido de integrantes pero con amplio papel en el proceso productivo del sector, de modo de hacer posible un debate riguroso y ordenado, capaz de generar consensos fundamentales. La Mesa fue integrada por 14 miembros seleccionados por el Ministro de Agricultura: tres representantes de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), el principal gremio empresarial agrícola del país; un representante de la Corporación de la Madera (CORMA), que agrupa a las empresas forestales; tres representantes de la Agricultura Familiar Campesina (AFC) para lo cual se invitó a un representante de las tres organizaciones nacionales campesinas históricas (MUCECH, CAMPOCOOP y Voz del Campo AG); un representante del Colegio de Ingenieros Agrónomos; un representante del consejo de Decano de Facultades de Agronomía; el Presidente de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados y el Presidente de la Comisión de Agricultura del Senado. Además del Ministro de Agricultura, por el Poder Ejecutivo acudieron los Ministros de Hacienda, Relaciones Exteriores y Secretaría General de la Presidencia, quienes asistieron a sesiones específicas y/o enviaron a sus asesores. A ello se agregaron invitaciones a otros dirigentes gremiales y/o profesionales destacados del sector, quienes concurrieron a determinadas sesiones de la Mesa para analizar temas específicos. Se estima que en total participaron unas 50 personas.

De acuerdo a un programa de trabajo preestablecido, la Mesa Agrícola sostuvo 13 reuniones de 3 o 4 horas cada una, realizadas en un plazo de aproximadamente dos meses. La Oficina de Estudios y Políticas Agrícolas (ODEPA) del MINAGRI se encargó de la coordinación global del proceso, lo que incluyó toma de actas de cada reunión, preparación de la documentación técnica correspondiente, negociación de temas específicos con el sector privado y otros organismos de gobierno, redacción de las Actas de Acuerdo y de la versión final del documento Política de Estado.

El sector productor y el político presentaron sus posiciones mediante un documento que se iba conociendo y analizando a través de la discusión en la mesa.

En lo que se refiere a las medidas de corto plazo, la mayor parte de las cuales eran de responsabilidad del gobierno, éstas fueron objeto de una difícil negociación política en la fase final del proceso, el que fue conducido por el Ministro de Agricultura con el apoyo de ODEPA. La redacción de cada acuerdo fue cuidadosamente estudiada, de manera de poder garantizar el efectivo cumplimiento de los compromisos asumidos por el gobierno.

Para la definición de la política de mediano y largo plazo, ODEPA propuso un texto que resumía el debate no coyuntural realizado por la Mesa, de adonde se identificaron algunas nuevas medidas de política a ser estudiadas e implementadas en los años siguientes. A lo anterior se agregó una sistematización de las medidas y/o los programas públicos ya en implementación, algunos de los cuales provenían de la década del 90, mientras que otros venían operando desde la década del 80 e incluso del 70. Con ello se obtuvo un planteamiento coherente que consideraba tanto lo que ya hacía el gobierno como lo que se

consideró deseable que hiciese, dependiendo de la disponibilidad de recursos presupuestarios y de la voluntad política de los actores involucrados (entre otros, del mundo parlamentario). Todos estos planteamientos fueron validados por los miembros de la Mesa Agrícola a través de un comité de redacción *ad hoc*.

Una vez establecido el marco general, el gobierno se concentró en abordar los problemas de la AFC. Para tal efecto, durante el año 2001 se constituyó una Mesa Campesina coordinada por el Ministro y el Subsecretario de Agricultura. Esta instancia operó básicamente con la misma metodología, y culminó su trabajo en octubre de ese año con la firma del Acta de Acuerdo ya mencionada.

coordinación global del proceso, lo que incluyó toma de actas de cada reunión, preparación de la documentación técnica correspondiente, negociación de temas específicos con el sector privado y otros organismos de gobierno, redacción de las Actas de Acuerdo y de la versión final del documento Política de Estado.

El sector productor y el político presentaron sus posiciones mediante un documento que se iba conociendo y analizando a través de la discusión en la mesa.

En lo que se refiere a las medidas de corto plazo, la mayor parte de las cuales eran de responsabilidad del gobierno, éstas fueron objeto de una difícil negociación política en la fase final del proceso, el que fue conducido por el Ministro de Agricultura con el apoyo de ODEPA. La redacción de cada acuerdo fue cuidadosamente estudiada, de manera de poder garantizar el efectivo cumplimiento de los compromisos asumidos por el gobierno.

Para la definición de la política de mediano y largo plazo, ODEPA propuso un texto que resumía el debate no coyuntural realizado por la Mesa, de adonde se identificaron algunas nuevas medidas de política a ser estudiadas e implementadas en los años siguientes. A lo anterior se agregó una sistematización de las medidas y/o los programas públicos ya en implementación, algunos de los cuales provenían de la década del 90, mientras que otros venían operando desde la década del 80 e incluso del 70. Con ello se obtuvo un planteamiento coherente que consideraba tanto lo que ya hacía el gobierno como lo que se consideró deseable que hiciese, dependiendo de la disponibilidad de recursos presupuestarios y de la voluntad política de los actores involucrados (entre otros, del mundo parlamentario). Todos estos planteamientos fueron validados por los miembros de la Mesa Agrícola a través de un comité de redacción *ad hoc*.

Una vez establecido el marco general, el gobierno se concentró en abordar los problemas de la AFC. Para tal efecto, durante el año 2001 se constituyó una Mesa Campesina coordinada por el Ministro y el Subsecretario de Agricultura. Esta instancia operó básicamente con la misma metodología, y culminó su trabajo en octubre de ese año con la firma del Acta de Acuerdo ya mencionada.

## 2.2. La Política de Estado

La Política de Estado fue diseñada de modo de que ésta fuera comprensible y apropiable por parte de los agricultores y otros actores privados, vale decir, se hizo tomando en especial consideración su dimensión comunicacional: para evitar una gran dispersión de medidas de política, situadas en distintos niveles y con diversos requerimientos presupuestarios, se optó por identificar siete grandes ejes temáticos que dieran cuenta de todo el quehacer del MINAGRI y sus organismos relacionados. Esos ejes fueron:

**2.2.1. Confianza y seguridad para los productores agrícolas:** Esta área es fundamental para generar el marco de estabilidad que requiere la agricultura para su modernización, considerando las inercias e irreversibilidades que son propias de los procesos de inversión en el sector. Se contemplaron las siguientes líneas de trabajo: (i) implementación de un sistema de seguro agrícola para enfrentar adversidades climáticas; (ii) mantención de las bandas de precios y rol activo de la Comercializadora de Trigo S.A. (COTRISA); (iii) aplicación de los instrumentos legales vigentes para enfrentar la competencia desleal y la volatilidad de los precios internacionales de los productos agrícolas (salvaguardias, derechos compensatorios, derechos antidumping); creación de un fondo de defensa de los productos chilenos, que financie la realización de estudios sobre el funcionamiento de mercados externos, la formación de los precios de productos que son enviados a Chile y la implementación de medidas de corrección de distorsiones; (iv) desarrollo de nuevos instrumentos para disminuir el riesgo de la actividad agrícola (uso de mercado de futuros, fondos de garantías, *warrants*, sistema de estabilización de ingresos de los agricultores, seguros cambiarios, otros); (v) implementación de una bolsa de productos silvoagropecuarios, con sus correspondientes instrumentos financieros de complemento,

