

# SEMINARIOS Y CONFERENCIAS

## **Políticas para la agricultura en América Latina y el Caribe: competitividad, sostenibilidad e inclusión social**

Memoria del seminario internacional sobre políticas agrícolas en América Latina y el Caribe, realizado en Santiago los días 6 y 7 de diciembre de 2011



NACIONES UNIDAS

CEPAL



*Liberté • Égalité • Fraternité*

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

Délégations Régionales de Coopération  
Côte Sud, Brésil, Pays Andins

# SEMINARIOS Y CONFERENCIAS

## Políticas para la agricultura en América Latina y el Caribe: competitividad, sostenibilidad e inclusión social

Memoria del seminario internacional sobre políticas agrícolas en América Latina y el Caribe, realizado en Santiago los días 6 y 7 de diciembre de 2011



NACIONES UNIDAS



*Liberté • Égalité • Fraternité*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

*Délégations Régionales de coopération pour  
le Cône Sud, le Brésil et les Pays Andins*

Los artículos reunidos en este volumen se basan en las ponencias presentadas por los expertos que participaron en el seminario internacional “Políticas para la agricultura en América Latina y el Caribe: competitividad, sostenibilidad e inclusión social”, realizado en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Santiago los días 6 y 7 de diciembre de 2011. El seminario fue organizado por la Unidad de Desarrollo Agrícola de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, como parte de sus actividades de cooperación técnica para el sector agropecuario. Contó con el apoyo del Gobierno de Francia, por medio de sus delegaciones regionales de cooperación para el Cono Sur y el Brasil y los países andinos.

El resumen, la compilación y la integración de los contenidos de las diferentes ponencias estuvieron a cargo de Javier Meneses, Mónica Rodrigues, Adrián Rodríguez y Octavio Sotomayor, de la CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-9033

LC/L.3646

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2013. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Presentación</b> .....	7
<b>I. Introducción</b> .....	9
<b>II. La visión de las entidades convocantes</b> .....	13
A. La visión de la CEPAL.....	13
B. La visión del Gobierno de Chile.....	15
C. La visión del Gobierno de Francia .....	16
<b>Primera parte: una visión global</b> .....	17
<b>I. La crisis mundial de alimentos y el futuro de la agricultura: prioridades de política pública</b>	
<i>Steve Wiggins</i> .....	19
A. Tormenta perfecta.....	20
B. Época de transición .....	23
C. Conclusión: ¿qué implica lo anterior en términos de retos en materia de políticas públicas? .....	24
<b>Segunda parte: políticas de largo plazo y orientación estratégica de los dispositivos de política agrícola</b> .....	27
<b>I. Argentina: el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal 2010-2020</b>	
<i>Daniel Papotto</i> .....	29
A. Metodología.....	30
1. Metas .....	32
2. Conclusión ¿cuál es el impacto macroeconómico esperado del PEA <sup>2</sup> ? .....	33

<b>II. Costa Rica: la política de estado para el sector agroalimentario y el desarrollo rural costarricense 2010-2021</b>	
<i>Marta Villegas</i> .....	35
A. Orientación estratégica.....	35
B. Metodología .....	36
C. Algunas iniciativas específicas.....	38
D. Conclusión: ¿cuáles son los desafíos? .....	39
<b>III. Brasil: agenda ministerial y cámaras sectoriales y temáticas</b>	
<i>Edison Guimarães</i> .....	41
A. Políticas agrícolas .....	41
1. Plan agrícola y ganadero .....	44
2. Cámaras sectoriales.....	44
<b>IV. Uruguay: estrategia de desarrollo agropecuario</b>	
<i>Carlos Paolino</i> .....	47
A. Los cambios estructurales en la economía y en el sector agropecuario uruguayo .....	47
1. Las prioridades del desarrollo agropecuario: la importancia creciente de las políticas transversales.....	51
2. Conclusiones y desafíos .....	54
<b>V. México: la experiencia de los Comités Sistema Producto</b>	
<i>Sebastián Peña</i> .....	55
A. Algunos indicadores del sector agropecuario mexicano .....	55
B. Los retos de la seguridad alimentaria y la competitividad .....	56
1. Los Comités Sistema Producto .....	57
2. Conclusiones: algunos resultados .....	59
<b>VI. Ecuador: la política de estado y la actual agenda ministerial</b>	
<i>Stanley Vera</i> .....	61
A. Los desafíos de la actual administración.....	62
B. Algunos resultados.....	62
C. Conclusión: las prioridades del equipo ministerial del MAGAP .....	63
<b>Tercera parte: gestión de políticas agrícolas y agrocadenas: visiones públicas y privadas</b> .....	65
<b>I. Colombia: la experiencia de la Federación Nacional de Cafeteros</b>	
<i>Ricardo Villaveces</i> .....	67
A. La caficultura en Colombia .....	67
1. Institucionalidad cafetera .....	68
<b>II. Chile: la experiencia de la Comisión Nacional del Arroz</b>	
<i>Jeanette Danty</i> .....	73
A. Funcionamiento de la Comisión Nacional del Arroz .....	74
B. Conclusiones: principales resultados de la coordinación.....	75
<b>Cuarta parte: gestión de agrocadenas. La experiencia francesa</b> .....	77
<b>I. La experiencia del CIRAD: balance del trabajo de dos décadas (1992-2011)</b>	
<i>Claire Cerdán</i> .....	79
A. La producción científica sobre las agrocadenas entre 1992-2011 .....	79
1. Los SIAL: una mirada específica para abordar la competitividad .....	81
2. La red de políticas públicas y desigualdades en América Latina .....	83

<b>II. Agendas de competitividad por agrocadenas: la experiencia de los organismos interprofesionales en Francia</b>	
<i>Jean Joseph Cadilhon</i> .....	85
A. Definición de competitividad.....	85
1. Las asociaciones interprofesionales francesas.....	86
<b>Quinta parte: iniciativas y programas relevantes para promover la innovación en la agricultura</b> .....	91
<b>I. Gestión de calidad: las experiencias con café gourmet en Centroamérica</b>	
<i>Miguel Gómez</i> .....	93
A. El productor, el consumidor, sus organizaciones y la innovación en el café.....	93
1. Rol del Estado, políticas públicas para la agricultura.....	95
2. Conclusión: evolución de las políticas.....	95
<b>II. El enfoque de redes sociales aplicado a los procesos de innovación agrícola en México</b>	
<i>Manrubio Muñoz</i> .....	97
A. El desafío de la innovación.....	97
1. El enfoque de redes sociales.....	98
2. Lecciones aprendidas.....	104
<b>III. El enfoque gestión de innovación: avances de las TIC en la agricultura de América Latina</b>	
<i>José Nagel</i> .....	105
A. Situación de las TIC en el sector agrícola de América Latina.....	105
1. Aspectos estratégicos para el diseño de políticas.....	109
2. Conclusiones.....	110
<b>IV. Conclusiones</b> .....	113
A. La agricultura regional enfrenta enormes desafíos.....	113
B. La importancia de contar con un marco coherente de políticas.....	113
C. El enfoque de cadenas productivas es de uso general.....	114
D. Existen muchas analogías entre países en cuanto a sus ventajas y limitaciones.....	114
E. Es necesario seguir profundizando en estos temas.....	114
<b>Bibliografía</b> .....	115
<b>Series Seminarios y Conferencias: números publicados</b> .....	119

### Índice de cuadros

CUADRO 1	METAS DE PRODUCCIÓN, SUPERFICIE Y PRODUCTIVIDAD DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS.....	33
CUADRO 2	METAS DE PRODUCCIÓN, PRODUCTIVIDAD Y EXPORTACIONES DE LOS PRINCIPALES RUBROS GANADEROS.....	33
CUADRO 3	CÁMARAS SECTORIALES.....	44
CUADRO 4	EFFECTOS MULTIPLICADORES SOBRE LA ECONOMÍA.....	50
CUADRO 5	COMITÉS SISTEMAS PRODUCTOS AGRÍCOLAS, PECUARIOS Y ACUÍCOLAS.....	59
CUADRO 6	POLÍTICAS SECTORIALES Y PROGRAMAS EMBLEMÁTICOS.....	64
CUADRO 7	PRINCIPALES DEBILIDADES Y RESTRICCIONES DE LA CADENA DEL ARROZ.....	74
CUADRO 8	MODELO DE ANÁLISIS: LA VALORIZACIÓN DE LOS ACTIVOS LOCALES Y LA ESPECIFICACIÓN DE LOS TERRITORIOS.....	82
CUADRO 9	SELECCIÓN DE AGRICULTORES SEGÚN ESQUEMA CONVENCIONAL Y SEGÚN ENFOQUE DE REDES.....	99

**Índice de gráficos**

GRÁFICO 1	ESPECULACIÓN EN DUDA: PRECIOS DEL TRIGO CBOT REALES Y CONTRAFACTUALES.....	21
GRÁFICO 2	CICLOS: LOS CHOQUES DE 1973/74 Y DE 2007/08 VISTOS EN PRECIOS DE CEREALES EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES .....	22
GRÁFICO 3	AYUDA OFICIAL AL AGRO DAC, 1971 A 2008.....	23
GRÁFICO 4	BIOCOMBUSTIBLES EN EL TRÓPICO: ¿UNA AMENAZA?.....	24
GRÁFICO 5	EXPORTACIONES DEL SECTOR AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL.....	34
GRÁFICO 6	EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA BRASILEÑA.....	43
GRÁFICO 7	FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL CRÉDITO RURAL.....	43
GRÁFICO 8	NÚMERO DE REUNIONES DE LAS CÁMARAS TEMÁTICAS .....	45
GRÁFICO 9	URUGUAY: EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA .....	48
GRÁFICO 10	URUGUAY: EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES.....	49
GRÁFICO 11	EVOLUCIÓN DEL PBI AGROPECUARIO Y GLOBAL .....	50
GRÁFICO 12	COMPORTAMIENTO DE LOS SUBSECTORES .....	51
GRÁFICO 13	BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA Y AGROINDUSTRIAL .....	60
GRÁFICO 14	INVERSIÓN SOCIAL 2006 – 2011 .....	69
GRÁFICO 15	ACCESO A TELÉFONO FIJO, MÓVIL, COMPUTADOR E INTERNET EN HOGARES RURALES .....	106
GRÁFICO 16	ACCESO A INTERNET HOGARES RURALES Y HOGARES AGRÍCOLAS .....	107
GRÁFICO 17	ACCESO A INTERNET SEGÚN NIVEL DE ESTUDIOS EN HOGARES AGRÍCOLAS.....	108
GRÁFICO 18	CHILE: USO DEL COMPUTADOR E INTERNET EN EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS.....	108
GRÁFICO 19	PROBABILIDAD DE USO DE TIC EN AGRICULTORES SEGÚN ACTIVIDAD.....	109

**Índice de recuadros**

RECUADRO 1	HISTORIA DE ÉXITO: LA INDUSTRIA DE LA CIRUELA DE AGEN.....	88
------------	--	----

**Índice de diagramas**

DIAGRAMA 1	PARTICIPACIÓN ACTIVA EN EL PEA <sup>2</sup> .....	31
DIAGRAMA 2	PILARES Y ÁREAS ESTRATÉGICAS DE LA POLÍTICA DE ESTADO .....	37
DIAGRAMA 3	EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE APOYO AL SECTOR AGROPECUARIO .....	56
DIAGRAMA 4	FASES DE LA ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS CSP .....	58
DIAGRAMA 5	MODELO GENÉRICO DE LAS ASOCIACIONES INTERPROFESIONALES FRANCESAS .....	87
DIAGRAMA 6	PATRÓN DE INTERACCIÓN EXISTENTES ENTRE AGRICULTORES A NIVEL MICRO.....	99
DIAGRAMA 7	TIPOLOGÍA DE REDES DE INNOVACIÓN OBSERVADAS EN DIFERENTES AGROCADENAS Y ESTADOS DE MÉXICO.....	100
DIAGRAMA 8	FUENTES DE INFORMACIÓN DE PRODUCTORES PARA INNOVAR (EXTRA FINCA).....	101
DIAGRAMA 9	IDENTIFICACIÓN DE LOS CATALIZADORES O AGENTES DE CAMBIO .....	101
DIAGRAMA 10	NIVEL MACRO: COO-PETENCIA ENTRE LOS ACTORES DE LA RED DE VALOR.....	102
DIAGRAMA 11	SECUENCIA PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y ESTRATEGIA AGROEMPRESARIAL.....	103

## Presentación

---

El objetivo de este seminario fue crear un espacio de reflexión acerca de la forma como se están implementando las políticas agrícolas en la región. Enfrentados a desafíos de gran envergadura –el alza en los precios de los alimentos en el mercado mundial, la necesidad de erradicar la pobreza y de mejorar la inclusión social, o la urgencia de reaccionar frente al cambio climático– la generación de un debate sobre el futuro de la agricultura regional es y seguirá siendo una materia de importancia central para la CEPAL.

Nuestro propósito es transformar la aplicación de políticas industriales en el sector agrícola en un objeto de estudio, reconociendo que su heterogeneidad, sus ciclos biológicos y sus especificidades de tiempo y espacio hacen que la gestión de este sector sea una tarea compleja. Este documento puede hacer un aporte a la discusión regional porque normalmente las autoridades públicas y los profesionales y técnicos del sector agrícola tienden a abordar los problemas de política pública en su dimensión operativa y de corto plazo, presionados por los eventos que se suceden incesantemente. Para darle gobernabilidad a este sector complejo y heterogéneo, que reúne a múltiples actores, muchas veces con intereses y miradas contrapuestas entre sí, son necesarias diversas iniciativas que deben ser implementadas en forma consistente día a día.

Las políticas agrícolas se implementan pero no constituyen un objeto de estudio. Los estudios sobre el funcionamiento y la integración de agrocadenas son escasos en la región, a pesar de la creciente importancia que han adquirido estos enfoques en los últimos años. Hasta la fecha cada país tiene su propia dinámica y su propia tradición, y casi no existen estudios comparados.



Al revisar las ponencias del seminario se constata con claridad que en todos los países los problemas son más o menos los mismos: ¿Cómo impulsar programas de innovación tecnológica que incrementen la competitividad? ¿Cómo administrar los conflictos recurrentes entre los diferentes eslabones de las agrocadenas, que buscan captar la mayor parte del valor agregado? ¿Cómo integrar a los pequeños agricultores en dichas cadenas productivas? ¿Cómo enfrentar los enormes desafíos ambientales que subyacen a la aplicación de una agricultura cada vez más intensiva? Estas son sólo algunas de las preguntas que hemos procurado responder, aunque sea parcialmente, en este seminario.

Las respuestas que hemos obtenido nos indican con claridad dos cosas fundamentales. En primer lugar, que existen muchas experiencias valiosas que pueden ser compartidas. La región se ha transformado en un gran espacio de experimentación social y productiva: en todos los países hay ideas creativas y sugerentes, y muchas de ellas han tenido un gran impacto.

La otra reflexión que surge del diálogo sostenido en este evento es que los países de la región no pueden hacerlo todo en forma aislada, y por tanto el desafío de la cooperación regional es clave. CEPAL ha logrado coordinar estrategias regionales frente a temas que son transversales a todos los países, como por ejemplo el desarrollo de una plataforma de banda ancha que integre a América del Sur con Europa, o el desarrollo de un programa de ciencia y tecnología que evite duplicidades y genere sinergias y complementariedades entre los países de América Latina y el Caribe. El desafío es lograr algo análogo en el sector agrícola en el mediano plazo, trabajando en coordinación con los gobiernos y con otros organismos internacionales sectoriales relevantes como lo son la FAO, el FIDA, el PMA o el IICA. Esperamos que este seminario contribuya a hacer un pequeño aporte en esta dirección.

## I. Introducción

---

En los meses recientes el tema de la seguridad alimentaria ha regresado a la agenda internacional, como resultado del repunte de la tendencia alcista de los precios y el incremento en la volatilidad en los mercados de materias primas agrícolas. La recomposición de los equilibrios económicos alrededor del globo, la evolución demográfica, las variaciones climáticas, la escasez de recursos naturales, la creciente especulación financiera en los mercados de materias primas agrícolas y su efecto en la volatilidad de los precios, constituyen los principales factores que le confieren una dimensión estratégica a la actual problemática agroalimentaria.

En ese contexto, en diciembre de 2011 CEPAL organizó un Seminario Internacional para analizar cómo se están diseñando e implementando las políticas agrícolas que son necesarias para enfrentar este desafío en la región. Para tal efecto, se distinguieron tres niveles de operación:

- Las agrocadenas, entendidas como el conjunto de procesos de producción, transformación y comercialización de un bien, esto es, la secuencia de operaciones técnicas necesarias para colocar un producto en el mercado, fundada en una cierta división del trabajo entre empresas. Las cadenas pueden descomponerse en unidades de producción, comercialización y prestación de servicios, que establecen una amplia gama de relaciones entre sí. De este modo es posible identificar formas de organización intermedias entre la unidad micro (la empresa) y el conjunto del sector industrial.

Aunque las cadenas pueden ser analizadas en su dimensión técnica (cambios tecnológicos de los procesos de producción y transformación) o contable (descomposición de la generación de valor agregado entre sus diferentes eslabones), en el Seminario este concepto se analizó en su

dimensión de espacio institucional, en donde los actores se concertan para resolver sus problemas de competitividad (eficiencia), integración social (equidad) y sustentabilidad ambiental.

En este proceso de concertación se analizó el rol que cumple el Estado y el sector privado en la coordinación de estos actores y en la ejecución de agendas de trabajo por agrocadena.

- El sector agropecuario, entendido como el espacio en donde los gobiernos sincronizan y coordinan las operaciones del conjunto de agro cadenas, a nivel nacional. En este nivel se despliegan las políticas sectoriales (Agendas Ministeriales, Políticas de Estado, Planes Estratégicos) y los programas e instrumentos específicos impulsados por los Ministerios de Agricultura.
- Los programas e instrumentos, entendidos como las iniciativas técnicas (que consideran regulaciones e inversiones) que son implementados por el Estado (eventualmente junto al sector privado) para resolver problemas específicos de competitividad, integración social y sustentabilidad ambiental.

En muchos países los gobiernos y los actores privados han empezado a impulsar sus estrategias de desarrollo agrícola y rural en forma conjunta y con una visión de largo plazo, generando una nueva dinámica de diseño e implementación de políticas. En algunos países se han diseñado planes de acción por agro-cadenas, sustentados en alianzas público-privadas, para mejorar su competitividad. Estos planes son una respuesta a la existencia de grandes asimetrías entre los actores que operan a nivel microeconómico, que obligan a aplicar enfoques que se apartan de los modelos de economía pura, que postulan que todos los mercados se equilibran en razón de la plena racionalidad de los individuos y las empresas, la completa disponibilidad de información y la coordinación instantánea de los actores gracias a los ajustes simultáneos de los precios y las cantidades.

También hay países en donde se han definido Políticas de Estado o se han creado mesas de diálogo para generar consensos y acuerdos en torno de políticas sectoriales de largo plazo. Lo que se ha buscado es establecer un contexto, un marco orientador que facilite la planeación y la conducción del sector agroalimentario, de modo de integrar ese trabajo por agro-cadenas.

En el marco de estas grandes agendas, los gobiernos están implementando programas públicos especializados en diversas áreas temáticas (calidad, manejo de riesgos, innovación tecnológica, comercio, sanidad, riego, financiamiento, otros) para incrementar la competitividad sectorial, así como para lograr una mayor inclusión social y una mayor sustentabilidad ambiental. Todos estos procesos expresan una nueva tendencia, que busca una recomposición de los aparatos públicos de apoyo a la agricultura de la región, buscando una mayor racionalidad, legitimidad y eficacia de sus políticas.

Los objetivos del Seminario fueron:

- Analizar cómo se han diseñado las políticas sectoriales de largo plazo y los planes de trabajo por agro-cadenas: contextos políticos, procesos de consulta público-privados, objetivos y metas, medidas de política para la agricultura.
- Analizar los problemas de organización interna de las agro-cadenas (estrategia de los actores, balance de poder, asimetrías de información, contratos anuales, contratos plurianuales, mecanismos de auto-regulación, códigos de conducta, transparencia, creación de consensos, planes de trabajo, otros).
- Compartir los enfoques, conceptos y metodologías de trabajo que han sido utilizados para diseñar, implementar y evaluar estas políticas y planes de trabajo.
- Identificar nuevas ideas para enriquecer los actuales dispositivos de política.