**2.2.2. Desarrollo de Mercados:** Este eje de trabajo es esencial para la agricultura chilena, por cuanto permite la apertura preferencial de otros mercados, el aseguramiento del acceso de nuestras exportaciones, la eliminación de restricciones al comercio, la protección de inversiones en el exterior y el desarrollo de las exportaciones con mayor tecnología incorporada. Del mismo modo, este eje abre nuevas posibilidades productivas a los agricultores, así como permite garantizar el normal funcionamiento de los mercados internos para facilitar sus transacciones. Se contemplaron las siguientes líneas de acción:

- **Mercados externos:** (i) creación de una Comisión Permanente de Consultas con el sector privado para incorporar sus puntos de vista en las negociaciones comerciales; (ii) apertura de nuevos mercados a través de convenios sanitarios gestionados por el SAG (iii) suscripción de Tratados de Libre Comercio y participación activa del país en la negociación de la OMC (Ronda del Milenio); (iv) incorporación a nuestra oferta exportable de productos generados por el sector de agricultores especializados en la sustitución de importaciones; (v) revisión y perfeccionamiento de los procesos de inspección asociados al proceso de certificación de productos de exportación; (vi) ampliación de las Agregadurías Agrícolas a nuevos

mercados; (vii) ampliación y perfeccionamiento de la operación del Fondo de Promoción de Exportaciones Agropecuarias (FPEA).

- **Mercados internos:** (i) perfeccionamiento del funcionamiento de los mercados internos, a través del desarrollo de normas y regulaciones que hagan más transparente las transacciones y eviten distorsiones en los precios percibidos por los agricultores; (ii) reforzamiento de los sistemas de fiscalización de estas normas y regulaciones por parte del SAG, Servicio Nacional de Aduanas, Servicio Nacional del Consumidor, MINSALUD y otras instituciones; (iii) perfeccionamiento de la Fiscalía Nacional Económica y de la legislación antimonopolio; (iv) fomento a la agricultura de contrato, a través de instrumentos de fomento de CORFO (Programas de Proveedores); (v) fomento a las iniciativas privadas tendientes a incrementar las capacidades de acopio y/o de transformación por parte de los agricultores y sus organizaciones productivas y gremiales; (vi) desarrollo y perfeccionamiento de los sistemas de información de mercado de ODEPA.

**2.2.3. Mejoramiento de la productividad de los recursos naturales:** Esta línea de trabajo contempló seis ámbitos de acción aplicados a los recursos físicos o activos de los agricultores: (i) Programa Para la Recuperación de Suelos Degradados (PRSD); (ii) Ley de fomento al riego; (iii) Ley de fomento de plantaciones forestales; (iv) aprobación en el Parlamento de un nuevo Código de Aguas; (v) mejoramiento del patrimonio fito y zoonosanitario; (vi) valorización económica y protección de recursos genéticos nativos.

**2.2.4. Desarrollo de la competitividad:** este tema se analizó considerando cinco dimensiones o áreas de trabajo:

- **Innovación e investigación,** se consideró: (i) un trabajo coordinado entre la Fundación para la Innovación Agraria (FIA) y el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA), así como la implementación de un Consejo para la Innovación Agraria, en donde se integre el trabajo de estas instituciones con el que realizan otras entidades públicas (CIREN, INFOR, CORFO, otros), así como universidades, institutos privados de investigación y empresas comerciales; (ii) una mejor integración con los instrumentos de CORFO orientados a la innovación tecnológica (FDI, FONTEC, FONDEF, otros), así como la creación de un Fondo de Capital de Riesgo dirigido a fomentar la innovación tecnológica: Complementariamente, debe evaluarse la posibilidad de incorporar un incentivo tributario a la innovación tecnológica.
- **Transferencia tecnológica y modernización de la gestión,** se contempló: (i) el fortalecimiento de los GTT, a través de un estrechamiento de los vínculos con FIA e INIA y de la asignación de recursos presupuestarios para su cofinanciamiento; (ii) el reforzamiento del INDAP en su rol de apoyo a la pequeña agricultura, a través de la focalización de sus instrumentos hacia los grupos menos favorecidos, pero en una clara estrategia de desarrollo productivo; (iii) la ampliación del número de Centros de Gestión (CEGE), y consolidación e integración de los existentes; (iv) el reforzamiento del rol de

la CORFO, el Banco del Estado (BECH) y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) en el sector agrícola, y articulación de sus instrumentos con sus equivalentes del MINAGRI.

- **Formación de los recursos humanos y capacitación**, se contempla: (i) un sistema de formación y capacitación permanente, en conjunto con los Ministerios de Educación y del Trabajo; (ii) la implementación de un programa de formación y capacitación para la profesionalización de los productores campesinos; (iii) un programa activo y articulado, en conjunto con el SENCE, para facilitar y masificar el uso de la franquicia tributaria; (iv) la ampliación del acceso y uso de Internet a las distintas actividades sectoriales; (v) el diseño e implementación de un sistema de acreditación de competencia laborales.
- **Financiamiento**, se propuso un rol activo y eficiente del BECH, INDAP y CORFO en el financiamiento del sector agropecuario, así como incentivar el rol de los bancos privados.
- **Fomento a la asociatividad**, se optó por apoyar y colaborar activamente con los gremios y organizaciones de agricultores, de manera de lograr una efectiva puesta en operación público/privada de la política agrícola. En este marco, se decidió apoyar la consolidación de las Comisiones Nacionales de Rubros, en las que participaban los representantes de cada eslabón de la cadena agroalimentaria.

**2.2.5. Agricultura Limpia y de Calidad:** se consideraron dos áreas de trabajo: un marco institucional para el desarrollo de la calidad y el fortalecimiento de regímenes regulatorios y de fomento para la calidad. En relación con los regímenes regulatorios, se identificaron diversos temas: (i) implementación de Programas de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA); (ii) modernización de los regímenes de inspección de alimentos considerando la incorporación de Sistemas de Aseguramiento de Calidad, (iii) perfeccionamiento del actual sistema de regulación de los Organismos Genéticamente Modificados (OGM); (iv) mejoramiento de la Política Nacional sobre Plaguicidas, (v) fortalecimiento de los mecanismos de trazabilidad, (vi) consolidación del Programa Nacional de Control de Residuos, (vii) consolidación del Sistema de Planteles Animales Bajo Control Oficial (PABCO). En relación con los regímenes regulatorios en cuanto a los atributos de valor, se consideró el establecimiento de un Sistema de Menciones de Calidad. Complementariamente, se estableció un programa de trabajo para homogeneizar criterios, disminuir la discrecionalidad funcionaria, simplificar trámites y contribuir en todo cuanto sea necesario para el mejoramiento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