En el seminario participaron funcionarios de alto rango de los Ministerios y Secretarías de Agricultura, así como profesionales de instituciones de investigación agrícola, organismos regionales del sector agropecuario y gremios y organizaciones civiles que trabajan en el diseño y la ejecución de políticas agrícolas y rurales.

El Seminario permitió lograr los siguientes resultados:

- Actualizar a los participantes sobre los principales conceptos y enfoques orientados a la gestión de políticas públicas y de agrocadenas.
- Difundir las mejores experiencias obtenidas con la aplicación de medidas de política para gestionar sectores agrícolas, agrocadenas e instrumentos.
- Identificar oportunidades de colaboración horizontal entre países para el diseño y la implementación de políticas públicas agrícolas.
- Informar a las agencias internacionales y a los gobiernos acerca de las problemáticas y necesidades de los países participantes, preparar material informativo y contribuir a definir una agenda futura de trabajo surgida del intercambio de experiencias.
- Presentar el libro “Competitividad, sustentabilidad e inclusión social en la agricultura: nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe”, que sintetiza un esfuerzo de investigación sobre las dinámicas de cambio de las agriculturas y las sociedades rurales e identifica y analiza las mejores prácticas y las mejores políticas públicas aplicadas al agro en los países de la región.

Este seminario se organizó con el apoyo de la Delegación Regional de Cooperación para el Cono Sur, Brasil y los Países Andinos de la República Francesa, a quién se agradece su colaboración. También se agradece la colaboración del Ministerio de Agricultura de Chile.



## **II. La visión de las entidades convocantes**

---

### **A. La visión de la CEPAL**

La apertura del Seminario estuvo a cargo del Sr. Antonio Prado, Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL, quién se refirió al documento “La Hora de la Igualdad. Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir”, presentado en el 33 Período de Sesiones de CEPAL. Este documento es un planteamiento renovado del pensamiento de la CEPAL para enfrentar los retos de hoy y del mañana y surge de la reflexión sobre el desarrollo de la región en las últimas décadas, en el contexto de las crisis que ha debido enfrentar la economía mundial en los últimos años.

Esta crisis, la más profunda desde la Gran Depresión, marca el cierre de un ciclo de crecimiento y bonanza e incita a nueva manera de pensar el desarrollo. En particular, invita al debate sobre el devenir de la lógica de acumulación económica, las reglas de funcionamiento del sistema económico mundial y el papel de las políticas públicas y el Estado en la dinámica económica y social. Eso es lo que se busca con el documento “La Hora de la Igualdad”.

¿Por qué una hora de la igualdad? La experiencia reciente nos da cuenta de que en la región el crecimiento económico no ha contribuido a reducir la desigualdad y que persisten deudas históricas y brechas por cerrar en términos de distribución del ingreso, productividad, inversión y ahorro, discriminación racial, étnica y de género. Además la región enfrenta nuevos retos, con la vulnerabilidad asimétrica al cambio climático.

La hora de la igualdad es una Agenda de Desarrollo basada en seis grandes pilares:

- Una política macroeconómica para el desarrollo inclusivo;
- Una política de desarrollo productiva para superar la heterogeneidad estructural y las brechas de productividad, para lo cual es necesaria más innovación, más conocimiento, más apoyo a pequeñas y medianas empresas;
- Superación de brechas territoriales, favoreciendo el desarrollo de encadenamientos productivos;
- Creación de más y mejor empleo;
- Cierre de brechas sociales, y
- Pactos sociales y fiscales y un nuevo rol del Estado

Todos estos temas tienen directa relación con este Seminario, que se realizó además en un momento muy particular la agricultura latinoamericana y mundial. En primer lugar, el alza de precios de los productos agrícolas experimentada durante 2011 y también en los años 2007 y 2008 han puesto de relieve la importancia que tiene la agricultura en la economía y en la política mundial contemporánea. Estos niveles de precios y la alta volatilidad de los mismos han puesto de nuevo al sector agrícola en el centro de la agenda internacional, como lo testimonian los 13 encuentros regionales organizados por la FAO durante el presente año en todo el mundo, para discutir estos temas, así como los debates que se han desarrollado en el seno del G 20 para definir medidas que ayuden a estabilizar estas variaciones. Este Seminario se inscribe dentro de ese marco y pretende profundizar un debate para encontrar soluciones frente a los desafíos que enfrentamos.

Estos desafíos se inscriben además dentro de problemas mundiales más amplios, como lo son el cambio climático y la seguridad alimentaria. La región América Latina y el Caribe se caracteriza por su amplia dotación de recursos productivos: tenemos la mayor reserva de suelos arables del mundo: 576 millones de hectáreas (el 30% del total mundial), el 30% de las reservas de agua renovable del mundo, el 25% de los bosques (46% de los bosques tropicales) y el 30% de la biodiversidad mundial. La región es responsable además del 12% de las emisiones mundiales de gases efecto invernadero. Tenemos por lo tanto enormes responsabilidades ambientales y productivas, que son esenciales para alcanzar un mayor equilibrio social, económico y ambiental a nivel mundial.

Encontrar soluciones frente a estos desafíos es una tarea de cada sociedad latinoamericana, pero en ello es crucial el rol que juegan los Ministerios de Agricultura. Es claro que en la fase actual de la evolución de la sociedad mundial los problemas agrícolas se han de-sectorializados, pues son de responsabilidad de otros ministerios tales como las carteras de salud, de medio ambiente o de comercio. También es obvio que hoy los problemas agrícolas deben ser gestionados en alianza con las organizaciones de productores, las ONG, los sindicatos, los municipios, las entidades regionales o estatales y muchas otras organizaciones del sector privado. Los problemas que hoy enfrentamos son más complejos y requieren por tanto del concurso de todos los actores ligados al mundo agrícola.

Aún así, los Ministerios de Agricultura deben jugar un rol articulador, a través de la implementación de políticas agrícolas multisectoriales, bien diseñadas y bien ejecutadas. Eso es lo que queremos analizar en estos días a través de este seminario.

Esta tarea debe ser realizada en un contexto marcado por la recomposición del Estado, en América Latina y en otras regiones del mundo. Históricamente el Estado ha sido esencial en la estructuración y la regulación del sector agrícola. Sin embargo, no podemos negar que en años recientes el rol de Estado ha estado sujeto a controversias teóricas y políticas, que han hecho evolucionar la forma de gestión de las políticas públicas. Durante la década de los ochenta muchos organismos estatales del sector agrícola sufrieron drásticos procesos de ajuste y reestructuración. Actualmente, en el marco de una coyuntura regional caracterizada por una fuerte expansión sectorial, muchos de estos organismos han sido rediseñados y juegan un rol activo en múltiples áreas, tanto regulatorias como en el ámbito de

la innovación y el fomento productivo. Algunos Estados han cedido una parte de su autonomía a entidades supranacionales, a través de acuerdos comerciales o a través de procesos regionales de integración jurídica y política. Otros comparten sus prerrogativas políticas con organizaciones no estatales, que se han especializado en brindar servicios a los agricultores en áreas tales como investigación y transferencia de tecnología o en construcción de obras de riego y de otros tipos de infraestructura. El objetivo es aprovechar esta experiencia para construir nuevos esquemas de gobierno que sean compatibles con los actuales procesos de globalización y que sean eficaces para enfrentar escenarios más complejos, menos predecibles, y en definitiva más exigentes para el sector privado, las autoridades públicas y para el conjunto de sectores sociales.

Este Seminario es muy importante para CEPAL por cuanto sintetiza un esfuerzo de años de investigación acerca de las dinámicas de cambio de las agriculturas y las sociedades rurales latinoamericanas. Parte importante de estos resultados se expresan en un libro sobre políticas agrícolas en América Latina y el Caribe, que será presentado por el Sr. Mario Cimoli, el Jefe de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, al final de este evento. En este libro hemos procurado identificar y analizar las mejores prácticas y las mejores políticas públicas aplicadas al agro por los países de la región. Nuestra mirada es optimista, creemos que en la región están sucediendo cosas interesantes, creemos que la agricultura regional incorpora crecientemente los conceptos de competitividad, sustentabilidad e inclusión social.

## **B. La visión del Gobierno de Chile**

La presentación de la visión del Ministerio de Agricultura de Chile estuvo a cargo del Sr. Gustavo Rojas, Director Nacional de la Oficina de Estudios y Políticas Agrícolas (ODEPA). El Sr. Rojas señaló que para la oficina a su cargo este Seminario tenía el mayor interés, dado que en los últimos años el sector agrícola mundial ha estado enfrentando enormes presiones, que se han traducido en una gran inestabilidad de los precios internacionales de los principales *commodities* agrícolas, y en altos niveles de precios en 2008 y 2011 que han beneficiado a miles de empresas exportadoras de la región, especialmente de los países del Cono Sur. Sin embargo, existen países de la región que son importantes importadores de alimentos, especialmente en Centroamérica y El Caribe, y que por tanto no se han visto beneficiados con esta coyuntura. Es por ello que tanto para países exportadores como para países importadores la actual coyuntura agrícola mundial implica un gran desafío: como diseñar y ejecutar políticas agrícolas de calidad, que ayuden a los productores y a las empresas agroindustriales a aprovechar esta bonanza agrícola, en beneficio de la economía y la cohesión social de los países de la región.

El Ministerio de Agricultura chileno viene realizando un gran esfuerzo en esta dirección, a través de iniciativas desarrolladas bajo la actual administración así como de otras políticas públicas que se han mantenido en el tiempo, y que incluso datan de más de 30 años, como lo son por ejemplo la Ley de Riego y la Ley de Forestación. En Chile se ha aprendido que para lograr resultados se requiere de políticas agrícolas consistentes, que sean aplicadas bajo un contexto macroeconómico estable y que favorezcan el desarrollo sectorial. Es así como la actual administración ha diseñado una agenda ministerial compuesta de los siguientes ejes estratégicos:

- Competitividad. Se busca ser cada día más competitivos a fin de asegurar el desarrollo del sector silvoagropecuario y de esta manera, fortalecer a los productores para competir en los diferentes mercados, redundando en un beneficio para los consumidores.
- Investigación e innovación. Para el progreso del sector, en el largo y mediano plazo, es imprescindible contar con una programación coherente de ciencia y aplicación técnica de los conocimientos.
- Sustentabilidad (social, ambiental y económica). Se deben establecer políticas que fortalezcan el avance integral del sector.



- Transparencia y acceso a mercados. Además de implementar una activa función de apoyo al acceso de los mercados, se deben establecer las herramientas que aseguren una competencia justa.
- Modernización institucional y estilo. Las instituciones deben obedecer a los parámetros imperantes en cualquier organización moderna a la que se le exige eficiencia, eficacia, transparencia, uso de tecnologías y control de costos, entre otros.
- Compromiso interministerial (mundo rural). El centro de la acción del Ministerio está en los campos y es por esto que, si bien su labor no es abordar problemas ajenos al ámbito productivo silvoagropecuario, se debe coordinar su accionar con otras instituciones y Ministerios para dar así un adecuado soporte al mundo rural en áreas tales como educación, trabajo, infraestructura o medio ambiente.

El Director Nacional expresó que esta agenda respondía a los actuales desafíos del sector agroalimentario chileno, pero que tenía mucho interés en saber cómo se están enfrentando estos mismos problemas en otros países del mundo. En ese sentido, es muy interesante compartir visiones con oficinas de política agrícola análogas a ODEPA, como lo son la OPYPA de Uruguay, SEPSA de Costa Rica o el Centro de Estudios y de Prospectiva del Ministerio de Agricultura de Francia. Valorando igualmente el trabajo de investigación realizado por CEPAL, señaló que del diálogo e intercambio realizado en el Seminario esperaba extraer nuevos conocimientos y experiencias que enriquecieran el diseño de la política agraria chilena.

### **C. La visión del Gobierno de Francia**

La presentación de la visión del gobierno de Francia estuvo a cargo del Sr. Pascal Delisle, Jefe de Cooperación Regional para el Cono Sur y Brasil de la Embajada de Francia en Santiago. El Sr. Delisle planteó que las múltiples funciones que cumple la agricultura en las sociedades contemporáneas - funciones económicas, sociales y ambientales- hacen que este evento sea de mucho interés para el gobierno de Francia. Adicionalmente, este evento tiene particular interés porque se inscribe dentro de los trabajos del G 20 acerca de la volatilidad de los precios agrícolas, tema que a su vez está asociado al logro de los Objetivos del Milenio, a saber, la lucha contra la pobreza y la inseguridad alimentaria. Como todos ustedes saben, estos problemas impactan particularmente a las poblaciones rurales de América Latina y el Caribe.

La propuesta de esta conferencia de exponer y compartir experiencias variadas acerca de las políticas agrícolas que se están ejecutando dentro y fuera de la región es muy importante y muy pertinente en estos momentos para enfrentar los desafíos actuales y mejorar las políticas públicas. La posibilidad de reunir a expertos técnicos y a autoridades sectoriales para analizar estos temas puede ser un aporte para mejorar la situación de la agricultura regional, y para el gobierno de Francia tiene un especial valor el hecho de que en este evento participen profesionales del Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo (CIRAD) y del Ministerio de Agricultura francés.

El Sr. Delisle planteó finalmente que la publicación del libro de CEPAL sobre políticas agrícolas, mencionado por el Sr. Prado, también es un aporte significativo para el logro de estos objetivos. Junto con valorar esa publicación y la posibilidad de generar un diálogo en torno de estos temas, el Sr. Delisle finalizó su presentación deseando que el Seminario fuese un éxito para avanzar hacia un mejor enfrentamiento de estos desafíos globales.

## **Primera parte: una visión global**



## I. La crisis mundial de alimentos y el futuro de la agricultura: prioridades de política pública

---

**Steve Wiggins<sup>1</sup>**

Vivimos una época compleja y desafiante, que está marcada por la gran alza de los precios de los granos principales que se comercian en el mundo, que se produjo en 2007/2008 y que se ha vuelto a repetir en 2010. Este escenario se superpone con la existencia de 900 millones de personas que viven diariamente con hambre, lo cual genera altas de desnutrición: una tercera parte de los niños padece problemas de crecimiento y una cuarta parte de ellos presenta una insuficiencia ponderal. Esto implica una tragedia personal, pues estos niños nunca podrán alcanzar su rendimiento potencial en materia educacional y laboral, pero ello también es una tragedia social. Adicionalmente tenemos 2.000 millones de personas que tiene deficiencias en materia de micro-nutrientes (vitamina A, yodo o hierro), con secuela de mucho más prevalencias de enfermedades a veces muy graves. Según FAO desde fines de la década del 60 hasta mediados de los noventa hubo avances en reducir los niveles de desnutrición (la proporción bajó del 33% a 17%), pero luego este proceso se estanca e incluso en los últimos años hay una retroceso. Por lo tanto, la situación es bastante alarmante.

---

<sup>1</sup> Investigador del Overseas Development Institute del Reino Unido.

Para entender la actual coyuntura agrícola mundial son útiles tres interpretaciones de la crisis de los precios de los alimentos planteados en un informe elaborado por el Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad alimentaria y nutrición (HLPE, por sus siglas en inglés), comisionado a su vez por el Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO. En su informe sobre la volatilidad de precios, este grupo -dirigido por Benoît Daviron del CIRAD (Francia)- enfocaron la crisis bajo tres interpretaciones que no son excluyentes, pero que utilizan ópticas bastante diferentes. Una de las narraciones es la de la tormenta perfecta, planteada por Josette Sheeran, hasta hace poco la Directora Ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos (PMA). Este planteamiento señala que estamos enfrentando una conjunción de fuerzas que pocas veces se había visto juntas en forma simultánea. La segunda interpretación señala que estamos en una fase crítica del ciclo de inversión en la agricultura, y la tercera, de más largo plazo, señala que estamos en un cambio de época, pues hemos llegado al fin de un desarrollo agropecuario basado en recursos naturales relativamente abundantes y en energía barata en base a los hidrocarburos, para entrar en otro período en donde estos recursos serán escasos.

## A. Tormenta perfecta

En relación a la tesis de la tormenta perfecta, se identifican tres grupos de factores que incidieron en el alza de precios de 2007 y 2008 y que siguen vigentes en estos momentos:

- **Factores de mediano plazo:** lento crecimiento de la producción de cereales y su consecuencia en la reducción de las reservas públicas y privadas. A partir de principios de la década del 60 se ve una hazaña de 25 años en donde el crecimiento promedio es de 2,8% anuales. Durante este trecho el aumento de la población mundial crece al 2,1%, el ritmo más alto de la historia, en los primeros años de la década del 70. Los esfuerzos de los productores superaron con mucho el incremento poblacional, lo cual es una hazaña. Esta hazaña tiene un nombre, la Revolución Verde, creada por los científicos que generaron semillas de alto poder, los gobiernos (sobre todo los de los países asiáticos) que apoyaron este proceso y finalmente los productores, la gran mayoría de los cuales fueron los pequeños productores.

Después de 1985 el crecimiento baja a 1,1% anual y por eso la producción por persona ha bajado. La secuela de esto en las reservas de los granos. Lo que se ve entre 1960 y mediados de los 80 las reservas mundiales aumentan en forma sostenida. Luego empiezan a bajar hasta llegar al momento crítico de 2007, en donde se reducen entre 20% y 15%. Cuando llegamos a reservas tan bajas la única forma de acomodarse frente a un cambio en la oferta y la demanda es un ajuste en precios y no en cantidad.

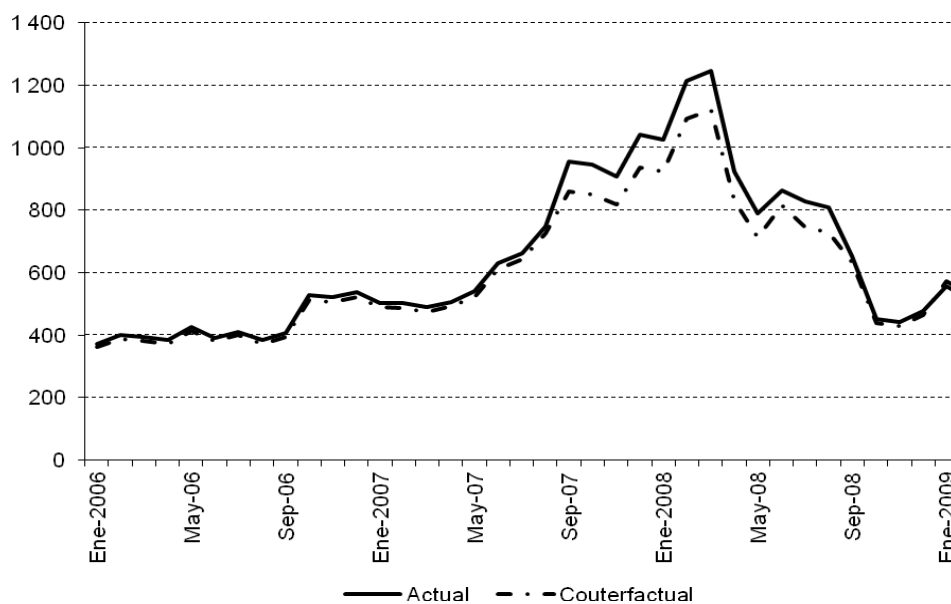
Una gran interrogante es si esto se origina por el aumento de la demanda países asiáticos en fuerte crecimiento tales como China e India, que alguno podría plantear. Esto hay que descartarlo por dos razones: el incremento del consumo en esos países es bastante moderado, y además ellos tienen políticas herméticas. Ambos países tienen como política el abastecerse por sí mismos y no depender de las importaciones de cereales e incluso India es un exportador neto de arroz bastante importante.