**2.2.6. Desarrollo forestal:** Considerando las tendencias de evolución del sector, la política forestal definida por el Ministerio de Agricultura y aplicada por la CONAF e INFOR consideró dos ámbitos principales de acción. Por una parte, se procuró responder a la demanda ciudadana y de la comunidad internacional, minimizando el deterioro de los ecosistemas forestales y recuperando el

patrimonio natural de Chile. Por otra parte, se optó por favorecer el desarrollo de la empresa forestal, integrar la silvicultura en los sistemas de producción agropecuarios y articular el componente forestal con los circuitos de comercialización e industrialización que permitan maximizar el valor agregado. Sobre la base de las consideraciones anteriores, se implementaron las siguientes líneas de trabajo: (i) diseño de una nueva institucionalidad forestal (ii) promulgación de una legislación que promueva la utilización racional y sustentable del bosque nativo; (iii) revisión de la Ley de fomento forestal N° 19.561, para mejorar la participación de los pequeños y medianos productores (iv) reforzamiento de los programas de regularización de títulos de dominio; (v) perfeccionamiento de los mecanismos de financiamiento (créditos de enlace); (vi) ampliación del sistema de securitización forestal; (vii) desarrollo de sistemas de certificación de manejo forestal sustentable (viii) fortalecimiento de los sistemas de vigilancia sanitaria (ix) mejoramiento de la comercialización de los productos, con énfasis en las pequeñas y medianas empresas forestales; (x) desarrollo de programas e instrumentos de fomento para integrar y valorizar económicamente las funciones no madereras de los bosques (promoción del turismo rural, captación de carbono a través de bonos, mantención de la biodiversidad y uso económico sustentable, otros); (xi) protección de los ecosistemas forestales contra el fuego, las plagas y enfermedades y otras formas de deterioro (xii) desarrollo de las Areas Silvestres Protegidas Privadas (ASPP) y del Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE); (xiii) desarrollo de la silvicultura urbana; (xiv) articulación de un Programa Nacional de Educación Ambiental Forestal; (xv) aplicación de una estrategia de fiscalización destinada a proteger la diversidad biológica, los suelos y las aguas.

- 2.2.7. Un nuevo mundo rural:** Por la naturaleza múltiple de la ruralidad y el carácter multisectorial de su problemática, así como por la ubicación funcional del Ministerio de Agricultura dentro del aparato del Estado, se consideró imprescindible que el MINAGRI tuviese una participación activa en la coordinación de iniciativas destinadas a fomentar el desarrollo rural. Para tal efecto, se propuso avanzar hacia una estrategia nacional de desarrollo rural que considerara los siguientes elementos: (i) generación de nuevos instrumentos de fomento productivo y de mejoramiento ambiental (ii) programas integrados de desarrollo rural y territorial; (iii) desarrollo de la cultura y educación rural; (iv) acceso de la población a viviendas rurales e inversión en infraestructura básica y productiva; (v) relaciones laborales modernas y equilibradas; (vi) políticas de fomento del desarrollo territorial equilibrado; (vii) desarrollo de la sociedad civil rural.

### **3. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE ESTADO**

#### **3.1. La necesidad de concretar: el problema de la credibilidad**

Una vez terminado el proceso Mesa Agrícola, el MINAGRI inició un largo debate con los gremios agrícolas acerca del cumplimiento de los compromisos asumidos por el gobierno y por los productores, especialmente aquellos consignados en el Acta de Acuerdos de Corto Plazo. Dado el carácter urgente de esas medidas, los agricultores ejercieron una presión inmediata sobre el MINAGRI, evaluando a través de declaraciones de prensa si las medidas gubernamentales serían adoptadas. La Subsecretaría de Agricultura y ODEPA, actuando en forma conjunta, se encargaron de hacer un seguimiento de los acuerdos y de coordinar las medidas con las otras entidades gubernamentales involucradas; este trabajo, a veces arduo y conflictivo, fue de la mayor importancia pues la credibilidad de las autoridades del Ministerio se basaba en la capacidad de concreción de los diversos acuerdos tomados.

Del mismo modo, ODEPA preparó informes mensuales acerca del grado de cumplimiento de esos acuerdos, de modo de objetivar el debate y enfrentar las críticas planteadas por el sector privado. El Ministerio emitió tres informes escritos sobre los avances en la implementación de los Acuerdos de Corto Plazo, luego de lo cual -considerando que todas las medidas habían sido ejecutadas, al cabo de aproximadamente cinco meses- procedió a cerrar el debate. Esta decisión provocó el surgimiento progresivo de un nuevo debate con los gremios agrícolas, más propositivo y centrado en la realidad de cada cadena agroindustrial, para lo cual se procedió a implementar diversas agendas de trabajo público – privadas. A ello se sumó el repunte de algunos precios agrícolas y un tipo de cambio que se mantuvo alto durante todo el período, hasta mediados del año 2005. Todos estos factores ayudaron finalmente a descomprimir el ambiente político existente en el sector y a pasar a una nueva etapa.

En relación a las definiciones de largo plazo contenidas en la Política de Estado, hay que decir que ellas nunca fueron objeto de una atención o de una evaluación sistemática por parte del sector privado. La Política de Estado fue usada como carta de navegación para la gestión interna de la política sectorial, y al mismo tiempo, como un elemento que cumplió un rol más bien político y comunicacional: la Política de Estado sirvió para ordenar el debate público, para fijar los marcos u orientaciones estratégicas de la política (por ejemplo, opción por la apertura externa), y sobre todo, para demostrar que “existía” una política sectorial, fuese o no del gusto de algunos agricultores.

Para reforzar este concepto, meses después ODEPA procedió a confeccionar dos publicaciones que se difundieron profusamente por el país (15.000 ejemplares), en donde, a través de cartillas técnicas, se hizo una descripción operacional del funcionamiento de cada programa o instrumento que formaba parte de la Política de Estado. Los organismos del sector agropecuario se “empoderaron” de las decisiones de la política divulgándola y promoviéndola. De este modo, la publicación “Instrumentos de Fomento para el Sector Silvoagropecuario” explica como funcionan los 75 instrumentos de fomento productivo descritos en la Política de Estado, y al mismo tiempo, la publicación “Instrumentos Sociales para el Sector Rural” explicita la forma de aplicación de 44 instrumentos o programas de

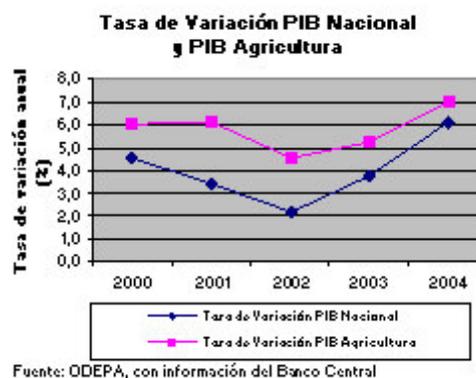
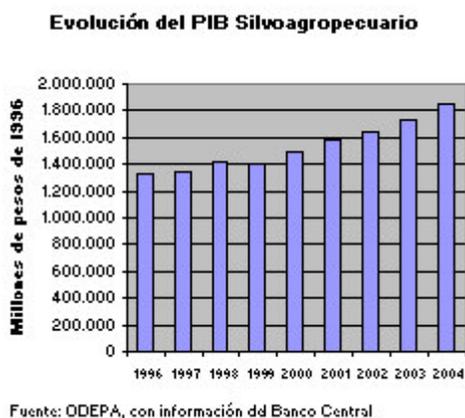
desarrollo rural operados por diversos ministerios<sup>8</sup>. Ambos documentos sirvieron para reiterarle a los agricultores que existía una batería de instrumentos de desarrollo agrícola y de desarrollo rural, que eran parte de un todo coherente denominado Política de Estado. Este esfuerzo culminó a fines del gobierno, con la elaboración de una Memoria Ministerial 2000-2006, en donde se hizo una suerte de evaluación de todos los aspectos considerados en la Política de Estado.<sup>9</sup>