- **Factores de corto plazo:** han habido problemas por el lado de la oferta, generados por problemas climáticos que han afectado las cosechas de trigo por tres años seguidos en Australia, junto a problemas en Rusia, Ucrania y otros países de la región del Mar Negro y problemas con la producción de maíz en Europa en 2007, entre otros. También ha habido un alza del precio del petróleo, que implicó un incremento de los costos de producción por uso de maquinaria, fertilizantes nitrogenados basados en hidrocarburos y transporte. Luego hubo un impacto por el lado de la demanda, asociados a los biocombustibles. Muchos están culpando a las políticas europeas y norteamericanas de estímulo a la producción de biocombustible, y aunque es cierto que esta políticas no ayudan, existen otros factores más importantes. El etanol de EE. UU elaborado en base a maíz recién al entrar en el nuevo

milenio se empieza a notar. Entre 1980 y 2000 el crecimiento de los biocombustibles es muy moderado, a pesar de los subsidios. Durante todo este trecho el precio del petróleo es muy bajo, 25 dolares por barril. A partir de 2003 y 2004 la producción de biocombustible arranca en forma intensa a partir del incremento del precio del petróleo, lo que se explica por razones comerciales. Hemos llegados a niveles que están fuera de lo imaginado: actualmente se destinan 130 millones toneladas de maíz a las destilerías de etanol. Los EE UU exportan normalmente 50 millones de toneladas de maíz. La política pública contribuye, sobre todo en la fase inicial, pero este enorme incremento de producción de etanol está directamente vinculado al precio del petróleo.

- **Factores de retroalimentación que se expresan como reacciones de pánico:** entre otras manifestaciones están las prohibiciones a las exportaciones de trigo, aplicadas por países como Argentina y Rusia, aunque la prohibición más importante fue la establecida para las exportaciones de arroz por India en 2007, generando un pánico generalizado en el mercado. Esto produjo una triplicación de los precios. En ese contexto, muchos actores decidieron reaprovisionarse de arroz, influidos por el pánico, tal como lo hizo Arabia Saudita, Irán y otros países del Golfo Pérsico. Pero también en 2008 la Unión Europea aumentó sus importaciones en un 30%, influida por el pánico. En este contexto surge el muy controvertido factor de la especulación, frente al cual existen grandes dudas. Ellas surgen de uno de los estudios más rigurosos realizados para medir el impacto de los fondos de inversión a largo plazo sobre el mercado de futuro en Chicago, sobre todo en maíz y trigo, dirigido por Christopher Gilbert, de la Universidad de Trento en Italia (Gráfico 1). Este trabajo econométrico comprueba que las especulaciones efectivamente elevaron el precio, pero que su nivel máximo alcanzó un incremento del 18% en el precio del trigo en el mercado de futuro, mientras que en ese momento el precio se había elevado en 124%. Hay más de un 100% que se explica por otras razones.

**GRÁFICO 1**  
**ESPECULACIÓN EN DUDA: PRECIOS DEL TRIGO CBOT REALES Y CONTRAFACUALES**  
(c/bshl)

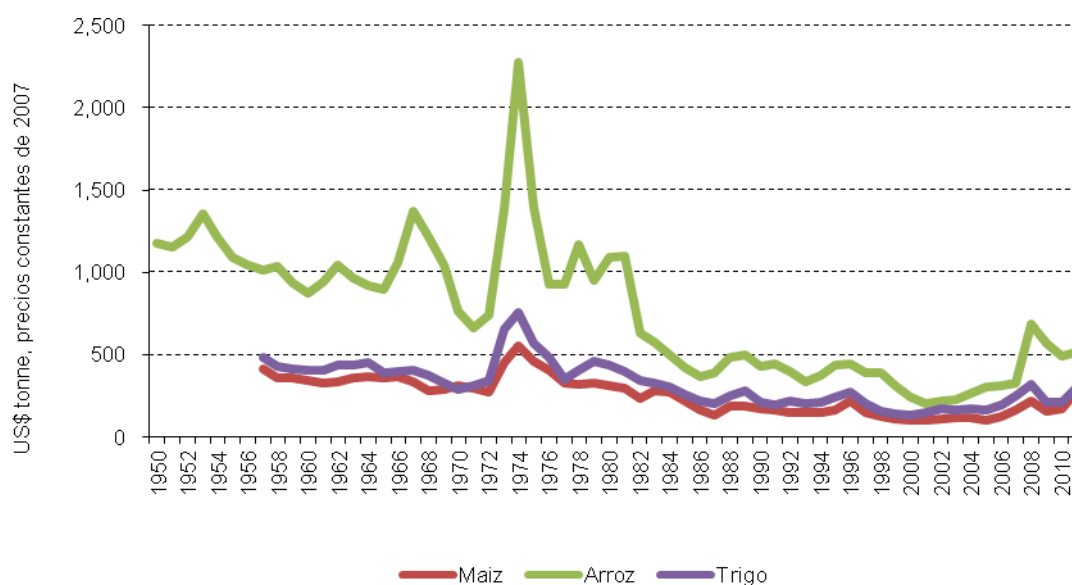


Fuente: Gilbert, Christopher L., 2010, 'Speculative influences on commodity futures prices 2006–2008', UNCTAD Discussion Papers No. 197, Geneva: UNCTAD.

### Ciclos de inversión y desinversión

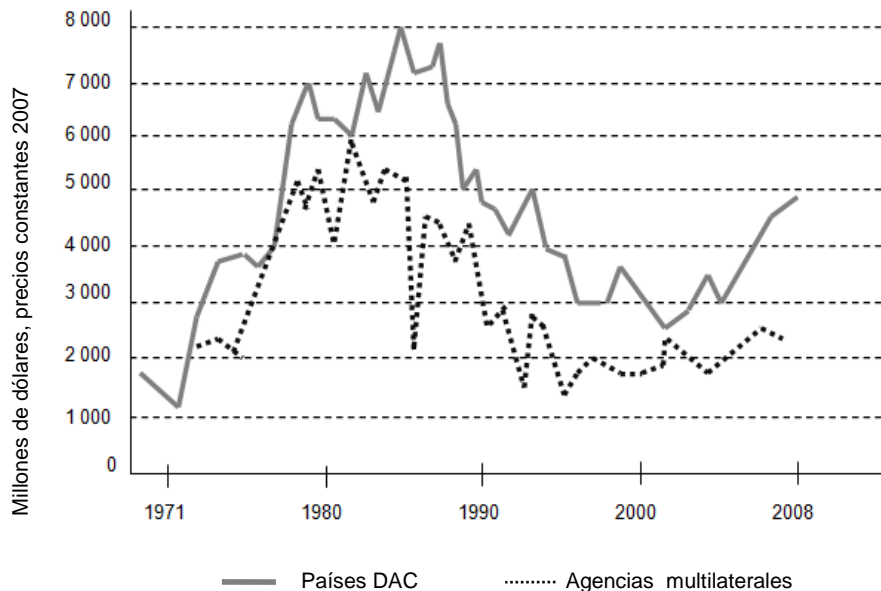
La interpretación que señala que la crisis se explica por ciclos de inversión y desinversión se basa en los datos históricos, especialmente en lo que ha pasado en los últimos 40 años. Al revisar esta historia se constata que estos ciclos efectivamente existen: hay choques alarmantes, que generan procesos de inversión pública y privada que generan una mayor producción. Pero cuando estos incrementos reducen los precios de los alimentos se produce un período de descuido y de desinversión en el agro, lo que a su vez provoca otro choque. Actualmente hemos completado un ciclo de 35 años, que empieza con un choque en 1974 de precios altísimos, mucho mayores a los de 2007/2008 (Gráfico 2). El efecto de las inversiones realizadas en la década del 70 implicó una baja de precios hacia mediados de los 80. Los datos del dinero dado por los donantes de los países de la OCDE para el desarrollo agropecuario indican una alza enorme en los años 70, que perdura hasta mediados de los 80, momento a partir del cual se produce un nuevo período de desinversión (Gráfico 3). Otro tanto se observa con las aportaciones al sistema CGIAR y con las aportaciones de presupuesto público a las inversiones en el agro en muchos países en desarrollo. Actualmente estamos entrando a un nuevo período en que se vuelve a valorar la realización de inversiones en el sector agrícola.

**GRÁFICO 2**  
**CICLOS: LOS CHOQUES DE 1973/74 Y DE 2007/08 VISTOS EN PRECIOS DE CEREALES EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES**



Fuente: Datos del FMI, deflactados con el deflactor del PIB de los EEUU.

**GRÁFICO 3**  
**AYUDA OFICIAL AL AGRO DAC, 1971 A 2008**



Fuente: OECD (2010).

## B. Época de transición

La tercera interpretación señala que estamos entrando en una nueva época. Esta es una época de escasez pero también de oportunidades. La parte alarmante es que para el año 2030 se preve un incremento del 30% en la demanda de agua, del 50% en la demanda de energía y del 50% en la demanda de alimentos. Todo esto lo tenemos que hacer en un contexto de cambio climático, con muchas variabilidad del clima y de las cosechas. A juicio del asesor científico principal del gobierno británico, el profesor Sir John Beddington, en el año 2030 vamos a enfrentar una muy seria escasez de agua, energía y alimentos si no reaccionamos y mantenemos el actual patrón de desarrollo (*bussines as usual*). Esto probablemente va a provocar conflictos internacionales muy serios.

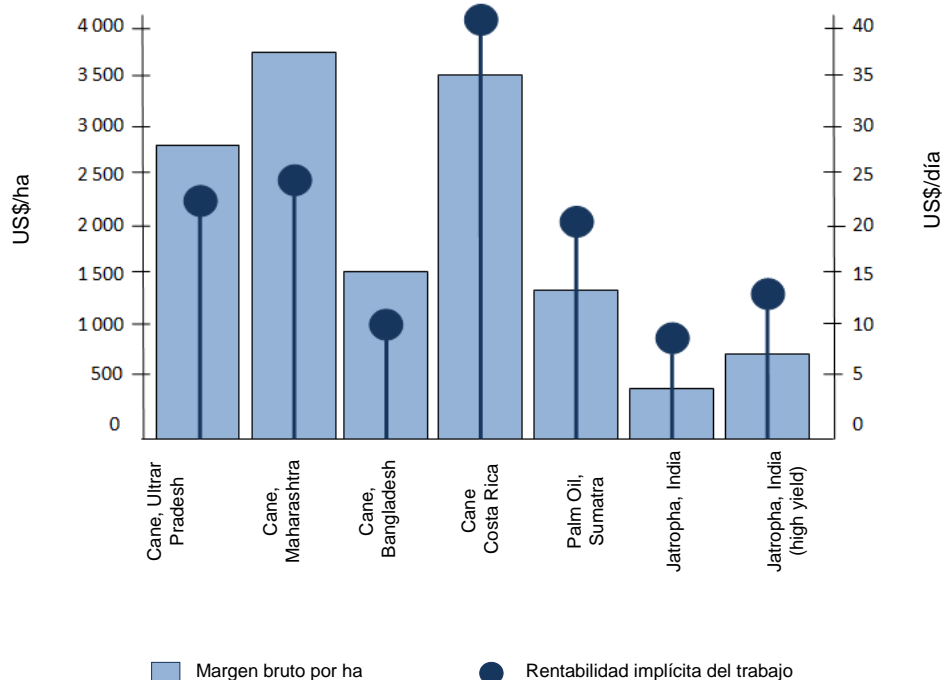
A esto se agregan otros datos: los biocombustibles en el trópico son una amenaza. Los márgenes brutos de productos para elaborar etanol o biodiesel son demasiados altos, llegando en muchos casos a más US\$ 3.000 por ha., como es el caso de la caña de azúcar (Gráfico 4). Estos retornos son muy superiores a la mayoría de alternativas que hay en el agro. Estos son cálculos que valorizan los biocombustibles comparando el precio de los hidrocarburos en 90 dólares por barril, situación que no es el caso de hoy pues el barril está en US\$ 110. El caso de la palma africana arroja un retorno de US\$1.300 por ha al año. Esto implica que una finca de 1.000 hectáreas puede ganar US\$ 1 millón al año. Estamos en presencia de fuerzas comerciales que tienen un enorme poder y que son alarmantes. Como la palma africana es un sustituto perfecto del bosque húmedo tropical, la expansión de este cultivo puede implicar la deforestación completa de regiones como el Amazonas o la Cuenca del Congo. No hacen falta políticas públicas para desarrollar los biocombustibles, sobre todo aquellos que se basan en caña de azúcar y palma africana.

Pero este período también nos ofrece oportunidades. China no quiere importar granos básicos para el consumo humano pero no tiene problemas para importar aceite vegetal o alimentos de consumo animal, sobre todo para sus hatos porcinos. A partir de mediados de los 90 vemos el auge de la soya en el Cono Sur, estimulado por las importaciones de China y otros países asiáticos. Este ha sido un fenómeno impactante. Quizás pase lo mismo en Africa, con un retraso de un par de décadas. El Banco Mundial y la FAO elaboraron recientemente un informe que plantea que en la sabana de Guinea hay 600



millones de hectáreas, muy poco aprovechadas, muy parecidas a la región del Cerrado de Brasil, que son posibles de explotar para la exportación hacia Asia, siempre que haya una política pública que favorezca un desarrollo sustentable.

**GRÁFICO 4**  
**BIOCOMBUSTIBLES EN EL TRÓPICO: ¿UNA AMENAZA?**



Fuente: Elaborado por el autor a base de cálculos de los costos de producción y de procesamiento de diversos fuentes, costos de procesar, con el valor de la producción a base del equivalente de gasolina o diesel cuando el barril de petróleo crudo sea de US\$ 90.

### C. Conclusión: ¿qué implica lo anterior en términos de retos en materia de políticas públicas?

Tenemos que avanzar en tres direcciones. En primer lugar está la antigua agenda, la agenda que ha existido siempre, al menos en los últimos 50 años: hay que producir más en el agro para generar una base de desarrollo, sobre todo en los países de menores ingresos. El agro es el punto de partida del desarrollo y hay que hacer esto de modo de lograr el mayor impacto en la reducción de la pobreza y el hambre en el mundo. Un estudio elaborado por el profesor Christiaensen y otros investigadores de la Universidad de Helsinki revela que, comparado con otros sectores, la agricultura es la que tiene más impacto en reducir la pobreza en los países de bajos ingresos.

Otro tema de la agenda, que debe ser tratado en el corto plazo, es que tenemos que reducir la volatilidad de los mercados internacionales. Hay que buscar mercados que sean más resistentes a los choques que vienen del lado de la oferta y del lado de la demanda. Esto implica remar en contra de la corriente que hemos visto por 30 años o más, que se ha centrado en la búsqueda de la eficiencia de los sistemas productivos por sobre cualquier otra consideración. Debemos relajar un poco esta premisa para que los sistemas sean capaces de resistir y recuperarse de los choques. Son muchas las opciones que se han discutido sobre esta materia, una de las cuales es si debemos tener reservas físicas de granos. Este es

un tema largo y complejo y no hay tiempo para analizarlo ahora. Sin embargo, una de las alternativas posibles es desviar las reservas paralelas de granos destinadas al consumo animal y a las destilerías de biocombustibles, para usarlas para el consumo humano, en momentos de peligro por el aumento de precios, tal como lo hacemos con la electricidad y el riego. Por ejemplo, durante 2007 se utilizaron 746 millones de toneladas de granos para el consumo de los animales en el mundo. ¿Cuanto de éstos en 2007 hubieran parado el incremento de precios? Es probable que hubieran bastado 70 millones de toneladas.. Esta no es una opción que plantea que hay que dejar de trabajar con los lotes de engorda. Sólo bastaría ahorrar el 10% de esos granos para desviarlos al uso humano. Esta es una opción muy interesante que debe ser objeto de un análisis más detallado desde el punto de vista técnico.

Finalmente está la agenda de mediano plazo. Este tema hay que enfrentarlo en esta década, para anticipar el escenario 2030. Hay que producir para alimentar 9000 millones de personas en 2050. Esto se puede hacer, pero no está seguro que se pueda alimentar a 9000 millones de personas utilizando la misma dieta, por ejemplo, utilizando carne. Esto no es técnicamente posible. Hay que tener una conversación responsable en el mundo para bajar el consumo de carne. También hay que economizar el uso del agua, cosa que se puede hacer porque actualmente este recurso se usa en forma muy ineficiente. Hay que responder al desafío de las fuerzas comerciales que operan detrás de los biocombustibles. Con los márgenes brutos que ya hemos comentado es posible reconvertir centenares de millones de hectáreas a los biocombustibles pues el mercado de combustibles para el transporte es enorme. Debemos producir en un clima más variable. Tenemos algunos indicios de que esto es posible pero falta trabajar más acerca de cómo hacerlos. Por último, debemos ser los héroes del cambio climático. En estos momentos no somos los héroes pues somos la fuente de más del 30% de las emisiones de gases efecto invernadero, pero podemos capturar carbón en los suelos y en las plantas de nuestro sistema agropecuario y somos el único sector que puede plantearse un sector con emisión neta 0, durante varias décadas. Si hiciéramos esto seríamos héroes. Es difícil imaginar como hacer esto pero lo debemos asumir.

Como puede verse, tenemos una agenda desafiante para los próximos veinte años, que es muy estimulante para quienes tenemos el gran privilegio de trabajar en este sector. Muchas gracias.



## **Segunda parte: políticas de largo plazo y orientación estratégica de los dispositivos de política agrícola**

---



## I. Argentina: el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal 2010-2020

---

*Daniel Papotto*<sup>1</sup>

El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal 2010-2020 (PEA<sup>2</sup>) surge en el contexto del conflicto entre el gobierno y parte del sector agropecuario, originado en 2008 por un proyecto de resolución (la Resolución Número 125) que pretendía establecer una retención móvil de los granos. Esto generó un conflicto relevante en el campo, se cortaron las rutas, se bloquearon los procesos de comercialización y se generó una división dentro de la sociedad argentina. Finalmente el proyecto no fue aprobado pues no hubo consenso en la Cámara Legislativa, pero generó una situación muy difícil con el gobierno. El 1 de octubre del 2009 la Presidenta Cristina Fernández tomó la decisión de elevar el rango de la Secretaría de Agricultura, otorgándole rango de Ministerio, lo cual era una demanda que los productores argentinos solicitaban desde hace años. Con ello se procedió a nombrar un Ministro de Agricultura, el Sr. Julián Domínguez, quién inició un proceso de diálogo con los productores y con otros actores que finalmente permitió restablecer las confianzas y descomprimir la situación.

No fue una tarea fácil comenzar a pensar en un Plan Participativo y Federal porque al principio mucha gente no creía en este Plan, hubo mucho tiempo gastado en hacer catársis en las mesas y en generar

---

<sup>1</sup> Director Nacional de Producción Ganadera, del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina.

confianza con los productores. Hoy el proceso ha madurado y si bien no está terminado, ha experimentado importantes avances.

Las fechas 2010 y 2016 son dos fechas muy importantes en la historia de Argentina —donde se cumple el Bicentenario de la Revolución de Mayo, la Primera Junta, en 2010 y la Declaración de Independencia en 1816—, pero en realidad el Plan está pensado con un horizonte 2020.

La idea era promover una visión compartida de la Argentina agroalimentaria futura, desarrollando esta visión en forma participativa y federal. Para ello se definió una metodología específica de carácter técnico y una metodología que promoviera la participación. Los actores que participaron siguieron un proceso sistemático, de modo de asegurar que todos ellos pudieran expresar sus expectativas, necesidades e intereses. En la medida que esto se fue dando, se empezó a generar una mayor confianza y a partir de allí se comenzó a avanzar.

## A. Metodología

Este Plan tenía dos lógicas, una metodológica y otra participativa. La primera apuntaba a darle una racionalidad metodológica y técnica al proceso de diálogo mientras que la segunda apuntaba a darle racionalidad política y social.

En relación a lo metodológico se contempló una secuencia de ocho pasos: el primero fue establecer la visión, la misión, los objetivos y las prioridades. El segundo paso buscó definir los escenarios futuros más probables, a lo que siguió un análisis de la situación actual de la agricultura argentina que culminó en un análisis FODA. En la siguiente fase se identificaron las metas a alcanzar, luego se analizaron las brechas entre la situación actual y las metas, para finalmente definir las políticas y los programas para lograr esas metas. Todo ello culmina con la definición del Plan Estratégico.

Como garante de la coherencia conceptual se generó un marco integrador donde cada una de las cadenas trabajaran bajo un concepto común. Dicho marco consideró un análisis de la demanda actual y futura de alimentos, de modo de identificar las oportunidades y amenazas. Del otro lado, se analiza lo interno, esto es, la oferta actual de alimentos de Argentina y las potencialidades del sector. Con ello se identificaron las fortalezas y debilidades.

En relación a lo participativo, se implementó una estrategia que consideró cuatro consejos para canalizar las ideas y propuestas de los diferentes actores: el Consejo Federal Agropecuario, que agrupó a los Ministros de Agricultura de las 23 provincias y de la ciudad autónoma de Buenos Aires, el Consejo que agrupó a los Actores del Sistema Productivo (con más de 140 Cámaras Empresariales y otros actores de las cadenas), el Consejo de los Actores del Sistema Científico Tecnológico (con 54 Facultades ligadas al sector, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), otros organismos técnicos nacionales y entidades internacionales como CEPAL, IICA y FAO) y finalmente un Consejo de Actores del Sistema Social (representantes del sector medio ambiental y otros actores sociales que también son parte del sector). Este esquema permitió movilizar a una gran cantidad de actores (Diagrama 1).

**DIAGRAMA 1**  
**PARTICIPACIÓN ACTIVA EN EL PEA<sup>2</sup>**



Fuente: PEA<sup>2</sup>.

En relación a los niveles de trabajo, una parte de los actores diseñó la estrategia pensando el sistema agroalimentario en forma global, mientras que cada una de las provincias replicó este esquema de consejos para movilizar a los actores locales y se abocaron al desarrollo de las cadenas más importantes. A nivel del Ministerio también se hizo un trabajo por cada agrocadena, aprovechando la existencia de diferentes mesas que agrupan a los principales representantes de las cadenas del sector (aves, porcinas, carne bovina, cereales, oleaginosas, entre otros). Al día de hoy se registran los siguientes avances:

Ya se ha construido la visión, misión, fines estratégicos y objetivos que componen la Dirección Estratégica del PEA<sup>2</sup>.

- Se han mapeado los escenarios futuros más probables a nivel internacional, identificando las oportunidades y amenazas para la Argentina.
- Se han descrito las fortalezas y debilidades que determinan la situación actual de las principales 24 cadenas productivas del país.
- Se elaboraron los FODA con el objetivo de marcar las estrategias a seguir por el sector agroalimentario y agroindustrial.
- Se construyeron las metas 2020 para el sector agroalimentario y agroindustrial argentino y se detectaron las brechas a cerrar para alcanzarlas.
- Se analizó el impacto macroeconómico que tendrá el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial sobre el país.

¿Cuales son los conceptos centrales que integran la visión del PEA<sup>2</sup>? ¿Qué quiere ser el sector agroalimentario argentino?



- En primer lugar, quiere ejercer un liderazgo mundial, bajo el concepto “Argentina Líder Agroalimentario”.
- Quiere producir bienes y servicios agroalimentarios y agroindustriales de calidad y valor agregado, en particular en origen. Este concepto surgió con mucha fuerza en el debate pues todos los actores están de acuerdo en que Argentina tiene que dejar de ser un productor de commodities.
- Quiere asegurar la provisión alimentaria nacional y la demanda internacional en cantidad y calidad.
- Quiere aportar al desarrollo de la nación y de sus regiones:
  - Con equidad territorial (arraigo, ocupación del territorio, desarrollo regional).
  - Con inclusión social (seguridad alimentaria nutricional, empleo, seguridad social)
  - Con sustentabilidad ambiental.

En relación a las tendencias del mundo, la información de perspectivas recabadas de diversas fuentes, con diferencias de matices y énfasis, indican:

- La persistencia de condiciones favorables para los complejos productivos agro-alimentarios especializados en cereales, oleaginosas, carnes, lácteos y pesca de captura y acuicultura. En todos ellos se prevén buenos precios internacionales, aunque probablemente menores a los de 2008-2009.
- El crecimiento de la demanda de alimentos para uso humano provendrá en su casi totalidad de los países emergentes.
- Los países desarrollados serán cada vez mercados de “nichos” para productos de valor agregado, dispuestos a pagar más por alimentos sanos, diferenciados y ambientalmente amigables.
- También existen ciertos temas de preocupación, tales como la alta volatilidad de precios con cierta recurrencia debido a cuestiones climáticas agudas que afectan a importantes países productores, las políticas de protección del mercado interno que impidan determinadas corrientes de comercio y la depreciación de las monedas que lleven a refugiarse en activos reales, elevando los costos de la energía (petróleo) y obstaculizando la producción.
- Por el lado de la demanda, se ven oportunidades asociadas al hecho de que para el 2050 habrá que alimentar a 9000 millones de personas. En este contexto, la reemergencia de China, la irrupción de India y de otros países de Asia y también desde mediados de la década anterior de América del Sur y África, tendrá enormes consecuencias. Entre ellas se modificarán las pautas de alimentación, sustituyéndose progresivamente cereales, raíces y tubérculos, por carnes, lácteos, dulces y aceites.

## 1. Metas

¿Cuales fueron las metas propuestas y como se determinaron? Para fijarlas se recurrió al INTA, la principal entidad científica y tecnológica del sector. Todos los técnicos del INTA se abocaron a identificar las metas posibles de lograr en 2020. Una vez definidas las metas, también denominadas techos productivos, fueron validados en las mesas por todos los actores, con lo cual las metas se consensuaron con cada una de las cadenas (cuadros 1 y 2).

**CUADRO 1**  
**METAS DE PRODUCCIÓN, SUPERFICIE Y PRODUCTIVIDAD DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS**

CADENA	PRODUCCIÓN (mill ton)			SUPERFICIE (mill ha)			PRODUCTIVIDAD (ton/ha)		
	Línea base 2010	Meta 2020	Incremento (%) <sup>a</sup>	Línea base 2010	Meta 2020	Incremento (%) <sup>a</sup>	Línea base 2010	Meta 2020	Incremento (%) <sup>a</sup>
Granos <sup>b</sup>	100	157,5	58	33	42	27	3,59	4,09	14
Maíz	22,7	45,9	103	3,7	5,7	56	7,80	9,7	24
Girasol	2,2	5,2	132	1,5	2,5	61	1,5	2,2	44
Hortalizas	5,4	10,2	89	0,179	0,186	4	30	55	83
Complejo Frutas pepita/carozo <sup>c</sup>	2,4	3,1	29	0,106	0,116	9	23	27	17,4
Cultivos industriales <sup>d</sup>	22,5	34,5	53	0,895	0,974	9	26	36	39
Algodón	388,5	1 300	235	0,310	0,700	126	1,4	1,9	37
Complejo vitivinícola	2,6	3	15	0,219	0,251	15	1 651 <sup>e</sup>	1 850 <sup>e</sup>	14

Fuente: PEA<sup>2</sup>.

<sup>a</sup> Incremento porcentual respecto al año base 2010.

<sup>b</sup> Arroz, Trigo, Girasol, Maíz, Soja, Cebada, Sorgo, Alpiste, Avena, Cebada Forrajera, Centeno, Mijo, Trigo Candeal, Lino, Colza y Cártamo.

<sup>c</sup> Cebolla, Ajo, Tomate Industrial, Tomate Fresco, Papa industrial, Papa consumo, Batata, Zanahoria, Zapallo.

<sup>d</sup> Cultivos industriales destinados al consumo: azúcar, maní, té, tabaco, yerba .

<sup>e</sup> Cifras de producción (en millones de litros).

**CUADRO 2**  
**METAS DE PRODUCCIÓN, PRODUCTIVIDAD Y EXPORTACIONES DE LOS PRINCIPALES RUBROS GANADEROS**

CADENA	PRODUCCIÓN (mill ton)			PRODUCTIVIDAD			EXPORTACIONES (mill US\$) <sup>a</sup>		
	Línea base 2010	Meta 2020	Incremento (%) <sup>b</sup>	Línea base 2010	Meta 2020	Incremento (%) <sup>b</sup>	Línea base 2010	Meta 2020	Incremento (%) <sup>b</sup>
Carne bovina	2,6	3,8	46	11,9 <sup>c</sup>	15 <sup>c</sup>	26	1 374	6 878	400
Carne porcina	0,281	0,8229	193	3,2 <sup>c</sup>	8,2 <sup>c</sup>	166	7	440	6 186
Lácteos	10,4	18,3	76	5 155 <sup>d</sup>	6 649 <sup>d</sup>	29	882	3 261	270

Fuente: PEA<sup>2</sup>

<sup>a</sup> Las exportaciones consideran las manufacturas de origen agropecuario (MOA)

<sup>b</sup> Incremento porcentual respecto al año base 2010

<sup>c</sup> Datos de faena, como expresión de rendimiento de producción de carne bovina y porcina (en millones de unidades)

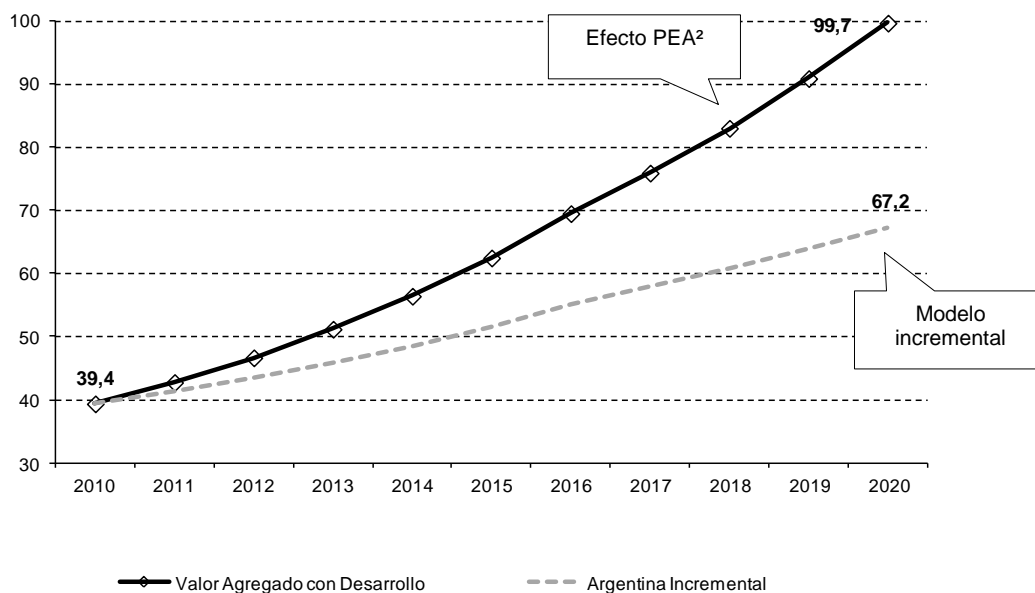
<sup>d</sup> Litros por vaca en lactancia, como expresión de rendimiento de producción de leche.

## 2. Conclusión ¿cuál es el impacto macroeconómico esperado del PEA<sup>2</sup>?

Argentina podría crecer a través de dos modelos: uno es el modelo incremental, que se basa en seguir produciendo commodities, con un nivel muy competitivo, en donde se llegaría a US\$ 67 mil millones. El otro modelo es crecer basándose en la agregación de valor, con lo cual se llegaría a US\$ 99,7 mil millones (Gráfico

5). La diferencia es relevante y se espera que la meta más alta sea el resultado del Plan Estratégico. Esto implica una recomposición de las exportaciones, pues del total de exportaciones sectoriales, los productos con valor agregado pasarían del actual 61,5% al 73%. Esto implicaría duplicar el PIB de Argentina.

**GRÁFICO 5**  
**EXPORTACIONES DEL SECTOR AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL**  
(en miles de US\$ millones)



Fuente: PEA<sup>2</sup>.

¿Como se sigue ejecutando el Plan? Con las metas definidas, ahora hay que definir las políticas, los programas y las acciones que se requieren para alcanzar esas metas. Esto se está haciendo en cada una de las mesas sectoriales a través de las cuales se expresan las agrocadenas. En esas instancias hoy se ha restablecido la confianza entre el sector público y el sector privado, por lo que hay una mirada optimista que permitirá alcanzar las metas planteadas. Argentina quiere ser un “Líder Agroalimentario” en base a una construcción en común, con participación social, buscando la planificación concertada entre lo público y lo privado y privilegiando el bien general por sobre los intereses sectoriales. Esto se está haciendo posible gracias a la experiencia de construcción del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal 2010-2016.

## **II. Costa Rica: la política de estado para el sector agroalimentario y el desarrollo rural costarricense 2010-2021**

---

***Marta Villegas***<sup>1</sup>

Esta Política de Estado se diseñó y construyó a partir del programa de gobierno de la administración de la Presidenta Laura Chinchilla Miranda, los aportes de los gremios, especialmente propuestas específicas de la Cámara Nacional de la Agricultura y Agroindustria, de la Unión Nacional de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios (UPANACIONAL) y de la Unión Nacional de Productores Agropecuarios Costarricenses (UNAG); las propuestas del sector académico y los compromisos multilaterales y regionales asumidos por Costa Rica. También se recibieron los insumos del sector productivo y de los organismos internacionales (CEPAL-RUTA-FAO-IICA), y se consideraron las experiencias de otros países.

### **A. Orientación estratégica**

En cuanto a la orientación estratégica de la Política de Estado, ésta busca mejorar las condiciones de vida e ingresos de la población nacional vinculada con el sector agroalimentario, a través de:

---

<sup>1</sup> Directora de SEPSA, Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica.

- Un desarrollo inclusivo, sostenible y moderno
- El mejoramiento de la competitividad
- La promoción de la innovación y del desarrollo tecnológico
- Una gestión armónica de los territorios rurales
- La articulación de los actores públicos y privados del sector agropecuario

¿A qué aspiramos? A una Costa Rica solidaria, con una reducción de la pobreza, una equidad de oportunidades, una reducción de la brecha entre ciudad y campo y sin que haya exclusiones en materia de servicios básicos. También se quiere un país próspero, con una meta de ingreso per cápita de US\$ 17.000 en 2021, un crecimiento basado en la innovación, la tecnología y la ciencia, un país altamente productivo en sus procesos estatales y con un bajo nivel de desempleo. Finalmente, también se busca un país sostenible, con responsabilidad ambiental, con autosuficiencia energética y carbono neutral.

## B. Metodología

¿Como se ha realizado este proceso? A través de un diálogo de políticas en donde FAO, RUTA, CEPAL e IICA nos ayudaron a elaborar un diseño inicial de la Política de Estado que fue presentado por la Ministra Sra. Gloria Abraham a la Presidencia de la República. A partir de allí se inició un proceso amplio de consultas que consideró mesas de diálogo con las cámaras de agricultores y las Corporaciones de Rubros, las que fueron reproducidas en regiones para canalizar la participación de los productores y de las organizaciones sociales locales. La metodología también consideró la utilización de medios virtuales (consultas electrónica y WEB) para recibir propuestas de la ciudadanía en general, así como cuatro mesas de diálogo sobre temas específicos: género y juventud rural, agua, TIC y gestión de desastres naturales.

Con este diálogo y esta negociación se logró una mayor apropiación de las propuestas por parte de todos los actores, así como un compromiso y una responsabilidad compartida entre el gobierno y el sector privado.

Existen dos razones que explican por qué se eligió 2021 como horizonte temporal de la Política de Estado. Por una parte, y al igual que en el caso argentino, Costa Rica se apresta a celebrar su bicentenario en el año 2021. Por otra, esta fecha es relevante porque es el plazo que se ha dado Costa Rica para ser un país carbono neutral.

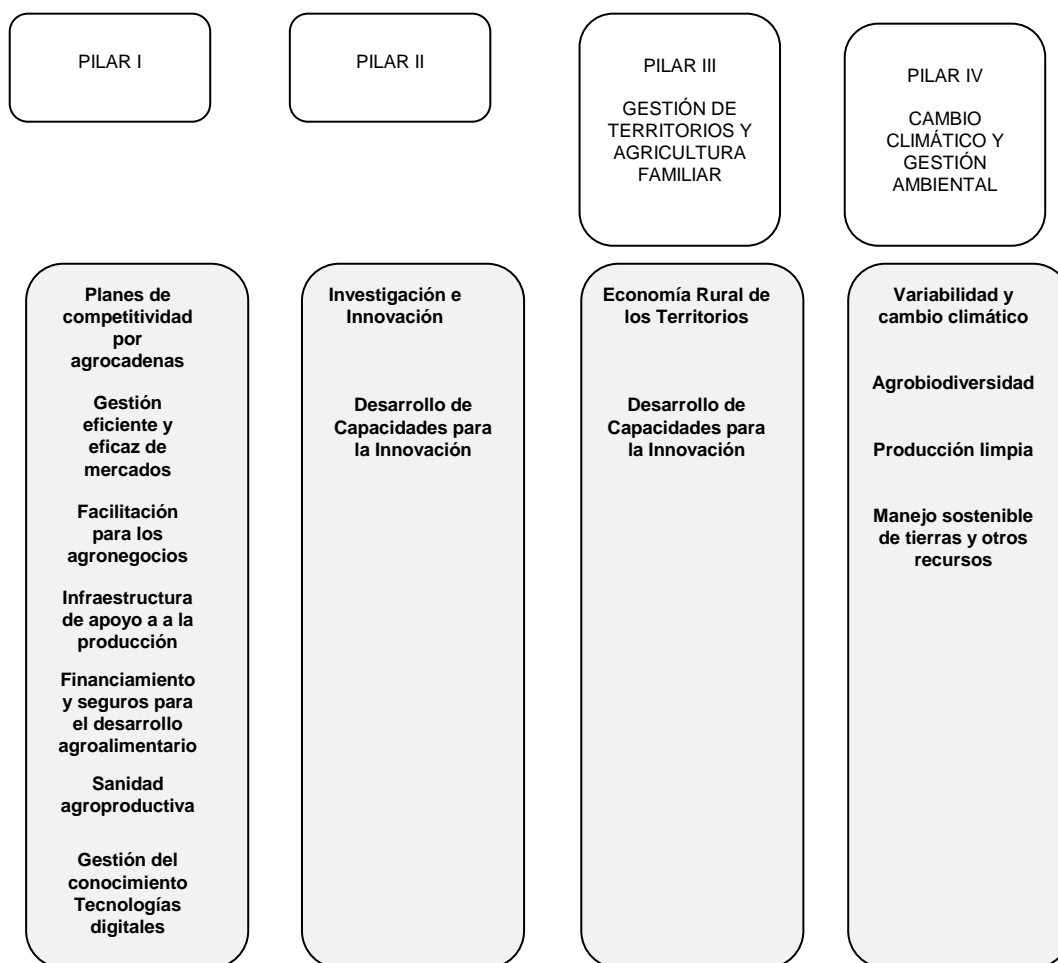
El documento Política de Estado está estructurado en cuatro pilares, cada uno de los cuales tiene sus propios objetivos:

- Pilar 1: Competitividad: su objetivo es elevar el nivel de competitividad del sector agroalimentario costarricense (PIB, exportaciones, empleo, inversión productiva y rentabilidad e ingresos de los productores y productoras), por medio de programas diferenciados y servicios de calidad que respondan a las demandas del sector productivo.
- Pilar 2: Innovación y desarrollo tecnológico: su objetivo es fortalecer, integrar y redireccionar la innovación, la generación de tecnología y la transferencia de tecnología y sus vínculos entre las diferentes entidades competentes, públicas y privadas.
- Pilar 3: Gestión de territorios rurales y agricultura familiar: su objetivo es fomentar el desarrollo equilibrado de territorios rurales y el rescate y mejoramiento de la agricultura familiar, a través de la creación espacios de participación proactiva, la articulación con los circuitos comerciales, el mejoramiento de las economías rurales y la sostenibilidad de los recursos naturales.

- **Pilar 4: Cambio climático y gestión agroambiental:** su objetivo es promover los esfuerzos intersectoriales para prevenir, mitigar y adaptarse al cambio climático y lograr una gestión agroambiental de excelencia que además de favorecer la sostenibilidad de los procesos productivos, permita una mayor diferenciación de la oferta exportable nacional en los mercados mundiales.

Cada uno de estos Pilares está dividido a su vez en áreas estratégicas, dentro de las cuales se insertan diversos instrumentos de política. Como se aprecia en la diagrama 2, existen Áreas Estratégicas que concentran una gran cantidad de instrumentos, lo que implica un trabajo de priorización a la hora de la ejecución para lograr resultados concretos:

**DIAGRAMA 2  
PILARES Y ÁREAS ESTRATÉGICAS DE LA POLÍTICA DE ESTADO**



Fuente: Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021. San José de Costa Rica.