Como ya se ha señalado, muchas de las iniciativas planteadas en la Política de Estado fueron implementadas por separado en cada cadena agroindustrial, a través de las Comisiones Nacionales por Rubro. Al momento de finalizar el proceso Mesa Agrícola era evidente que cada rubro productivo presentaba una problemática específica, con actores diferentes y con dinámicas de conflicto o de cooperación que eran específicas de cada cadena. Por tal razón, se procedió a dinamizar el funcionamiento de estas Comisiones, procurando identificar agendas de trabajo público privadas que sirvieran para elevar la competitividad global de cada cadena y para resolver los problemas o puntos de bloqueo que afectaban su funcionamiento.

### 3.2. Los resultados 2000-2005

Los resultados sectoriales obtenidos durante el período se deben a múltiples variables. Por una parte, a la aplicación sistemática de la Política de Estado por parte de los organismos públicos y privados, junto al esfuerzo de los agricultores y empresarios que conforman el sector. Por otra, también han incidido de forma decisiva factores tales como el valor de la divisa, el comportamiento de los precios internacionales y la ausencia de grandes catástrofes naturales.

Considerando todos estos elementos, el sector silvoagropecuario tuvo un dinámico comportamiento durante el período. Se estima que el PIB sectorial creció a una tasa promedio anual de 5,8%, mientras que el PIB nacional lo habría hecho a un ritmo de 4,3% durante los últimos seis años. Ello permitió que el PIB silvoagropecuario alcanzara en el año 2004 un valor de 1.854.997 millones de pesos de 1996.



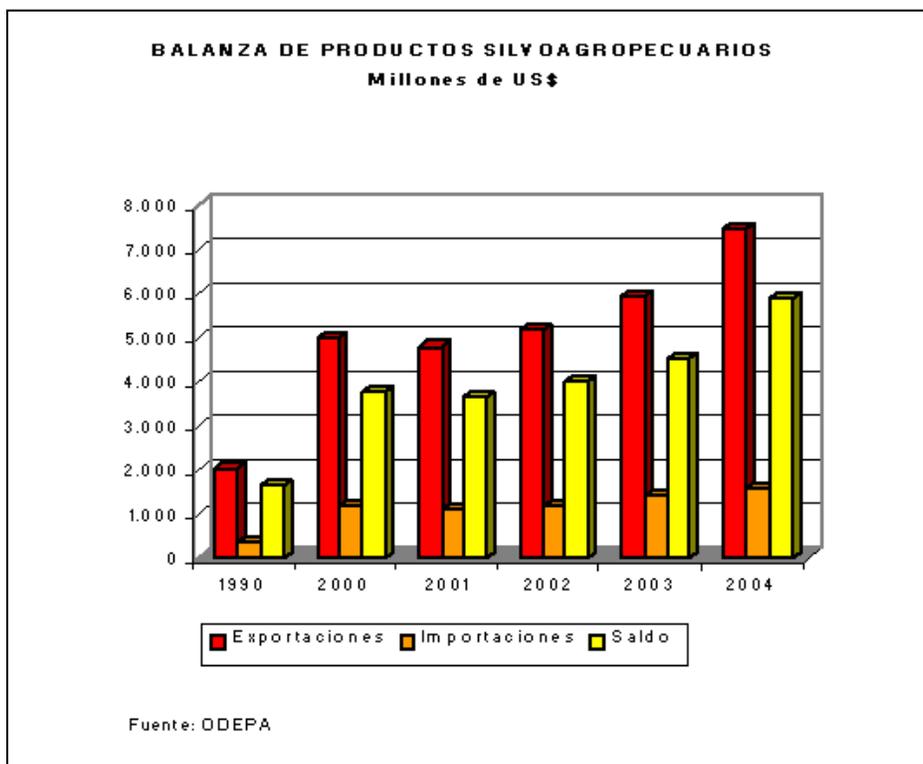
<sup>8</sup> Ambas publicaciones se encuentran en: [www.odepa.cl](http://www.odepa.cl)

<sup>9</sup> MINAGRI, Memoria periodo 2000-2006, Santiago de Chile, Marzo de 2006

En el sector silvoagropecuario la tasa de desempleo se ha mantenido sistemáticamente por debajo de la media nacional. Desde fines de los 90 los niveles de desocupación de la economía chilena bajan de manera sostenida, pasando desde una cifra cercana a los dos dígitos a un promedio anual en torno a 8% en 2005. Los valores para la actividad agrícola caen desde 5,7% a comienzos del período a 4,5% en el último año.

En materia de comercio exterior, a partir del año 2000, y más claramente del año 2002, las exportaciones silvoagropecuarias exhiben un alto dinamismo. El monto de las exportaciones sectoriales bordeó los US\$ 7.500 millones en 2004 y se estima que se empino hacia los US\$ 8.000 millones en 2005.

La balanza comercial de productos agrícolas, pecuarios y forestales ha mostrado también un comportamiento muy positivo, incrementándose desde US\$ 3.564 millones en 1999 a US\$ 6.071 millones en el año 2005, con un monto anual de importaciones que ha oscilado entre US\$ 1.100 y 1.840 millones durante el período.



### 3.2.1. Los principales productos exportados

La estructura exportadora del sector, en términos de su composición por cadenas, se mantiene relativamente estable en el período 1999-2005, con una importante participación de las exportaciones forestales (39%), de la fruta fresca (25%) y de los vinos (11%). Sin embargo, se observa también un interesante despegue de los envíos pecuarios, con un fuerte desarrollo de las exportaciones porcinas y avícolas y la emergencia de nuevos productos exportados, como los lácteos y la carne bovina.

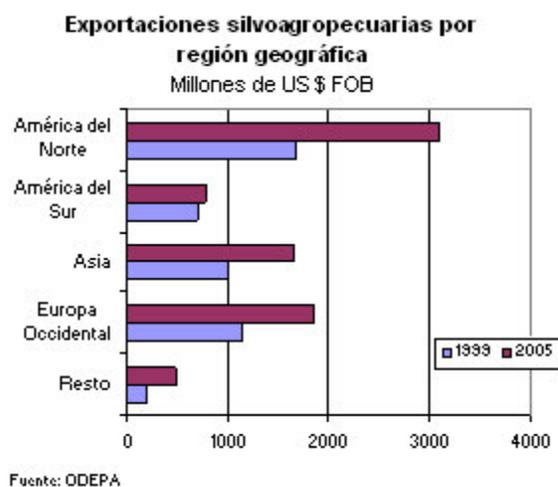
**CUADRO 1. EXPORTACIONES SILVOAGROPECUARIAS (millones de dólares FOB)\***