Habiendo definido esta Política de Estado de largo plazo, actualmente se articula y concreta su ejecución con planes de mediano y corto plazo. En primer lugar, se han formalizado estos planteamientos a través del Decreto N°36.764, que declara de interés público y oficializa la Política de Estado. Por otra parte, se ha definido un Plan Sectorial de Desarrollo Agropecuario con un horizonte 2014. Este es un documento dinámico y operativo cuya versión actual incluye sólo las acciones que tienen recursos presupuestarios. Este Plan de mediano plazo incluye las acciones contenidas en los planes sectoriales sobre Cambio Climático y Gestión Agroambiental; Agricultura Familiar; Territorios;

Género y Juventud. También se están estableciendo redes con otros organismos que operan fuera del sector agropecuario, pues la ejecución de esta Política requiere de una intervención intersectorial. Este Plan Sectorial también se ha operacionalizado a través de la ejecución de tres tipos de agendas:

- **Agendas institucionales:** en donde los equipos de dirección de los organismos públicos adscritos al Ministerio de Agricultura y Ganadería se comprometen con las acciones de carácter nacional según sus competencias, y con las reformas que buscan modernizar sus respectivas instituciones.
- **Agendas de competitividad:** estas son de fundamental importancia y se ejecutan en coordinación con las Corporaciones por Rubros que existen en el país. Estas son entidades públicas no estatales que agrupan a todos los integrantes de las agrocadenas (productores primarios y agroindustrias) y que cuentan con recursos y con capacidad institucional para co-ejecutar estas agendas. Actualmente existen agendas definidas para el café (que incluye medidas tales como la renovación de cafetales y las denominaciones de origen, entre otras), la caña de azúcar (incorporación de valor agregado, entre otros temas), la carne bovina, y se está trabajando en la cadena del arroz, uno de los cultivos sensibles del país. Estas agendas también están organizadas en base a los mismos pilares de la Política de Estado.

También hay otros rubros productivos que no cuentan con Corporaciones, tales como las raíces tropicales, la carne de cerdo y los productos lácteos, con las cuales se trabaja en coordinación con las Cámaras a través de las cuales se organiza el sector. Las cadenas sensibles del sector, fundamentalmente la papa, la cebolla y los frejoles, son apoyadas por el Ministerio de Agricultura a través de los denominados Programas Nacionales, mesas de diálogo en las cuales los actores privados negocian agendas de trabajo con la institucionalidad pública agropecuaria, orientados a mejorar su competitividad.

- **Agendas regionales:** en donde se definen las principales iniciativas públicas y privadas que deben ejecutar las organizaciones del sector público agroalimentario en cada región y territorio.

Además, en el corto plazo, este Plan Sectorial de Desarrollo Agropecuario 2011-2014 se operativiza en la programación técnica y presupuestal de las diferentes organizaciones públicas agropecuarias mediante la formulación de los planes-presupuestos institucionales. Al respecto se han realizado análisis de coherencias tanto en el nivel nacional como regional.

### C. Algunas iniciativas específicas

En el marco de las agendas de competitividad ya mencionadas se ejecutan diversas medidas de política. Algunas de ellas son:

- **Cadena láctea:** se está trabajando en una alianza público privada para hacer un inventario de emisión de gases con efecto invernadero y de sumideros de carbono en 1.500 fincas lecheras (en diferentes pisos altitudinales) de los asociados de la Cooperativa de Productores de Leche Dos Pinos, que recepciona un alto porcentaje de la leche del país. Para tal efecto se desarrollará una línea base y la proyección de las emisiones basadas en las condiciones actuales (BAU). Con los resultados del inventario se realizarán balances de carbono y se definirán opciones de mitigación para obtener fincas donde se producirá leche con bajas emisiones (se busca reducir la emisión nacional del sector, que actualmente representa el 37% del total). Esta alianza muestra el grado de compromiso real del sector privado con el ambiente y por lograr una producción más limpia. También, mediante esta alianza se capacitará a profesionales, técnicos y productores en la temática de cambio climático. Este programa implica una adecuada coordinación del sector público - especialmente del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET)- y entre éste y el sector privado. El objetivo final de estas iniciativas es ofrecer productos con calidad climática (eco-competitivos).

- **Cadena piña:** se está trabajando en una plataforma nacional de producción y comercio sostenible y responsable. Este avance hacia sistemas de producción amigable con el ambiente incluye la temática de pérdida de suelos, equilibrio entre legislación y producción responsable, buenas prácticas, producción y mercado sostenible, todo lo cual implica un trabajo con cadenas de supermercados para diferenciar el producto en el mercado y lograr el reconocimiento de estos esfuerzos por parte de los consumidores. Para estos efectos se contempla la participación activa de todos los sectores involucrados en el encadenamiento de ese producto a nivel nacional e internacional. Así, en esta iniciativa participan la Segunda Vicepresidencia de la República, el MAG, el MINAET, los productores nacionales, los representantes de la sociedad civil, los compradores internacionales, la Organización Inter-eclesiástica para Cooperación al Desarrollo (ICCO) del Reino de los Países Bajos y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Costa Rica.
- **Cadena arroz:** se trabaja para fortalecer la competitividad de los pequeños y medianos productores de arroz, un rubro en donde hay fijación de precios por parte del Estado puesto que se trata de un producto de alta sensibilidad, que es muy importante en la dieta de los ciudadanos del país y en donde existen diversos problemas que bloquean la competitividad. Actualmente se ejecuta un programa que busca mejorar la productividad de este cultivo, la gestión de negocios, los aspectos comerciales y organizacionales, las condiciones de crédito y la infraestructura para el almacenamiento de los granos. También este programa contempla el desarrollo de alternativas productivas y de post-cosecha.
- **Gestión rural territorial:** en este nivel se trabaja en la ejecución de agendas en 11 territorios del país que han sido gestadas por los Grupos de Acción Territorial. Lo que se busca es generar dinámicas ascendentes que permitan focalizar acciones y recursos en áreas temáticas que van más allá de lo agropecuario, ejecutadas por alianzas público-privadas.
- **Foro Mixto Nacional y del Foro Mixto Regional:** Se ha trabajado también en la equidad e inclusión mediante la creación de espacios de diálogo y concertación con las organizaciones de pequeños y medianos productores.

## D. Conclusión: ¿cuáles son los desafíos?

El proceso de diseño y construcción de la Política de Estado ha sido exitoso pues ha permitido darle una orientación estratégica al sector, con la participación y la responsabilidad de todos los actores involucrados. La tarea de los próximos meses es ejecutar con éxito estas medidas de política. Esto implica tres desafíos:

- Encontrar financiamiento para la implementación de las diversas medidas, programas proyectos, lo cual no es fácil en un contexto fiscal que hoy no es favorable para la ejecución de inversiones en Costa Rica.
- Hacer un adecuado seguimiento y evaluación de las medidas. Esto implica evaluarlas a través de métodos de gestión por resultados que consideran las prioridades estratégicas sectoriales, líneas de base, indicadores, productos y sobre todo alineamientos institucionales y medición de la eficiencia en la ejecución del gasto público.
- Lograr una adecuada articulación de los organismos privados y públicos, en función de las metas y objetivos planteados en la Política de Estado.





### III. Brasil: agenda ministerial y cámaras sectoriales y temáticas

---

*Edilson Guimarães*<sup>1</sup>

#### A. Políticas agrícolas

Antes de 1965, cuando se hablaba de política agrícola en Brasil se hablaba de caña de azúcar y café. En 1965 se establece un sistema nacional de crédito rural 1965 (Ley N° 4.829) y en 1966 se establece la Política de Garantía de Precios Mínimos (PGPM) (Decreto Ley N° 79), en donde el gobierno se obliga a que los productores reciban cada año un precio mínimo por sus productos. Esta política se mantuvo estable hasta 1990, cuando se produce la apertura de la economía. La situación cambia en 1991, cuando se establece por primera vez una ley agrícola (Ley N° 8.171) que define todos los principios que debe seguir la agricultura brasileña. En 1996 se crea el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) (Decreto N° 1.946), un programa muy importante orientado a la agricultura familiar, que crece mucho en el tiempo y que finalmente se transforma en un Ministerio. Así, actualmente en Brasil hay tres ministerios sectoriales: el *Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento* (MAPA), el *Ministério do Desenvolvimento Agrário* - donde está el PRONAF- y el *Ministério da Pesca e Aquicultura* (MPA).

---

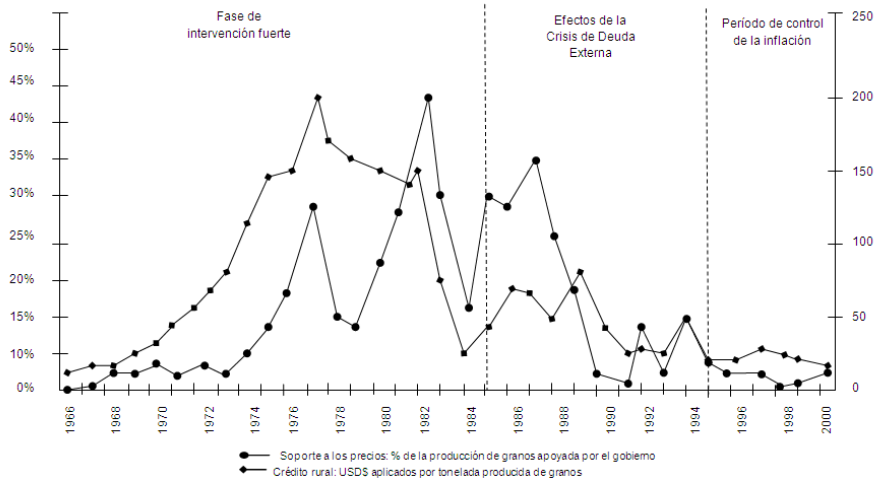
<sup>1</sup> Director de Comercialización y Abastecimiento Agrícola y Pecuario del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento de Brasil.

Con esta apertura la política agrícola cambia, pues se crean algunos instrumentos de mercados, que son diferentes a los del período anterior, tal como la Equipartación de los precios y el interés (Ley N° 8.427 de 1992) y el Prêmio de Escorrenca de la Producción (PEP) e de la Opción Pública, creado en 1996/97. En 2004 se crean instrumentos totalmente privados para financiar la agricultura (Ley N° 11.076). Son títulos financieros cuyo objetivo es financiar la agricultura utilizando fondos urbanos, que están localizados en los bancos. Como se observa en la Gráfico 8, el tamaño de la intervención del gobierno en la década del 70 es muy alto, llegando a tener en sus manos casi la mitad de los productos. El gobierno compraba productos y luego los vendía, y esto traía una serie de problemas. Eso provocó un cambio que hace que hoy la participación del gobierno tanto en el financiamiento como en la comercialización sea mucho más baja.

Actualmente los principales instrumentos de la política agrícola son tres:

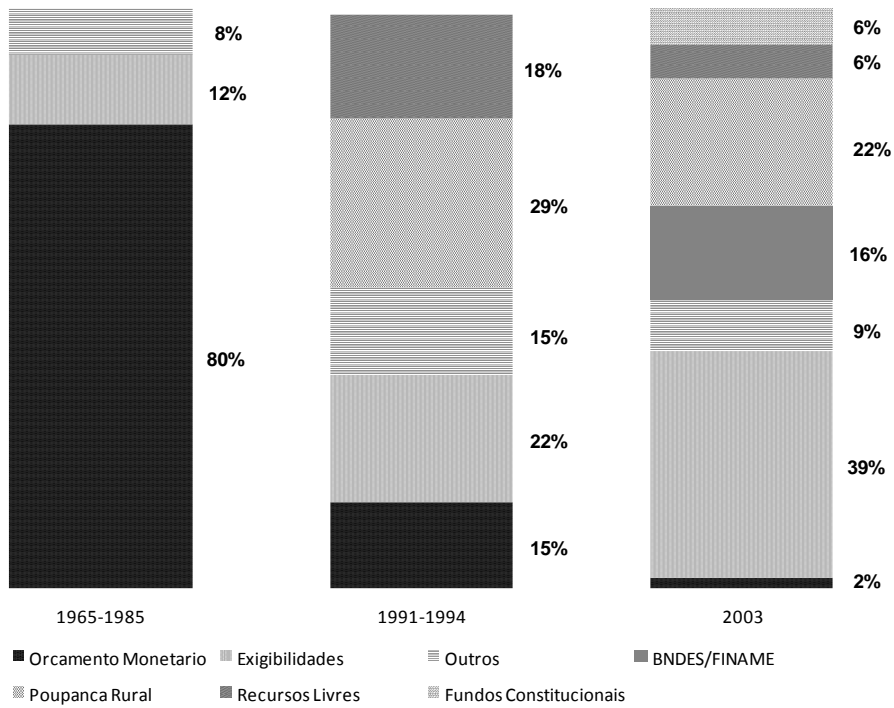
- **Crédito Rural:** como ya se señaló, este instrumento data desde 1965. Actualmente existen cuatro tipos de crédito: i) Créditos de largo plazo para hacer inversiones, el cual prácticamente no existía hasta los años 90, cuando se termina con la inflación; ii) Crédito de costeo —el más importante— que financia el período que va desde la siembra a la cosecha; iii) Crédito de comercialización, utilizado para apoyar al agricultor en el breve período en que vende sus productos, y; iv) Financiamiento de la agroindustria y las inversiones privadas, que juegan un rol muy importante como fuente de recursos.
- **Apoyo a la comercialización con garantías de precios e ingresos:** Este instrumento data de 1966 y actualmente existen bajo dos modalidades: i) Instrumentos tradicionales, compuestos por la Política de Precio Mínimo ya comentada, la Adquisición del Gobierno Federal (AGF) y los Préstamos para Comercialización (EGF). Estos instrumentos todavía se usan, pero no tiene importancia pues sólo se aplican en regiones de frontera o con los pequeños productores; ii) Nuevos instrumentos, en donde el gobierno -a través de subastas- da un apoyo para que los mercados apoyen al productor en la comercialización de sus productos. En esta categoría existen diversos instrumentos que no serán analizados en detalle en esta ocasión: Ecuilización de los Precios; Premio de Escorrenca a la Producción (PEP); Premio de Ecuilización que se Paga a los Productores (PEPRO); Contrato Privado de Opción de Venta y Prima de Riesgo de la Opción (PROP); Contratos de Opciones Privadas y Contratos de Opciones Públicas.
- **Seguro rural:** aunque este tipo de instrumento existe desde hace mucho tiempo, su actual modalidad de operación esta normada por una ley que permite que el gobierno subvencione parte del costo de la prima (Ley N° 10.823 de 2003 y Decreto N° 5.121 de 2004). Este es un instrumento muy importante pues como todos sabemos, la actividad agrícola es de alto riesgo: hoy cerca del 10% de la producción ya tiene seguro agrícola, lo que para Brasil es una cifra importante. Otro instrumento complementario es el reaseguro, vale decir, asegurar el seguro. En 2010 se aprobó una ley que crea un fondo para enfrentar catástrofes, que actualmente se está reglamentando. Finalmente existe otro instrumento que busca hacer una zonificación del país para facilitar la operación de las líneas de financiamiento y de aseguramiento de la producción. Esta información también ayuda a definir con mayor precisión cual es el paquete tecnológico que debe usar el productor en cada región, lo cual también contribuye a disminuir los riesgos.

**GRÁFICO 6**  
**EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA BRASILEIRA**



Fuente: CONAB, MAPA y BACEN.

**GRÁFICO 7**  
**FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL CRÉDITO RURAL**



Fuente: Bacen, BNDES, BB y otros. Elaboración SPA-MAPA.

## 1. Plan agrícola y ganadero

Este Plan es realizado por el MAPA todos los años, en consulta con todo el sector agrícola y rural. Para estos efectos se hacen reuniones, visitas y otras actividades con los productores, las cooperativas, los sindicatos rurales, bancos y otros actores, y también se utilizan las Cámaras Sectoriales como instancias de participación. En total se hacen entre 450 y 500 consultas cada año. El Plan es de corto plazo y sirve para definir los recursos que se invertirán en el siguiente ciclo agrícola a través del seguro rural, prestamos y apoyos a la comercialización. Adicionalmente el Plan se usa para ir haciéndole ajustes a la política agrícola de mediano plazo. Es aprobado durante el mes de julio y vale para una temporada.

## 2. Cámaras sectoriales

Las Cámaras Sectoriales fueron creadas a través de la ley agrícola de 1991 y tienen por objetivo promover el diálogo entre los eslabones de las cadenas productivas y promover acciones conjuntas para dar solución a los problemas identificados. En estos espacios se analiza la realidad de cada sector y de allí surgen sugerencias de política agrícola.

Cada Cámara está compuesta por 25 instituciones, públicas y privadas, que son coordinadas por un presidente designado por el Ministro de Agricultura, que tienen un mandato de dos años, pudiendo ser prorrogados por otro período. Existe dos tipos de Cámaras: las Cámaras Sectoriales, organizadas en 27 cadenas productivas (cuadro 3), y las Cámaras Temáticas, que abordan 7 temas transversales: Agricultura orgánica; Agricultura sostenible y de riego; Infraestructura y logística; Insumos agrícolas; Relaciones internacionales; Seguro de la agroindustria, y; Crédito y comercialización de la agroindustria.

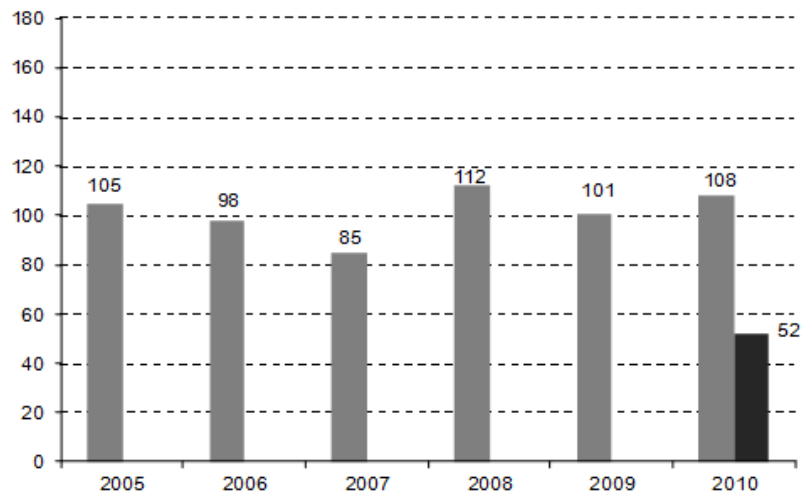
Ambos tipos de Cámaras agrupan a 437 entidades, de las cuales 352 son instituciones privadas y 85 son instituciones públicas, lo que las hace bastante representativas. Como se aprecia en la Gráfico 10, las Cámaras tienen una dinámica de reuniones sistemática, con 108 reuniones regulares en 2010 y 52 reuniones dedicadas a planeamiento estratégico de las cadenas, con un horizonte de 5 años. El promedio de participantes por reunión es de 28 personas, lo que hace que cada año participan más de 3.000 personas en estas instancias. Los temas tratados van desde definición de escenarios, planes de cosechas, créditos, asistencia técnica, marcos regulatorios y se hacen aportes para el diseño de leyes sectoriales, un área muy importante. En estas reuniones se adoptan resoluciones y recomendaciones, que se destinan al MAPA, a otros ministerios y al Parlamento. En todo este proceso el MAPA cumple varias funciones: darle legitimidad institucional, política y legal a las Cámaras, darles un apoyo administrativo y operacional, mediar en los conflictos internos de las cadenas -lo cual es una tarea muy difícil- y procurar generar políticas de desarrollo para cada agrocadena. En suma, el MAPA busca que las Cámaras funcionen y que hagan sugerencias para gobernar.

**CUADRO 3**  
**CAMARAS SECTORIALES**

Agrocadenas	
Azúcar y alcohol	Flores y plantas ornamentales
Algodón y derivados	Bosques plantados
Arroz	Frutas
Aves y cerdos	Hortalizas
Goma natural	Leche y productos lácteos
Cacao	Yuca y derivados
Cachaça	Miel y productos apícolas
Cabras y ovinos	Maíz y sorgo
Carne de vacuno	Semillas oleaginosas y biodiesel
Cítricos	Aceite de palma
Cría de caballos	Soya
Haba	Tabaco
Fibras naturales	Viticultura, vinos y derivados
Cultivos de invierno	

Fuente: Elaboración propia.