Cadenas	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Frutas frescas	1.379,5	1.351,4	1.304,1	1.539,1	1.791,6	2.025,2	2.009,4
Frutas y hortalizas industrializadas	473,8	406,4	391,4	395,0	474,6	602,5	671,8
Vinos y alcoholes	554,2	592,4	605,2	614,0	684,8	850,3	890,3
Lácteos	31,3	26,7	44,5	43,5	54,8	84,2	114,3
Carne bovina	0,1	0,3	0,4	6,7	15,2	22,9	54,4
Carne de ave	16,1	23,3	38,2	22,4	40,4	93,6	133,3
Carne de cerdo	23,7	44,9	69,0	105,6	150,2	234,6	295,3
Carne ovina	8,3	7,4	10,5	11,4	16,4	20,1	24,3
Forestal	1.817,9	2.103,2	1.890,6	2.021,7	2.213,6	3.010,6	3.101,6
Otros	415,7	420,3	431,3	425,3	494,3	568,8	611,9
<b>TOTAL</b>	<b>4.720,6</b>	<b>4.976,4</b>	<b>4.785,3</b>	<b>5.184,6</b>	<b>5.935,9</b>	<b>7.512,7</b>	<b>7.906,7</b>

(\*) Cifras sujetas a variación por ajustes de IVV

Fuente: ODEPA

La cartera de clientes se ha ido expandiendo y en la actualidad está constituida por 160 países. Sin embargo, se observa una cierta concentración de los destinos. En efecto, América del Norte incrementó su participación en tanto región de destino, pasando de un 36% de los envíos en 1999 a un 39% en 2005. Estados Unidos es el principal cliente, con más del 29% del total de las exportaciones sectoriales. Lo siguen Japón y México.



Europa Occidental y Asia mantuvieron una participación constante durante este período, con 24% y 21% de las exportaciones. América del Sur tuvo una disminución en términos relativos, con una participación que decreció desde un 15%, en 1999 hasta un 10% en 2005. Dentro de Europa los principales clientes son el Reino Unido, Holanda e Italia, que concentran el 13% del total de exportaciones sectoriales. En la región asiática, Japón, China y Corea del Sur encabezan el ranking con el 8%, 5% y 3% del total de envíos sectoriales, respectivamente.

### 3.2.2. Los principales productos importados

Las importaciones silvoagropecuarias alcanzaron un monto de US\$ 1.836 millones en el año 2005, mostrando un ritmo de crecimiento anual de 8,0% en el período 1999-2005.

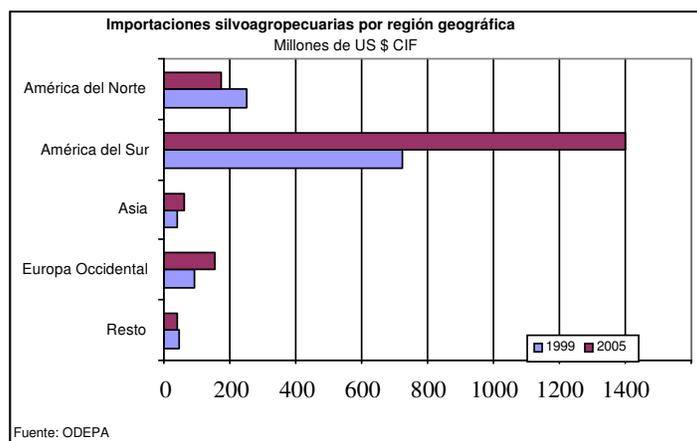
Actualmente, los principales productos importados corresponden a carne bovina, por un monto de US\$ 326 millones, y derivados de oleaginosas. En este segundo grupo destacan las tortas y residuos de soya y las mezclas de aceites animales y vegetales, con importaciones por un valor de US\$ 146 millones cada uno.

**CUADRO 2. IMPORTACIONES SILVOAGROPECUARIAS (millones de dólares CIF)**

Rubros	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Cereales	307,4	268,7	248,1	258,7	313,3	271,5	253,2
Oleaginosas	208,1	219,9	223,3	270,9	306,2	410,7	425,6
Azúcar	57,0	52,8	46,6	50,5	46,5	52,7	61,6
Fruitas y hortalizas	103,2	100,8	89,4	91,4	92,7	109,7	135,6
Carnes y subproductos (faenados de animales)	166,0	177,6	167,0	175,8	219,5	270,0	361,6
Elaborados de madera	31,8	45,5	49,0	52,5	56,0	81,5	97,7
Otros	282,9	336,1	309,2	303,0	363,1	410,3	500,5
<b>TOTAL</b>	<b>1.156,3</b>	<b>1.201,4</b>	<b>1.132,6</b>	<b>1.202,8</b>	<b>1.397,3</b>	<b>1.606,4</b>	<b>1.835,8</b>

Fuente: ODEPA

La principal región de origen de las importaciones de productos agrícolas es América del Sur, que en 2005 aportó el 76% de las importaciones, en tanto que en 1999 representaba el 63% de ellas. Como contrapartida, América del Norte presenta una caída en su participación, desde el 22% al 9,6%, con una disminución en el valor de las importaciones desde ese origen. Argentina es el principal proveedor de bienes silvoagropecuarios, abasteciendo por sí sola el 45% de las compras en el exterior de estas mercancías. Si se agregan Brasil, Paraguay y Uruguay, se llega a que el 69% de las importaciones de productos agrícolas, que en su mayor parte compiten con los de la agricultura tradicional, proceden de países miembros del MERCOSUR.



#### 4. CONCLUSIONES

Al analizar la experiencia chilena surgen diversas conclusiones que pueden ser de interés. La primera de ellas da cuenta de la importancia de tener una Política Agrícola explícita para enfrentar el proceso de globalización económica y la decisión por parte de los Gobernantes de invitar a los participantes involucrados en el tema y enfrentar los problemas desde la perspectiva del país. Ello implica cuatro consideraciones: por una parte, dicha política debe ser diseñada a partir de una visión estratégica acerca del desarrollo sectorial, lo que supone una clara identificación de las ventajas competitivas del país. Por otra, dicha visión debe incorporar las definiciones de carácter macroeconómico, así como la capacidad institucional del aparato público y su dotación presupuestaria. Una tercera es la incorporación de los principales responsables de la agricultura en el análisis y encuentro de decisiones que comprometa a todos los actores por un resultado país. Y un cuarto es la decisión del más alto nivel político, tanto de la decisión administrativa del Estado como de los representantes del sector productor en su construcción

Hablamos de política explícita por cuanto los procesos de apertura económica en que están insertos Chile y otros países de la región implican *per se* una presión competitiva sobre las empresas nacionales (agrícolas y agroindustriales), y frecuentemente introducen elementos de tensión con los agricultores, sobre todo en momentos de recesión y de caída de los precios internacionales. Una política explícita, conocida por todos, bien implementada por los organismos de gobierno y los gremios agrícolas, es de fundamental importancia para enfrentar los desafíos que imponen dichos procesos de apertura.

Otra conclusión importante es que al adoptar modelos participativos del tipo “Mesas de Diálogo” o “Mesas Agrícolas”, es más fácil conseguir la adhesión activa de los gremios agrícolas frente a la política agrícola que se quiere implementar. Como se señaló en secciones anteriores, en la época actual la legitimidad de la acción pública se funda no sólo en la supuesta calidad técnica, eficacia o pertinencia de las medidas propuestas por la autoridad, sino que también en la transparencia, en la manera de decidir.

Las Políticas de Estado buscan el respaldo explícito de la sociedad civil y de las fuerzas políticas que están fuera y dentro del gobierno. El objetivo es lograr ampliar y mantener vivo ese respaldo en forma permanente. Los desafíos sectoriales de los países de la región son de tal alcance, que a todas luces es conveniente adoptar esquemas y visiones de largo plazo, arraigadas en fuertes consensos políticos, que puedan trascender la obra de un gobierno determinado. La participación de los gremios es fundamental para legitimar estos diseños de política y para lograr un compromiso de éstos con la aplicación de esas medidas y sus resultados. Los debates sobre política pública a veces implican crítica y conflicto, y demandan un gran esfuerzo gubernamental. Aún así, ellos son inherentes a toda sociedad democrática y permiten incorporar información altamente compleja a un sector que normalmente posee una visión fragmentada y parcial de los hechos. Todo ello es fundamental para que los gremios maduren y se propongan objetivos realistas y alcanzables. Haciendo un balance, el esfuerzo público finalmente tiene una compensación y es mucho más eficiente que los modelos menos transparentes o de carácter más vertical. Sin embargo, para lograr éxito es preciso que los privados entiendan que en la acción pública existen límites que no se pueden sobrepasar. En tal sentido, la viabilidad de las Mesas de

Diálogo también depende de la actitud lúcida y positiva de los gremios y de los otros actores políticos y sociales.

La tercera reflexión se refiere a la aplicación de las políticas sectoriales diseñadas. Más allá de la utilidad de contar con un documento que explicita la política agrícola, lo verdaderamente relevante es ser capaz de llevar a la práctica dichos postulados. Las Mesas Agrícolas generan por definición una alta expectativa en los agricultores, que los gobiernos tienen que ser capaces de manejar, pues de no ser así, se corre el riesgo de perder toda credibilidad. Es allí que surge con fuerza, por una parte, el grado de realismo y de precisión de las medidas de política que se quiere adoptar, y por otra, la capacidad política del gobierno, la disponibilidad de recursos presupuestarios, los marcos legales y las capacidades institucionales para alcanzar los objetivos planteados.

Finalmente, una reflexión acerca de la actualización de las políticas definidas. Este tema surgió con fuerza a fines del gobierno del Presidente Lagos y a inicios del gobierno de la Presidenta Bachelet. ¿Cuáles serán los criterios del nuevo gobierno? ¿Cómo se actualizará y renovará esta Política de Estado? ¿Cómo profundizar el carácter de Estado de dichas políticas? Esas eran las preguntas que muchos nos hacíamos durante el año 2006, una vez instalado el nuevo equipo a cargo del Ministro Sr. Alvaro Rojas. Sobre este tema, es posible identificar tres líneas de respuestas.

Por una parte, la experiencia demuestra la necesidad de toda nueva administración por buscar su sello, su identidad, aún cuando se mantenga gobernando la misma coalición política, como sucedió en la experiencia chilena. Ello se ha reflejado en la identificación de cinco ejes temáticos prioritarios por parte de las nuevas autoridades del MINAGRI: (i) hacer de Chile una potencia agroalimentaria y forestal; (ii) promover un desarrollo de carácter inclusivo: apoyo a la agricultura familiar campesina; (iii) adecuar y modernizar la institucionalidad pública silvoagropecuaria; (iv) contribución ministerial a la ampliación, generación y diversificación de la matriz energética de fuentes renovables, y; (v) promover el uso sustentable de los recursos naturales y la protección de la biodiversidad.<sup>10</sup> A lo anterior hay que agregar que en el diseño del nuevo equipo ministerial está contemplada la definición de una nueva Agenda Agroalimentaria, proceso que aún está en desarrollo y para lo cual se han realizado diversos Talleres con actores privados, en diferentes partes del país.

¿Significa ello que la Política de Estado definida en la administración anterior ha quedado obsoleta, que ha sido sobrepasada por los hechos? A nuestro juicio, una afirmación de ese tipo no se ajusta a la realidad de los hechos. En secciones anteriores se ha señalado que la Política de Estado definida en la administración del Presidente Lagos no fue una creación que partió de la nada, sino que por el contrario, recogió diversos programas y políticas públicas vigentes desde la década del 90, del 80 o incluso del 70. Este aspecto es de la mayor importancia. Muchos de esos programas están respaldados por ley, han sido evaluados cada ciertos períodos y cuentan con una alta adhesión de los agricultores y empresas industriales: en razón de ello, operaron como tales durante el año 2006 y lo harán también durante 2007. La administración Bachelet heredó dichos programas y en los hechos, ellos siguen constituyendo la base de la política agrícola. Es cierto que las

---

<sup>10</sup> MINAGRI, Lineamientos programáticos de la política agroalimentaria y forestal chilena. Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet Jeria, Mayo de 2006.

prioridades van cambiando, que siempre surgen problemas nuevos, que algunos programas públicos son más criticados o tienen menos impacto que otros, que a veces hay restricciones u holguras en el presupuesto fiscal que modifican el dispositivo de política sectorial.

Por estas consideraciones, sostenemos que en el actual diseño del MINAGRI se mantiene el espíritu contenido en la Política de Estado fijada el año 2000, más allá de los énfasis e ideas nuevas aportadas por la nueva administración. Una Política de Estado debe sistematizar en forma coherente a todas las políticas y programas de desarrollo sectorial, en el entendido de que siempre una nueva administración buscará imprimir su sello, esto es, definir sus propias prioridades. He aquí una última lección que arroja la experiencia chilena: los diseños de largo plazo son indispensables, y en la medida de lo posible, es deseable que los programas públicos más relevantes tengan un respaldo legal que los proyecte en el tiempo. Sin embargo, las Políticas de Estado no pueden pretender “fossilizar” o congelar en el tiempo a la política agrícola. Estos diseños institucionales deben contemplar mecanismos para su actualización y/o su propia superación: ello es clave para enfrentar realidades políticas, económicas y sociales siempre cambiantes, y por lo tanto, para mantener su legitimidad.

## **LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS DE ESTADO PARA EL DESARROLLO RURAL EN PARAGUAY**

*Equipo Técnico  
Oficina del IICA en Paraguay<sup>11</sup>*

### **Resumen**

La realidad del sector rural agrario en Paraguay demanda la construcción y ejecución de políticas de Estado, diferentes e innovadoras a las existentes, basadas en un alto consenso y compromiso entre los actores involucrados y una visión de largo plazo que extrapole los períodos de gobierno, y alcance soluciones sostenibles y dinámicas para los territorios del país. Se plantea la necesidad de iniciar un proceso de reflexión, discusión, construcción y consenso sobre el modelo de desarrollo rural buscado, que se dirija a una nueva institucionalidad que articule y organice los intereses, funciones y acciones de los diferentes actores de los sectores público y privado. El éxito de un pacto político de esta envergadura depende de la participación y compromiso de las bases sociales, así como del liderazgo de las instituciones estatales responsables del desarrollo y del bienestar en el mundo rural.