**GRÁFICO 8**  
**NÚMERO DE REUNIONES DE LAS CÁMARAS TEMÁTICAS**



Fuente: Elaboración propia.



## **IV. Uruguay: estrategia de desarrollo agropecuario**

---

*Carlos Paolino*<sup>1</sup>

### **A. Los cambios estructurales en la economía y en el sector agropecuario uruguayo**

Uruguay es un país que históricamente ha tenido una distribución del ingreso muy igualitaria en el contexto de América Latina y sigue siendo así hasta el día de hoy. Sin embargo, en las últimas décadas el país también se ha caracterizado por contar con una economía poco dinámica, que ha presentado tasas de crecimiento muy insuficientes. Pero actualmente esta tendencia ha cambiado: Uruguay lleva nueve años de crecimiento sostenido, lo que ha generado un contexto diferente para el diseño de las políticas públicas, particularmente de las políticas silvoagropecuarias. La tasa promedio de crecimiento anual entre 2004 y 2009 fue de un 6,1%, lo que congráfico una situación inédita en la historia reciente del país.

Aunque el presente Seminario ha puesto el énfasis en el diseño de políticas sectoriales, esta presentación se inicia con una rápida reseña de diversas políticas transversales, que son complementarias a las políticas por agrocadena que se hacen a nivel de las mesas sectoriales. Hemos tomado esta opción porque consideramos muy importante reflexionar a nivel macrosectorial, considerando el hecho de que el Estado uruguayo

---

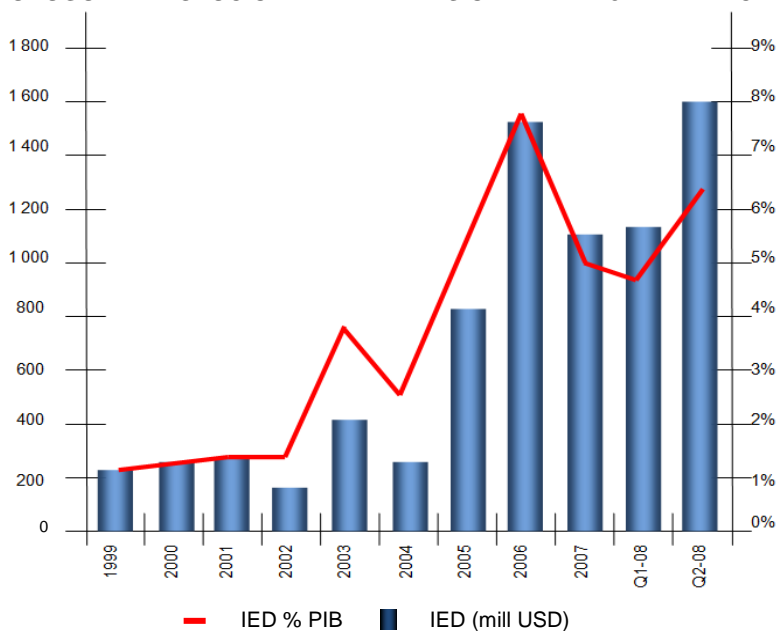
<sup>1</sup> Director de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay.



quedó bastante debilitado después de muchos años de desinversión o de muy baja inversión en los organismos públicos. Además hay capacidades asociadas a bienes públicos absolutamente claves desde el punto de vista de la competitividad de largo plazo, que ocupan un lugar importante en el diseño de las políticas.

En relación a la inversión extranjera directa, Uruguay era un país que tenía una de las menores tasas de inversión en la región. Eso hoy ha cambiado, gracias a políticas específicas que han generado un marco institucional para incentivar la inversión extranjera directa, lo que se refleja en las cifras presentadas en el Gráfico 9. Otro tanto ha pasado con el crecimiento de las exportaciones, en donde éstas se triplicaron en los últimos seis años.

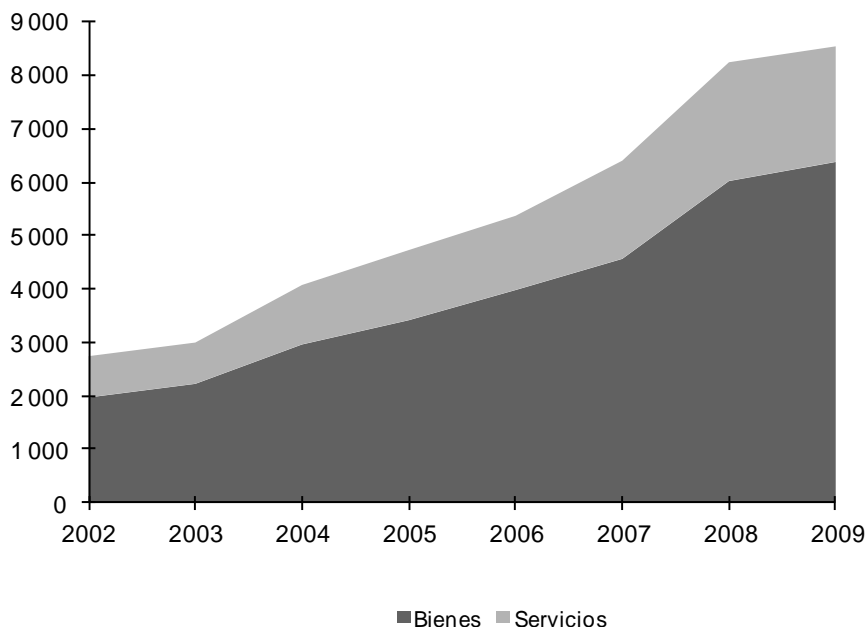
**GRÁFICO 9**  
**URUGUAY: EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA**



Fuente: BCU.

Se observa además una creciente diversificación de los mercados externos —sólo el 32% del total de los envíos va a MERCOSUR mientras que Asia ya alcanza el 19%—, aunque todavía se aprecia una concentración en pocos productos: en 1985 el 58% del valor de las exportaciones correspondían a productos intensivos en recursos naturales, cifra que ha subido a un 77% en 2010. Hay un fenómeno de agrospecialización creciente, lo cual plantea grandes desafíos en términos de cómo pensar una estrategia de desarrollo de largo plazo y de cómo diseñar políticas públicas.

**GRÁFICO 10**  
**URUGUAY: EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES**  
 (En US\$ millones)



Fuente: BCU y TradeMap.

En diversos productos Uruguay ocupa un lugar importante o en el ranking de países exportadores, como es el caso de la carne bovina y el arroz (6° lugar), de la soya (7° lugar) o de la carne ovina (8° lugar), de manera que siendo un país pequeño, con esa dinámica de exportaciones tiene un papel relativamente importante en dicho comercio. Aunque ese rol es minoritario, al menos gráfico en la tabla de posiciones.

En relación a los efectos dinámicos acerca de lo que implica este perfil de especialización, OPYPA trabaja con la matriz de contabilidad social, de forma de poder medir los encadenamientos dentro de la economía uruguaya. Al mirar el perfil de la estructura económica nacional se aprecia que ésta está relativamente poco diversificada y que presenta una alta concentración en la producción agropecuaria. La matriz muestra que el mayor efecto multiplicador está en el sector agropecuario (Cuadro 4). Estos datos tienen diversas lecturas pues evidencian de alguna forma la debilidad de los otros sectores y el hecho de que los encadenamientos intersectoriales están muy concentrados en la agricultura y la agroindustria de primera transformación. Este dato es relevante para efectos de diseño de políticas públicas, pues afecta los niveles de creación de empleos, el volumen de exportaciones y otras variables de nivel macrosectorial.

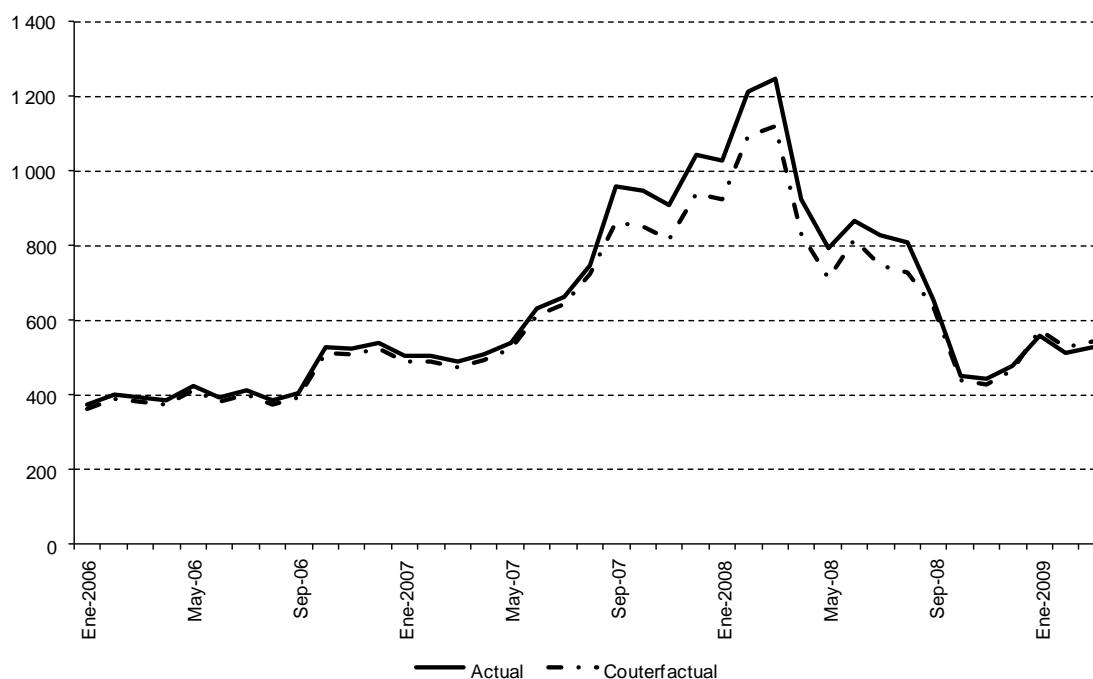
**CUADRO 4**  
**EFFECTOS MULTIPLICADORES SOBRE LA ECONOMÍA**

Actividades	Efecto multiplicador total
Agropecuario	6.22
Industria manufacturera	5.47
Servicios	6.08
Resto	5.88
Promedio	5.91

Fuente: Terra 2009, con base en Matriz Contabilidad Social.

En suma, se aprecia una gran dinamismo de la economía, en donde el sector silvoagropecuario y agroindustrial juegan un rol central (Gráfico 11). Dentro del sector, se aprecia un boom fundamentalmente agrícola, sobre todo oleaginosas y en menor medida cereales, con cambios en los sistemas de producción, con mayores niveles de escalas, con un incremento en las áreas sembrados pero sobre todo en productividad, todo lo cual ha finalmente cambiado la base tecnológica.

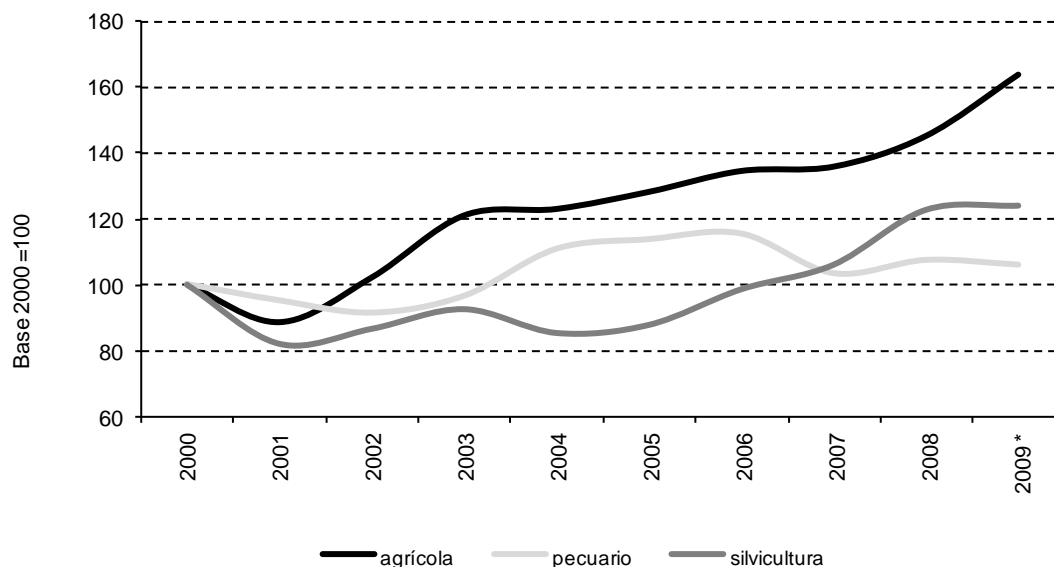
**GRÁFICO 11**  
**EVOLUCIÓN DEL PBI AGROPECUARIO Y GLOBAL**



Fuente: BCU.

La silvicultura es el resultado de una política de estado, en donde hubo una ley forestal que incentivo muchísimo la producción y las exportaciones. La ganadería muestra un ritmo más moderado, aunque el sector lácteo se expande, pero no a las tasas de la agricultura y de la actividad forestal (Gráfico 12).

**GRÁFICO 12**  
**COMPORTAMIENTO DE LOS SUBSECTORES**



Fuente: OPYPA en base a BCU.

Ligado a esta expansión, en los años recientes se ha desarrollado el mercado de tierras, con un incremento en el valor de los arriendos y del precio de la tierra (alrededor de US\$ 2.500 por hectárea en 2010), que eran impensables hace ocho años atrás. Dentro de la estructura agraria la agricultura familiar tiene un gran peso relativo en términos del número de establecimientos -el 63% de las fincas están en manos de la agricultura familiar-, aunque su importancia es más baja en términos de superficie explotada pues este segmento sólo posee el 15% del total. Esto también plantea desafíos específicos en materia de diseño de políticas.

En síntesis, Uruguay experimenta un proceso de cambio estructural, con un alto nivel de crecimiento, una alta tasa de inversión, una creciente especialización agroindustrial y una diversificación de mercados que va más allá de MERCOSUR.

## 1. Las prioridades del desarrollo agropecuario: la importancia creciente de las políticas transversales

En función de las transformaciones que experimenta la agricultura uruguaya, el gobierno ha definido siete áreas estratégicas de política sectorial.

- **Conservación de los recursos naturales:** un primera línea relevante de trabajo es la conservación de suelos. En la década del 40 Uruguay experimentó una expansión agrícola sin contar con las regulaciones adecuadas, lo cual llevó a una gran erosión de suelos en la zona sur y luego en la zona oeste. Hoy se observa con preocupación que, de no mediar políticas conservacionistas coordinadas con el sector privado, pueda suceder un fenómeno similar pues hay una creciente intensificación en el uso de este recurso. Para lograr una buena conservación de suelos la siembra directa constituye el cambio tecnológico relevante. Aunque actualmente más del 90% de la superficie se maneja a través de esta tecnología, la existencia de rotaciones de suelos con más de un cultivo al año, que han sustituido rotaciones agroganaderas muchos más sustentables, implica

un desafío tecnológico muy claro. Esto implica enormes riegos en materia de erosión de suelos, lo cual exige de una mejor investigación y de un alto compromiso del sector privado. Otra línea de trabajo importante dentro de esta área estratégica es el manejo de los recursos hídricos, en donde en Uruguay está todo por hacer. El único cultivo regado es el arroz y ahora se comienza con la fruticultura, pero el potencial existente para avanzar en cultivos irrigados es muy grande. Actualmente el Poder Ejecutivo está empeñado en diseñar nuevas normas en consulta con el sector privado, que incluya regulación e incentivos.

- **Trazabilidad:** se quiere pasar desde la trazabilidad bovina hacia un sistema nacional de información agropecuaria. Uruguay es el primer país del mundo que tiene todo su ganado bovino trazado, esto es, que cuenta con un sistema de identificación que permite hacer un seguimiento al ganado desde que nace en la finca hasta que los diferentes cortes de carnes llegan al consumidor, pasando por las plantas faenadoras. Junto con reducir las asimetrías de información y bajar los costos de transacción, este sistema también permite que el sector productivo garantice la inocuidad de los productos que envía al mercado. Esta política de trazabilidad se orientó desde el inicio a la construcción de bienes públicos. No obstante, también es muy claro que el despliegue de esta estrategia permitirá crear la condición para que surjan otro tipo de bienes, por ejemplo cuando un grupo de productores se unen y aprovechan este sistema para generar bienes de club, tal como lo podrían ser las carnes hereford trazadas y producidas a partir de una determinada alimentación, en función de una base tecnológica dada. Adicionalmente, a partir de estos sistemas es posible diseñar políticas públicas más específicas, tales como programas de incentivos a la cría, focalizados por regiones ganaderas de menor desarrollo relativo. Actualmente se está trabajando en esta área de impulso a la trazabilidad de la producción ganadera nacional, pero las perspectivas de desarrollo claramente trascienden a este sector, para constituirse a futuro, en una política de Estado que, basada en el desarrollo y aplicación de las TIC's en las cadenas agroindustriales, permitan indentificar a Uruguay como un proveedor seguro y confiable de alimentos al mundo..
- **Mitigación y adaptación al cambio climático:** De acuerdo a las cifras del Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (2007), las evidencias que indican que la temperatura promedio está subiendo en el planeta son bastante claras, lo que genera una mayor inestabilidad del clima. En el caso de Uruguay ello se ha traducido en una gran variación interanual de las precipitaciones y en un incremento del número de sequías. En los últimos 10 años se han presentado cuatro episodios de sequías en Uruguay, lo que finalmente impacta en las cifras macroeconómicas, tal como la recaudación fiscal o el empleo. Esto quedó en evidencia cuando evaluaron los efectos de la sequía 2008 y 2009 con la Matriz de Contabilidad Social. Para enfrentar estos fenómenos están trabajando en la instalación de un programa de seguros climáticos basados en índices. Para estos efectos se está coordinando y constituyendo alianzas alianzas con organismos internacionales y con países más desarrollados. También están trabajando en el financiamiento y en el diseño de incentivos para promover la adopción de buenas prácticas y la realización de inversiones a nivel del predio agropecuario, sobre todo en las fincas ganaderas. Otra línea de trabajo en materia de adaptación al cambio climático dice relación con la generación de innovaciones tecnológicas, buscando en muchos casos promover una mayor resiliencia en los sistemas productivos más vulnerables, en particular en las zonas más tradicionales de la ganadería extensiva. En materia de mitigación, uno de los principales temas de investigación se refiere a la reducción de emisiones de gases efecto invernadero de la ganadería uruguaya, evaluando científicamente con datos locales el impacto de los diferentes sistemas de producción.
- **La agricultura familiar y su incorporación a las cadenas de valor:** Uruguay es un país que presenta, en el concierto de los países de América Latina, los mayores niveles de equidad social, los cuales también se extienden a nivel del sector agropecuario. No obstante, los cambios operados en los últimos años, si bien no han revertido esta situación, exigen estar

muy alertas y decididos en la creación de nuevas capacidades técnicas, organizativas e institucionales para que no se generen niveles crecientes de desigualdad social. Al respecto, se han definido y comenzado a implementar políticas diferenciadas a varios niveles, desde los procesos de innovación tecnológica hasta los programas de reforzamiento institucional, que inserten a la agricultura familiar en las cadenas de valor. Actualmente están trabajando en esta área con varias cadenas, lo cual no es una tarea fácil dado las presiones de corto plazo que siempre hay que enfrentar.