**Palabras Claves:** rural, políticas de estado, actores, consenso, liderazgo, institucionalidad

### **Caracterización de la problemática rural y de los elementos que la integran**

El mundo rural paraguayo se caracteriza por su magnitud y complejidad. Posee una población formada mayoritariamente por agricultores minifundistas y de pequeña y mediana producción, y en menor cuantía, de grandes productores y comunidades indígenas. Lo integran, asimismo, los gobiernos regionales y locales, extensionistas, profesionales y técnicos, representantes del tercer sector, comunidades educativas, intermediarios, acopiadores y representantes políticos.

La situación compleja y la importancia del sector silvoagropecuario generan permanentes presiones sociales y económicas que, sin duda, son una amenaza para la gobernabilidad del país, principalmente, por la dualidad productiva imperante.

Por un lado, existe la multiactividad de base familiar, motivo por el cual la categoría de agricultura familiar continúa fuertemente vinculada a la representación social sobre el espacio rural. Esta representación se asocia también con cualidades relacionadas con condiciones y valores sociales: bajo nivel educativo, condiciones precarias de las viviendas,

---

<sup>11</sup> Alex Barril, Representante del IICA en el Paraguay, [alex.barril@iica.int](mailto:alex.barril@iica.int)  
Luis Zarza, Coordinador Técnico del Plan de Acción de Cooperación Técnica y Especialista en Educación y Capacitación, [luis.zarza@iica.int](mailto:luis.zarza@iica.int)  
Fátima Almada, Especialista en Desarrollo Rural Sostenible, [fatima.almada@iica.int](mailto:fatima.almada@iica.int)  
Graciela Gómez, Especialista en Tecnología e Innovación, [graciela.gomez@iica.int](mailto:graciela.gomez@iica.int)  
Carlos Franco, Especialista en Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de los Alimentos, [carlos.franco@iica.int](mailto:carlos.franco@iica.int)  
Artículo publicado en Revista ComunIICA, Año 3, 2ª Edición, Mayo-Agosto 2007, p 49-56

conocimientos basados en la tradición y la práctica; y constituidas por pequeñas fincas con cultivos de renta y de subsistencia, con técnicas productivas tradicionales y dependientes de los recursos naturales, además de la utilización casi exclusiva de mano de obra familiar.

Por otro lado, se presenta una producción agropecuaria empresarial caracterizada por la maximización de los beneficios con la producción de algunos rubros o productos específicos, con aplicación de tecnologías de punta e integración comercial nacional, regional e internacional.

Esta realidad exige ensayar nuevos enfoques para la construcción de políticas y estrategias de desarrollo del sector silvoagropecuario en particular y rural en general, que conduzcan a arreglos institucionales, se dirijan a soluciones sostenibles para el sector y dinamicen las economías de los territorios del país.

En este marco, es necesario desarrollar políticas públicas, políticas de Estado, que impliquen, por lo menos, dos aspectos básicos:

- a. Un alto consenso y firme compromiso de todos los actores sociales involucrados (gobierno, partidos políticos, organizaciones sociales y gremiales, organizaciones productivas (empresariales y campesinas) e instituciones académicas.
- b. Una propuesta de largo plazo que incluya una estrategia que pueda ser aplicada más allá de los cambios de gobierno y de actores que generalmente ocurren en los procesos democráticos.

En varios países de América Latina (Centroamérica y América del Sur), se ha avanzado en este diseño y actualmente se comienzan a recoger los frutos de la aplicación de políticas de largo plazo que cuentan con el consenso de la sociedad. En Paraguay se han dado los primeros pasos en esta dirección, con el apoyo técnico del IICA; sin embargo, aún falta recorrer un camino relativamente largo para su concreción.

Para avanzar en esta dirección, es necesario, a nuestro juicio, abordar los problemas rurales considerando los siguientes aspectos básicos para iniciar seriamente el trabajo de un cambio institucional:

- a. El reconocimiento de la heterogeneidad y la diversidad del mundo rural con sus implicaciones en cuanto a la necesaria transformación de los modelos de organización institucional prevalecientes, que generalmente se han basado en criterios de homogeneidad y esquemas simplificadores de la realidad, de las necesidades y demandas sociales. Por esta razón, los resultados han sido poco efectivos, pues conciben soluciones estándares para situaciones diversas. Para ello se requiere situar la RURALIDAD como tema de discusión pública y proponer como prioridad de la política nacional, la necesidad de consensuar un nuevo modelo de desarrollo rural, en general, y agropecuario y forestal, en particular.
- b. La necesidad de abordar los problemas del mundo rural desde la perspectiva territorial. El territorio es una categoría metodológica y analítica que permite entender de forma práctica y sistémica las relaciones e interacciones entre grupos humanos y recursos

- naturales, porque integra las dimensiones de la vida social, económica, ambiental, cultural y política. Además, reconoce y explica las relaciones intersectoriales.
- c. Concebir la agricultura como las diversas formas de intervención sobre los ecosistemas, con el propósito de producir los bienes agropecuarios y servicios ambientales que la sociedad requiere, mediante una interacción positiva entre la producción agropecuaria y la conservación de recursos naturales.
  - d. Una nueva concepción de lo público que no se limite al Estado y que revalorice el papel y el potencial de las organizaciones de la sociedad civil, para generar puntos de encuentro entre la demanda social y la posible oferta del Estado, mediante mecanismos de coordinación y articulación incluyentes que promuevan la cooperación y la responsabilidad compartida, además de la participación.
  - e. El desarrollo de una institucionalidad con enfoque de sistemas, con perspectiva de largo plazo, flexible y adecuada a las necesidades nacionales. Para que el marco institucional y normativo sea legítimo y reconocido, debe brindar certeza, seguridad y espacios efectivos de participación de la sociedad para la resolución de conflictos, la mediación de intereses y aspiraciones, la toma de decisiones. Asimismo, debe ofrecer los mecanismos necesarios para canalizar iniciativas.
  - f. La necesidad de políticas públicas, económicas y sociales, articuladas, coordinadas y coherentes para generar efectos sinérgicos e interacción positiva.
  - g. Una política de modernización de la institucionalidad rural que incorpore modalidades de gestión, que asegure una mayor democratización en los procesos decisorios, atención a las demandas y necesidades de la población rural en su conjunto y eficiencia en el uso de los recursos.
  - h. Orientación y acuerdo para una actuación intersectorial ordenada y coordinada, que articule y focalice mejor las inversiones y que permita una cobertura más adecuada.
  - i. El mejoramiento interno de las instituciones y su interacción, para permitir avanzar en el proceso de construir, en el mediano plazo, una institucionalidad legitimada y reconocida por la sociedad, al mismo tiempo que se generen resultados de corto plazo. Esta nueva modalidad de funcionamiento debe mostrar los beneficios concretos de esta práctica.
  - j. Enfrentar rápidamente la existente superposición de competencias, responsabilidades, multiplicidad de funciones y dispersión geográfica de la actuación y de los recursos públicos, lo cual produce impactos limitados especialmente en el área rural. Esto se logra a través de la creación de una instancia de coordinación y acuerdo nacional con liderazgo y conformación clara, transparente y de consenso.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Planteamientos realizados por la Misión del IICA para la Adecuación Institucional del Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), realizada entre el 25 y 30 de Setiembre del 2005, en respuesta a solicitud de la Vicepresidencia de la República.