- Sanidad animal y vegetal, calidad e inocuidad de los alimentos: Los temas sanitarios son relevantes en sí mismos. Uruguay tiene ciertas ventajas en el área de la sanidad animal, pero están más rezagados en sanidad vegetal: esto implica que están trabajando para generar nuevas capacidades en esta área. Los temas de inocuidad de alimentos también constituyen un área emergente, y los están abordando pensando no solamente en los mercados externos sino que también en el mercado doméstico. Las normas internacionales son muy dinámicas y condicionan el acceso a los mercados. Esto implica que no basta con las políticas que ya están siendo implementadas sino que también hay que tener la capacidad de anticipar las demandas de los mercados a los cuales se quiere acceder.
- Políticas estratégicas de inserción internacional: el mercado global es muy importante y en esta área los desafíos son muchos y están asociados a nuevos patrones y demandas de competitividad agropecuaria y agroindustrial: sanidad, bienestar animal, inocuidad, medio ambiente, mitigación y adaptación al cambio climático, entre otros. Por lo tanto, no sólo se trata de una política comercial sino de una verdadera estrategia de agro-especialización con base en la construcción de una competitividad estructural, atendiendo a estas demandas emergentes. Estos desafíos se están enfrentando junto al sector privado, a través de las mesas sectoriales.
- Marcos institucionales para la definición y ejecución de las políticas públicas: La última área estratégica se refiere a los modelos de gobernanza y tiene una importancia crítica. Una posibilidad es operar a través de un modelo burocrático centralizado, que sería el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) trabajando por sí mismo. Otra posibilidad está asociada a la constitución de entidades públicas no estatales, en donde se descentraliza la toma de decisiones y se crean instituciones que asumen funciones de política pública: el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA), el Instituto Nacional de la Leche, el Instituto Nacional de Semillas y varios otros. Estas entidades tienen una institucionalidad privada y fueron creadas durante la década de los años 90, cuando se quiso reducir el aparato del Estado. Actualmente se reconoce que esa forma de gobernanza es mucho más ágil y eficiente que un aparato centralizado. Sin embargo, no es posible delegarles a estas entidades la responsabilidad de hacer política pública. En el marco de un sistema democrático, en donde se eligen a las autoridades, estas entidades deben trabajar en función de las prioridades estratégicas definidas por el Estado.
- Por tal razón, actualmente la labor de estas entidades se inserta en el marco de una visión mucho más integral establecido por el gobierno. A nivel de ministros se trabaja en gabinetes ministeriales, en donde el MGAP trabaja junto a otros ministerios relacionados. Existe un Gabinete de Innovación, uno Productivo y otro de Bioseguridad, que son los encargados de definir las políticas estratégicas.

En la institucionalidad agropecuaria/agroindustrial también se han desarrollado varias Mesas Sectoriales por productos (trigo, cebada, oleaginosas, forestal, entre otras). En muchos casos surgieron por iniciativa de productores y agroindustrias innovadoras y, en sus inicios, tuvieron un papel importante las organizaciones de investigación agropecuaria (básicamente INIA y parcialmente la Facultad de Agronomía). Estos espacios de articulación pública/privada, aunque con diferencias en algunos casos importantes entre ellas, inauguraron ya desde la década del 90 nuevas modalidades de articulación meso/sectorial para tratar agendas específicas de mediano y largo plazo. Muchas de ellas tienen una

orientación específica para construir una agenda tecnológica de innovación, pero otras (las menos) van involucrando también en sus plataformas otros aspectos igualmente relevantes para la construcción de una competitividad estructural (temas de capacitación de fuerza de trabajo, negociación intra cadena, infraestructura, otros).

## **2. Conclusiones y desafíos**

Como conclusión de esta presentación hay que decir que la economía uruguaya está atravesando un proceso de crecimiento y cambio estructural muy pronunciado, con un crecimiento del producto, las inversiones y las exportaciones agrícolas y agroindustriales, las cuales se orientan hacia mercados globales “extra región” y se basan en la incorporación de progreso técnico (aumento de rendimientos parciales y de la Productividad Total de Factores). La especialización en sectores intensivos en recursos naturales no es contradictoria con el desarrollo de sectores intensivos en conocimientos; por el contrario, el desarrollo de sinergias entre ambos sectores es crucial para crear competitividad internacional con integración social.

Para incentivar estos procesos se ejecuta una política agropecuaria centrada en la conservación los recursos naturales, la mitigación y adaptación al cambio climático, la trazabilidad, el desarrollo de la agricultura familiar, la sanidad e inocuidad, la inserción internacional y el fortalecimiento de un marco institucional público privado de carácter integral. No existen recetas únicas, pero contar con reglas del juego estables y conocidas a nivel macro, así como con desarrollos institucionales sectoriales de articulación entre actores públicos y privados, constituyen piezas claves de estos procesos dinámicos de transformación.

Los temas de Desarrollo Rural forman parte importante de la nueva agenda de políticas públicas agropecuarias. Si Uruguay pretende seguir siendo el país “menos desigual” del sub continente, esta dimensión de las políticas públicas es clave. En apoyo a estas políticas se requieren no sólo recursos destinados a tal fin, sino además nuevos desarrollos institucionales y la construcción de capacidades que permitan estar a la altura de los desafíos planteados.

## V. México: la experiencia de los Comités Sistema Producto

---

*Sebastián Peña*<sup>1</sup>

### A. Algunos indicadores del sector agropecuario mexicano

Antes de referirse a los Comités Sistema Producto es pertinente hacer algunas referencias sobre el sector agropecuario mexicano. El sector primario contribuye con 3.7% del PIB, cifra que sube a 8,8% si a eso le agregamos el eslabón agroindustrial. La tasa media anual de crecimiento del sector primario fue de 2,1% entre 2005 y 2010, cifra que alcanza el 1,8% si la promediamos con el sector alimentos, bebidas y tabacos. En México hay una población de 112 millones de personas de las cuales el 77% vive en localidades urbanas. El total del territorio nacional alcanza a las 198 millones de hectáreas, de las cuales el 58% se destina a terrenos de agostaderos y apacentamiento (ganadería), el 23% a bosques y selvas, el 15% a tierras agrícolas y el saldo restante (4%) es superficie ocupada por aguas o por asentamientos humanos. De las tierras agrícolas un 40% se destina a cereales (maíz, arroz, trigo, otros), un 29,7% a forrajes, un 10,9% a cultivos industriales (caña de azúcar, café, agave, entre otros), un 8,2% a legumbres, un 6,5% a frutales y un 2,5% a hortalizas.

---

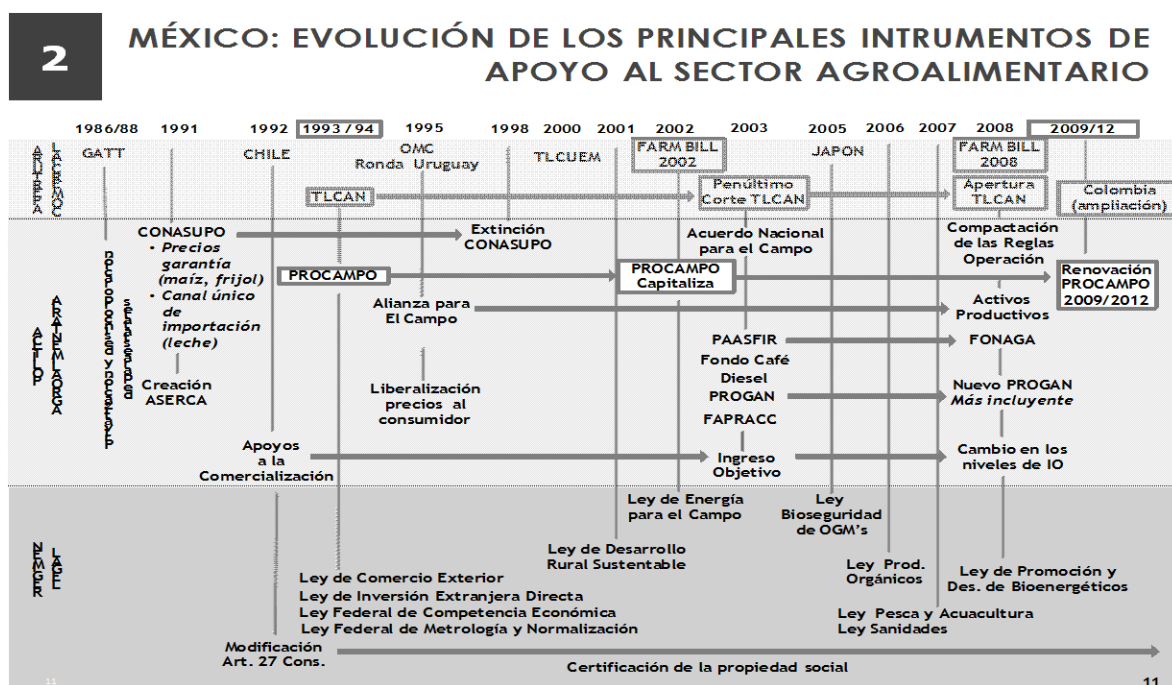
<sup>1</sup> Resumen de la presentación del Director de Cultivos Básicos y Oleaginosas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México.



Existen 5,5 millones de unidades de producción con actividad agropecuaria o forestal, que presentan niveles de desarrollo heterogéneos: 15% lo integran productores con orientación comercial, 35% corresponden a productores en transición -con algún acceso al mercado- y el resto son productores de autoconsumo. México es un país megadiverso -tiene el 10% de las especies mundiales conocidas- y es uno de los ocho centros de origen de las plantas cultivadas. Finalmente, México ha firmado 12 tratados de libre comercio lo que le ha permitido acceder a un mercado potencial superior a 1.200 millones de personas en 44 países, que anualmente importan productos agroalimentarios por 395 mil millones de dólares.

Los dispositivos de política agrícola han ido evolucionando conforme se ha avanzado en esta estrategia de apertura comercial, en donde el énfasis ha sido pasar desde bienes privados a bienes públicos.

**DIAGRAMA 3**  
**EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE APOYO AL SECTOR AGROPECUARIO**



Fuente: Elaboración propia.

Uno de los principales hitos fue la modificación del artículo 27 constitucional que liberalizó la tenencia de la tierra en el sector ejidal; en un momento se temió que esta medida iba a generar un proceso de concentración de la tierra, lo que al menos hasta la fecha no ha sucedido. Por el contrario, esta medida ha impulsado la producción y la productividad. Otro hito importante es la promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), que opera como una ley marco del sector y que entre otras cosas crea los Comités Sistema Producto (CSP).

## B. Los retos de la seguridad alimentaria y la competitividad

Los retos que enfrenta el sector están muy vinculados al incremento de la población y demanda de alimentos, al rol crecientemente protagónico del consumidor, al desafío de producir alimentos saludables e inocuos —productos orgánicos o productos con mejor sabor y color— cuyos procesos de producción deben cuidar los recursos naturales. Se necesitan también productos variados y disponibles todo el año,

envasados de acuerdo a las necesidades del consumidor. La oferta de productos de “nicho” constituye también otro desafío adicional al que debe responder el sector.

Frente al incremento reciente de los precios de los alimentos, México está trabajando para incrementar la productividad de la producción primaria, alinear su oferta de productos con las megatendencias de consumo, aumentar la eficiencia de la cadena de suministro de alimentos y masificar el uso de las prácticas de producción sustentables. Para estos efectos se trabaja en el mejoramiento de la organización productiva, en asistencia técnica, capacitación y transferencia de tecnología, en la promoción de la innovación y visión empresarial, en el montaje de sistemas de financiamiento oportunos y accesibles y en la integración de las cadenas de suministro.

Sobre este último punto, SAGARPA procura crear una cultura de la planeación en los CSP a través del diseño y la implementación de Planes Rectores actualizados y convergentes. Lo que se busca es generar una cultura de la empresarialidad, que también alcance a los pequeños productores. Para estos efectos se han establecido nuevos Centros de Servicios Empresariales a fin de articular la prestación de servicios con los planes de negocios. En función de lo anterior, las estrategias específicas de la SAGARPA son:

- Reorientar sus programas al fomento productivo
- Incrementar la productividad del sector a través de la tecnología
- Eliminar duplicidades entre programas propios y con otras dependencias
- Coordinar estrategias federales y estatales para lograr un mayor impacto del gasto
- Promover la producción sustentable que considere y mitigue los efectos del cambio climático
- Aumentar la eficiencia de la cadena de suministro de alimentos
- Aumentar la oferta de alimentos saludables y de calidad

## **1. Los Comités Sistema Producto**

El marco legal que regula los CSP está definido en la LDRS, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 7 diciembre del 2001, capítulo XIV, artículos 143 – 152 y 179. El mandato de trabajar por Sistema Producto también está establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2007-2012. En el reglamento interno de la SAGARPA (Art. 19, Fracc. II) se señala que en su papel de cabeza del Sector Agropecuario, la SAGARPA, a través de la Subsecretaría de Agricultura, y como atribución específica de la Dirección General de Fomento a la Agricultura, debe “establecer y coordinar los comités nacionales, regionales y estatales por Sistema Producto...”

Estas entidades están intergradadas por los productores, las agroindustrias y todos los otros actores que forman parte de una cadena productiva. SAGARPA busca mejorar el desempeño de los Comités Sistema Producto, como mecanismos de planeación, comunicación y concertación permanente, entre los actores económicos y que participen en la instrumentación de políticas, planes y programas de desarrollo rural. En ese marco, los objetivos específicos son convertir a los Comités Sistema Producto en impulsores de la empresarialidad de los actores con enfoque de mercado, para lo cual actualmente trabajan en el fomento de los Centros de Servicios Empresariales, para proveer información estratégica, innovación tecnológica, financiamiento, compras consolidadas y asesoría con enfoque de mercados, entre otros. De ese modo, se busca trasladar muchas de las funciones del gobierno a los propios Comités. Esto implica reforzar la institucionalidad de los CSP, de modo que sean autosuficientes y autogestionados.

Así, los CSP están contribuyendo a maximizar la competitividad de cada cadena productiva, a lograr una inserción eficiente y equitativa de los productores primarios en las cadenas productivas, y por ende, a mejorar el posicionamiento de sus productos en los mercados. Todo ello contribuye a

incrementar el ritmo de crecimiento sectorial y nacional. La estrategia implementada desde 2003 contempla diferentes fases, las que se presentan en la diagrama 4.

**DIAGRAMA 4**  
**FASES DE LA ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS CSP**



Fuente: Elaboración propia.

Existen 60 CSP nacionales y 455 comités estatales, lo cuales cubren el 74% del valor de la producción agrícola del país, el 97% del valor de la producción pecuaria y el 53% del valor de la producción acuícola y pesquera (Cuadro 5). Todos estos CSP son atendidos en forma integral por parte de SAGARPA y los diversos organismos públicos relacionados, cubriendo todas las dimensiones que deben ser trabajadas para que el producto llegue al mercado: Planeación (SFA); Organización (SFA); Organizaciones Económicas Rurales (SDR); Innovación Tecnológica (SNITT-COFUPRO-INIFAP-Fundaciones Produce); Asistencia Técnica y Capacitación (SDR-SINACATRI-INCA-STYPS); Inversión en Activos (SSA-SSDR-CGG-CONAPESCA); Financiamiento (SFA-FIRCO-FIRA-FINRURAL); Sanidad e Inocuidad (SENASICA) y Comercialización (ASERCA-SE-PROMEXICO).

**CUADRO 5**  
**COMITÉS SISTEMAS PRODUCTOS AGRÍCOLAS, PECUARIOS Y ACUÍCOLAS**

38 Comités Nacionales						
	Granos y Oleaginosas	Hortofrutícolas y Ornamentales			Industriales	
Agrícolas	Maíz	Ajo	Mango	Nuez	Agave Tequila	Vainilla
	Frijol	Chile	Cítricos	Uva	Cacao	
	Arroz	Papa	Fresa	Ornamentales	Café	
	Trigo	Nopal	Aguacate	Limón Persa	Maguey mezcal	
	Sorgo	Melón	Durazno	Tomate Rojo	Palma de aceite	
	Cebada	Guayaba	Limón M.		Hule	
	Oleaginosas	Manzana	Piña		Coco	
	Algodón	Plátano	Papaya		Jamaica	
242 Comités Estatales						
Pecuarios	11 Comités Nacionales					
	Bovinos leche	Bovinos Carne	Avícola	Apícola	Caprinos	
	Ovinos	Cunícola	Porcinos	Huevo para plato	Ganadería Diversificada	
	Équidos	150 Comités Estatales				
Acuícolas	11 Comités Nacionales					
	Camarón de Cultivo	Ostión	Calamar	Sardina	Trucha	
	Camarón de Altamar	Tilapia	Langosta	Bagre	Pulpo	
	Peces de Ornato	Comités Estatales				

Fuente: Elaboración propia.

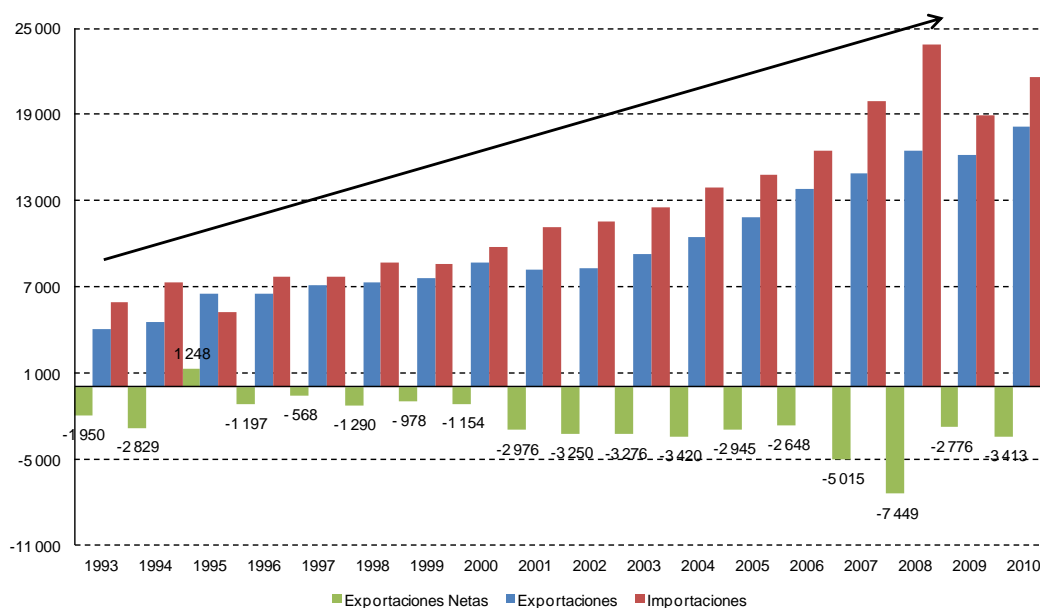
## 2. Conclusiones: algunos resultados

Los CSP han evolucionado en el tiempo. En una primera etapa estas entidades eran organizaciones con un fuerte componente corporativista, en donde los eslabones productivos estaban desarticulados y tenían frecuentes conflictos entre sí (por los precios pagados a los productores y por otros temas en donde se expresaban intereses contrapuestos). En la cadena existían estructuras económicas no adecuadas, los actores eran muy dependientes del apoyo gubernamental y tenían una orientación productiva que no estaba enfocada en el consumidor final.

Actualmente los CSP son organizaciones ejecutivas con enfoque de cadena productiva, en donde los eslabones reconocen la importancia de que la cadena sea exitosa en su conjunto; por ejemplo, los molinos de arroz actualmente reconocen los costos de producción de los productores y les dejan un margen de utilidad. Además hay una permanencia y continuidad de largo plazo en las acciones y decisiones de la política pública, con un desarrollo de una perspectiva gubernamental y con acciones conjuntas con visión integral de convergencia entre programas orientados al mercado. Lo más importante que se ha logrado hasta ahora es que los Comités Sistema Productos han evolucionado desde una visión peticionaria a una visión de mercado, propositiva, operativa y empresarial.

En relación al impacto que ha tenido esta estrategia, se aprecia que en los últimos años los incrementos en la producción se deben principalmente a aumentos en productividad, pues la superficie sembrada se ha mantenido en aproximadamente 21 millones de hectáreas. Adicionalmente los productores han diversificado sus opciones productivas, en donde sobre todo se aprecia un incremento en la productividad de las cadenas de frutas y hortalizas, en gran medida gracias a la posibilidad de exportar a los Estados Unidos y Canadá. De este modo, en 2010 el comercio agropecuario y agroindustrial de México con el mundo alcanzó 40 mil millones de dólares, cifra 3.4 veces superior a la registrada en 1994.

**GRÁFICO 13**  
**BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA Y AGROINDUSTRIAL**  
(En millones de dólares)



Fuente: Banco de México.