Junto a lo anterior, es necesario conceptualizar un enfoque de desarrollo rural sostenible que permita definir el marco de orientación de las políticas públicas, estrategias y acciones específicas, que mejor correspondan a las necesidades, especificidades y visión de futuro del país.

La propuesta del IICA es la de desarrollo rural con enfoque territorial, porque creemos que permite el análisis dinámico e integral de las dimensiones económica, sociocultural, ambiental y político institucional. Además, esta propuesta tiene como objetivo promover el bienestar de la sociedad rural, con el fin de potenciar su contribución estratégica al desarrollo general de la sociedad. Aquí se concibe la territorialidad (expresión que incorpora lo humano en el territorio) como una red de relaciones históricas de carácter cultural, político, económico y social, y como el conjunto de instituciones, organizaciones, entidades y normas activas existentes en la construcción social y política de la gobernabilidad.<sup>13</sup>

Este enfoque se consolida por medio de la cohesión social y territorial, en la que se visualizan los territorios no como unidades espaciales aisladas, sino como unidades articuladas a una trama social y cultural más amplia, asentadas sobre una base de recursos naturales y traducidas en formas de producción, consumo e intercambio, que a su vez son armonizadas por las instituciones y las formas de organización existentes.

El enfoque territorial, por tanto, supone cambios importantes en el contexto político institucional, debido a las siguientes razones:

- a. Convierte al territorio en objeto de políticas públicas.
- b. Presenta la necesidad de aplicar políticas diferenciadas según el contexto y la diversidad de actores sociales.
- c. Establece la cooperación local como elemento fundamental de gestión.
- d. Redefine el papel del Estado y de toda la institucionalidad rural.
- e. Destaca que el abordaje territorial va más allá de un cambio en la escala de actuación (de lo local a un espacio físico delimitado).
- f. Implica, además, entender y hacer efectiva la participación de los actores sociales en la planificación, ejecución y administración de los programas y proyectos de desarrollo rural.

---

<sup>13</sup> Solarte Lindo, G. 2005. Redes institucionales, normas, organizaciones, estructuras y estrategias de política de desarrollo rural. In: Sinopsis, IICA. N° 8.

## **El desafío pendiente en Paraguay**

Para lograr lo anterior, es necesario iniciar con un proceso de reflexión y discusión acerca del modelo de desarrollo, mediante la apertura de espacios para analizar y consensuar una nueva institucionalidad que promueva la cooperación entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil, lo cual permita a su vez incorporar adecuadamente las funciones de los actores del sector y reconocer formas creativas para la gestión de políticas. Avanzar en esta dirección supone necesariamente llegar a acuerdos que recojan las pautas culturales del país, para augurar la ejecución de políticas, la transparencia, el ejercicio democrático y la cohesión de la ciudadanía.

Corresponde, entonces, establecer una instancia institucionalizada para enfrentar el proceso, la cual debe disponer de un acuerdo básico general para iniciar los trabajos. En esa instancia, se deberían revisar los modelos de organización y acción de las instituciones públicas afectadas y modificar no sólo las concepciones sobre las cuales fueron construidas, sino también sus modalidades de funcionamiento, y las articulaciones entre ellas y con las organizaciones representativas de la sociedad civil y del sector privado.

Además, debería considerar aspectos referentes al desarrollo de mecanismos de actuación conjunta, complementaria y articulada entre agricultura y ambiente (agroambiental), con el propósito de alcanzar los objetivos y metas para el crecimiento de ésta, al mismo tiempo que se conservan y utilizan adecuadamente los recursos naturales, tema de primera prioridad en el país.

Esta instancia iniciadora del proceso debería dar coherencia a la acción pública e impulsar una nueva modalidad de actuación, fundada en la programación, en la ejecución conjunta y complementaria de las inversiones y acciones, en el marco de objetivos comunes y compartidos, concretados en territorios definidos y previamente seleccionados.

Las instituciones públicas nacionales que guardan directa relación con la atención del proceso de desarrollo rural son el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) la Secretaría del Ambiente (SEAM) y de manera menos directa pero no menos importante, la Secretaría de Acción Social (SAS).

En la fase inicial del proceso, sería importante acotar el esfuerzo de articulación institucional limitándola al MAG y al INDERT. En una segunda etapa, la articulación sería entre el MAG, el INDERT y la SEAM; y en una tercera etapa, entre el MAG, el INDERT, la SEAM y la SAS.

El mecanismo de articulación propuesto tendrá capacidad para liderar el proceso de formulación de la política, el diseño de la estrategia, la materialización de ésta en el marco de acciones conjuntas (MAG-INDERTSEAM- SAS), expresadas en planes específicos localizados territorialmente en los sitios de intervención seleccionados conjuntamente.

Para facilitar las acciones ejecutivas desde el inicio, debería considerarse la creación y puesta en marcha de una “Gerencia Técnica”, dependiente del más alto nivel político concordado como ente ejecutor del proceso, dotada de especialistas de reconocida

solvencia, contratados a tiempo completo. También sería provista de recursos básicos, con la responsabilidad del desarrollo institucional, hasta traducirlo en visiones compartidas, planes y programas focalizados.

Esta “Gerencia Técnica” será transitoria. Una vez instalada la nueva institucionalidad, esa sería la institución que asumiría la función de liderar, replicar y extender la experiencia hasta arraigarla en la cultura institucional y convertirla en el *modus operandi* de las instituciones del sector público agropecuario y rural.

### **El liderazgo en el proceso de creación de una política de Estado para el desarrollo rural sostenible**

El éxito en la construcción social de una política de Estado, como pacto social para el desarrollo rural sostenible que considere los territorios y sus especificidades, requiere de esfuerzos en varios niveles y dimensiones, que no pueden ser desplegados sin una acción inicial que lidere el proceso.

El rol que cumplen las instituciones activas y responsables del desarrollo socioeconómico del país y del medio rural condiciona el compromiso de la ciudadanía y de los representantes de las micro, medianas y grandes empresas, y los asociados a éstas. En el caso propuesto, inicialmente corresponde al MAG, al INDERT y a la SEAM. Esto se debe a que la acción institucional se convierte en una iniciativa para avanzar en el proceso de integración y coordinación de los esfuerzos de los diferentes actores que conforman el mundo rural paraguayo.

### **Conclusión**

Con base en las particularidades, características y dinámicas del mundo rural, es importante reconsiderar el proceso de construcción de políticas públicas, desde una perspectiva participativa y de largo alcance –tanto temporal como espacial– a fin de que éstas sean objeto de apropiación por parte de las autoridades de los sectores público y privado como un compromiso sólido para su ejecución.

En ese sentido, se plantea la necesidad de iniciar un proceso social vinculante e institucionalmente viable, basado en la gestión de los territorios como punto de partida, que integre diferentes niveles de decisión política y considere las especificidades propias de lo rural.

La decisión política de iniciar el proceso es clave para lograr el compromiso de las partes y obtener un pacto sostenible en el tiempo con responsabilidad compartida. Para ello, los líderes institucionales deben transmitir la necesidad de ampliar la visión del desarrollo limitada a lo económico, a una más multisectorial e integradora, lo cual constituye la garantía de la sostenibilidad de las estrategias y políticas por ser definidas.