Con todo, el Gráfico 13 señala que en el plano sectorial México sigue importando un poco más de lo que exporta, aunque la tasa media anual de crecimiento revela que las exportaciones se expanden a un ritmo mayor que el de las importaciones (9,1% contra un 7,0%). De allí que en el sector exista una visión optimista, que se refuerza al considerar que lo que se importa son granos y lo que se exporta son frutas y hortalizas, y adicionalmente al considerar que las importaciones de granos decrecen en volumen desde el año 2006 en adelante (a una tasa de -4,6%). Esta visión optimista se basa además en las experiencias positivas que se han presentado en diversas agrocadenas –por ejemplo, la fresa, el aguacate, el maguey y el mezcal, la papaya, la guayaba y la piña- las cuales prueban que la adopción de un enfoque de agrocadenas da resultados. Los Comités Sistemas Productos son la suma de las voluntades de los actores económicos. El rol del gobierno es normativo por mandato y facilitador por convicción. De este modo se han trabajado los Comités Sistema Producto en México y ese enfoque ha permitido lograr buenos resultados.

## VI. Ecuador: la política de estado y la actual agenda ministerial

---

**Stanley Vera<sup>1</sup>**

En el año 2007 el gobierno del Presidente Rafael Correa definió una Política de Estado para la agricultura, con metas de largo plazo para el año 2020. Como Uds. lo saben, el gobierno ecuatoriano ha puesto un fuerte énfasis en los temas de inclusión social, en todos los sectores, dentro de los cuales está la agricultura y el mundo rural. En primer lugar se hizo un diagnóstico participativo que permitiera diseñar una ruta de trabajo de mediano y largo plazo, reconociendo que paralelamente es necesario conseguir resultados de corto plazo.

El diagnóstico inicial del sector realizado por el nuevo Gobierno en el año 2007 era fundamentalmente el de un país que tenía:

- Los niveles de productividad de productos básicos y de productos de exportación más bajos de América Latina
- Altos costos de producción unitarios, que encarecen el costo de vida de la población ecuatoriana, favorecen las importaciones e impiden acceder a mercados externos.
- Una fuerte orientación a la producción de commodities y una escasa generación de productos con valor agregado.
- Una institucionalidad pública y privada débil, luego de varias décadas de abandono del sector por parte del Estado.

---

<sup>1</sup> Resumen de la presentación del Sr. Stanley Vera, Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca de Ecuador.

- Zonas rurales con los más altos índices de pobreza y extrema pobreza, gran parte de la cual se concentra además en los diversos pueblos indígenas que hay en el país.

El diagnóstico inicial del sector realizado por el nuevo Gobierno en el año 2007 era fundamentalmente el de un país que tenía:

- Los niveles de productividad de productos básicos y de productos de exportación más bajos de América Latina.
- Altos costos de producción unitarios, que encarecen el costo de vida de la población ecuatoriana, favorecen las importaciones e impiden acceder a mercados externos.
- Una fuerte orientación a la producción de commodities y una escasa generación de productos con valor agregado.
- Una institucionalidad pública y privada débil, luego de varias décadas de abandono del sector por parte del Estado.
- Zonas rurales con los más altos índices de pobreza y extrema pobreza, gran parte de la cual se concentra además en los diversos pueblos indígenas que hay en el país.

## **A. Los desafíos de la actual administración**

Uno de los objetivos estratégicos que se fijó el gobierno en ese momento fue fortalecer la capacidad ejecutora del MAGAP, con la finalidad de poder cumplir con los objetivos planteados a través de la implementación de estrategias, proyectos, instrumentos concretos. En el inicio del Gobierno del Presidente Correa, el Ministerio de Agricultura, como muchas otras instituciones del Ecuador, se encontraba muy debilitado. Sólo por dar un ejemplo, el 80% de los funcionarios del Ministerio cumplía funciones administrativas, de escritorio, mientras que sólo el 20% realizaba un trabajo de campo con los productores. Un segundo objetivo estratégico fue impulsar la modernización del agro, sobre la base de un mejoramiento de la competitividad, de la productividad y la calidad, todo esto, sin olvidar los objetivos sociales del gobierno. El tercer objetivo estratégico corresponde a la finalidad última de una Política de Estado, esto es, elevar las condiciones de vida de los agricultores y comunidades rurales.

Estos tres objetivos se englobaron en la misión del MAGAP que se puede resumir bajo el siguiente eslogan: “Producir más y Distribuir mejor”. Este eslogan fue elegido porque los niveles de productividad en algunos de los productos sectoriales están por debajo del promedio del de otros países de la región, y por lo tanto hay mucho que mejorar en esta área. La visión de largo plazo del sector fue definida por “Un agro productivo, solidario y competitivo”, la misma que se enmarca en lo que en Ecuador se denomina por la Política del Buen Vivir, esto es, un país productivo y eficiente que puede generar inclusión social dentro de un sistema competitivo. Este proceso fue construido mediante una metodología participativa, con una activa presencia de los gremios, los movimientos sociales y las autoridades del gobierno, a través de talleres regionales, reuniones sectoriales y eventos de difusión. Dicho proceso permitió construir una visión para el 2020 consensuada, que fuese a la vez ambiciosa, inspiradora y pragmática. También se buscó que ella reflejara la orientación política del gobierno ecuatoriano, vale decir, los valores y principios que orientan su accionar.

## **B. Algunos resultados**

La ejecución progresiva de esta política ha permitido lograr algunos resultados importantes:

- Se ha recuperado la rectoría de la política agrícola por parte del Estado, que en décadas anteriores se había desplazado excesivamente hacia el sector privado.

- Se inició un profundo proceso de reestructuración y profesionalización del MAGAP, implementando un enfoque de gobierno por resultados.
- Se han formulado e implementado 14 programas emblemáticos, para intentar aterrizar en territorios y en agrocadenas específicas las diferentes políticas y estrategias formuladas a nivel macro.
- Se ha incentivado el regreso de los técnicos del Estado al campo, procurando que alrededor del 70% del personal del MAGAP esté más directamente vinculado a los productores.
- Se ha dado inicio a un proceso de recuperación de la credibilidad del MAGAP frente a los actores del sector.

Pero este proceso también presenta limitaciones en el ámbito estatal y en el de sector privado. En relación a la administración pública, la primera limitación ha sido la alta rotación de los Ministros de Agricultura -han habido cuatro Ministros en los últimos cuatro años- lo que dificulta la implementación de las políticas públicas. Otro factor limitante son los “incendios” permanentes que absorben una parte importante del tiempo de las autoridades y deja poco tiempo para la orientación estratégica; por tal razón se está trabajando en la creación de una Subsecretaría de Orientación Estratégica que pueda dedicarse a los temas estratégicos y de largo plazo. Otra limitación resulta de la dificultad de combinar los cambios de fondo -la necesidad de hacer una reestructuración- con la obtención de resultados de corto plazo. Una última restricción es que como ya lo hemos señalado, recuperar credibilidad toma tiempo.

En el ámbito de los productores y de las empresas privadas, falta todavía una adopción masiva de paquetes tecnológicos efectivos. Subsiste un acceso a la tierra aún muy inequitativo, a pesar de que están en marcha programas de titulación de tierras y de reparto de tierras improductivas o en manos del Estado. Tal como en la mayoría de los países de la región, existe en el Ecuador un limitado acceso a créditos productivos formales. Se observan grandes deficiencias en materia de infraestructura (riego, almacenamiento y muelles pesqueros, entre otros), de acceso a mercados directos (interno y exportación) y de asociatividad, lo que impide economías de escala.

### **C. Conclusión: las prioridades del equipo ministerial del MAGAP**

Considerando todos estos factores, en lo que queda de este período de gobierno el equipo ministerial quiere concentrarse en el fortalecimiento de la capacidad ejecutora del MAGAP, lo que entre otras cosas debe implicar mejorar la capacidad administrativa del Ministerio para poder ejecutar adecuadamente el presupuesto disponible. Otra área prioritaria es el impulso de proyectos emblemáticos de alto impacto, que permitan llegar a los territorios y generar beneficios tangibles para sus habitantes. Una última área relevante consiste en promover alianzas ganar/ganar entre agricultores y empresas agroindustriales, lo que en Ecuador se ha denominado Negocios Inclusivos. Estos modelos son muy interesantes porque reducen los riesgos de mercado para los productores y además favorecen una rápida difusión de las tecnologías de producción.

¿Como se pretende hacer todo esto? En primer lugar, se optó por dar prioridad a los pequeños y medianos productores, trabajando desde los requerimientos de la demanda, sea ésta doméstica o proveniente de los mercados externos. Otro criterio prioritario para la implementación de las políticas antes mencionadas consiste en trabajar con un enfoque de cadenas de valor y de cluster, con el posicionamiento de productos diferenciados, pues Ecuador no puede competir en base a una estrategia de costos, como lo hacen Brasil y otros países del Cono Sur. Paralelamente se busca incorporar de forma sistemática innovaciones técnicas en los sistemas productivos (TIC, valor agregado, nuevos productos y procesos). Para todos estos efectos se están impulsando seis grandes políticas sectoriales, las cuales se están operacionalizando a través de diversos programas emblemáticos (cuadro 6).



**CUADRO 6**  
**POLÍTICAS SECTORIALES Y PROGRAMAS EMBLEMÁTICOS**

Políticas	Programas
Incrementar productividad, competitividad y calidad	Ganadería sostenible Programa de reactivación del café y cacao PROFORESTAL Programa aftosa Escuela de la Revolución Agraria (asistencia técnica) Apoyo a pesca y maricultura y acuicultura
Incrementar acceso equitativo a tierra y agua	Titulación masiva Plan Tierras (repartición de tierras estatales y de tierras privadas improductivas, que se compran despues de ser declaradas de utilidad pública) Presurización y riego parcelario
Facilitar acceso a la información y estudios	SIGTIERRAS (delimitación de propiedades a través de fotografías aéreas)
Facilitar acceso al financiamiento formal	Seguro Agrícola Pesquero Fondo de Garantía para Créditos
Incrementar alternativas de comercialización directa y transparente	Sistema Nacional de Almacenamiento Negocios Rurales Inclusivos Muelles pesqueros
Fomentar y consolidar procesos de asociatividad	Proyecto de Competitividad Agropecuaria y Desarrollo Rural Sostenible (CADERS)

Fuente: Elaboración propia.

## **Tercera parte: gestión de políticas agrícolas y agrocadenas: visiones públicas y privadas**

---



# I. Colombia: la experiencia de la Federación Nacional de Cafeteros

---

*Ricardo Villaveces*<sup>1</sup>

## A. La caficultura en Colombia

La zona cafetera colombiana abarca 3,3 millones de hectáreas, de las cuales 914 mil están sembradas con café. Estas zonas atraviesan todo el país, llendo desde el extremo norte del país (Sierra Nevada de Santa Marta) hasta el extremo sur (Cordilleras Oriental, Central y Occidental), y se localiza en zonas de montaña, en donde en general no hay muchas otras alternativas productivas, dado las pendientes muy pronunciadas, entre otras restricciones. Esta realidad impide la mecanización, pues a diferencia de Brasil, Colombia sólo tiene algunas pequeñas regiones en donde este cultivo puede ser mecanizado. Esta variabilidad regional ha permitido la consolidación de varios ejes cafeteros que producen grano con una gran diversidad de perfiles, durante todo el año.

Existen 553 mil familias, asentadas en 588 municipios de 20 departamentos del país, que derivan su sustento del café. En Colombia el 95% de los cafeteros tienen menos de 5 hectáreas plantadas con café y responden por el 69% de la producción nacional. Se trata de una pequeña agricultura, en donde la extensión promedio de una finca cafetera es 1,6

---

<sup>1</sup> Gerente Técnico de FENACAFE.

hectáreas. Esto hace muy diferente a la caficultura colombiana respecto de otros países, por ejemplo Brasil.

La caficultura es una actividad económica crucial para el desarrollo social de las zonas rurales. Ella representa el 17% del PIB agrícola, agrupa a 2,7 millones de personas (el 33% de la población rural de Colombia), genera 726.000 empleos directos y 1,4 millones de empleos indirectos (32% del empleo agrícola). La cosecha cafetera en 2011 tuvo un valor de US\$ 2.726 millones.

La caficultura es un modelo de paz, vale decir, hace posible una red social soportada por una estructura productiva de la cual depende, en gran medida, la estabilidad democrática, la seguridad, el equilibrio social y la prosperidad del país.

## 1. Institucionalidad cafetera

Los productores se encuentran agremiados en la Federación Nacional de Cafeteros (FNC), entidad que fue fundada en 1927 por los cafeteros colombianos. Una de sus principales características es su carácter democrático, para lo cual se organiza de manera federativa: la Federación agrupa a 16 regiones que representan al 100% de la producción y que a su vez incluyen una gran cantidad de comités municipales y departamentales, que agrupan a los productores. En un esquema piramidal, esto implica que la FNC es dirigida a través de 4.000 personas, elegidas en todos los niveles, con una tasa de participación en estas elecciones de más del 60%.

Otra característica central de la Federación es que ésta opera a través de un entramado de alianzas con el Estado y con otras entidades privadas, lo cual le permiten actuar en diferentes ámbitos. Uno de ellos, muy importante, es la promoción de mecanismos de ahorro colectivo, que se generan mediante la contribución de los productores a un fondo gestionado por la FNC -el Fondo Nacional del Café-, cuando los precios están altos.

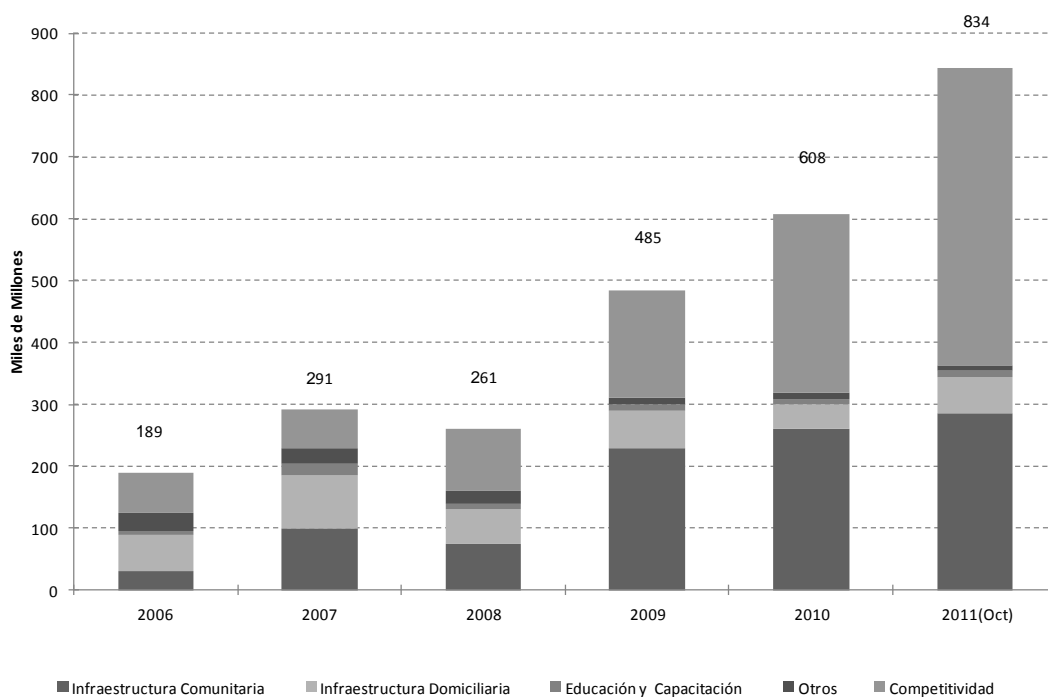
Además de la administración de este Fondo Nacional del Café, los ahorros de los productores permiten generar bienes públicos para el beneficio de las familias cafeteras. Para tal efecto la Federación opera a través de diversas instituciones: por una parte están los comités regionales de cafeteros, que agrupan a los socios, y una red de cooperativas que se encargan de adquirir el café a los productores. Hay también una fábrica que industrializa una parte del café (café soluble) y que se llama BUENCAFÉ. Otra institución que juega un rol muy importante en todo el proceso es el Centro de Investigaciones del Café (CENICAFÉ), una institución que lleva más de 70 años haciendo investigación en todos los temas agronómicos y de procesamiento del café, y que actualmente trabaja en el secuenciamiento del genoma del café, entre otros proyectos. Otra entidad clave es PROCAFECOL, una empresa que se encarga de comercializar el café con valor agregado a nivel del consumidor final y que opera con la marca Juan Valdez, de gran reconocimiento en muchos países, con alrededor de 200 tiendas en el mundo. ALMACAFÉ es otra empresa que maneja la logística de las exportaciones de café, mientras que el Servicio de Extensión se encarga de hacer la transferencia tecnológica hacia los productores, a través de 1.600 extensionistas presentes en todo el país, que trabajan usando sistemas de certificación ISO 9000 y otros protocolos para prestar un servicio estandarizado de alta calidad. Finalmente, la Fundación Manuel Mejía es la entidad especializada en la capacitación y transferencia de conocimientos generados por CENICAFÉ y otros institutos, que se ocupa de los productores pero sobre todo de formar a los extensionistas.

### a) Sostenibilidad en acción

Todo estas líneas están enmarcadas dentro de un concepto de sostenibilidad entendida como la articulación de tres elementos centrales: crecimiento económico, desarrollo social y gestión ambiental.

Estos temas se trabajan a través de alianzas con múltiples entidades públicas y privadas. La Federación ha consolidado importantes alianzas a nivel nacional e internacional, de modo de multiplicar las contribuciones de los cafeteros y elevar el bienestar de las familias cafeteras. Ello ha permitido que la Federación sea un gran apalancador de recursos, alcanzando en 2011 un nivel que le ha permitido multiplicar hasta siete veces los recursos aportados por la institución.

**GRÁFICO 14**  
**INVERSIÓN SOCIAL 2006 – 2011**  
(hasta octubre 2011)



Apalancamiento de recursos del FoNC	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	3,9	3,4	4,3	4,1	5,5	6,9

Fuente: FNC.

Las cifras del Gráfico 14 indican que la FNC maneja entre US\$ 450 a US\$ 500 millones al año. Las acciones se enfocan en cuatro dimensiones:

- A nivel de la finca: se realizan diferentes iniciativas destinadas a mejorar la productividad del cultivo y el ingreso del cafetero:
- Mecanismo de garantía de compra: la FNC no garantiza precios pero si asegura que alguien le compre su café al productor, cualquiera sea la cantidad que este tenga y cualquiera sea el momento del año. Para estas compras se utiliza el precio de mercado del café, esto es, el precio internacional. Con ello se logra transferir al productor el 95% del precio internacional, evitando que la mayor parte de éste quede en manos de los grandes traders internacionales, como es el caso de otros países. Esta herramienta ocupa un rol relevante en la estrategia global implementada por la FNC.
- Estrategia de valor agregado: actualmente el 34% de las exportaciones de café que realiza Colombia tienen valor agregado (café especiales e industrializados). En el caso de las exportaciones realizadas por la Federación, el 70% del volumen exportado corresponde a café con valor agregado, vale decir, productos diferenciados en dos grandes segmentos. Por una parte, café certificados (orgánicos, comercio justo, sellos ambientales). Por otra, café gourmet,

en donde los atributos son la fragancia, el aroma, el cuerpo, la acidez, las notas, este es el mundo de las denominaciones de origen, el mundo del terroir, el mundo del catador. En la última subasta internacional de café de alta calidad, hace dos o tres meses, un pequeño productor colombiano recibió US\$45 la libra, mientras que el precio del café en el mercado internacional está en US\$2,4 la libra. Estos son mercados de nicho, pero lo interesante es que estos mercados están creciendo. Por ejemplo, el Club de Nespresso -los café sofisticados pero no de boutique, que además exigen altos estándares ambientales y sociales- tienen 12 millones de miembros y crece a una tasa del 20% anual. Esto significa que hay espacios muy interesantes para el café diferenciado. Adicionalmente, cada socio de este club tiene que adquirir una máquina de nespresso, cuyo valor oscila entre US\$ 300 y US\$ 900. Si consideramos el valor más bajo, el sólo mercado de estas máquinas de café es de US\$ 3.600 millones. Todo lo anterior ha llevado a que haya 109 mil cafeteros producen bajos estándares de sostenibilidad. Esto implica que cerca del 20% estén certificados (con diversos sellos).

- Renovación de cafetales: para avanzar en esta estrategia de calidad están impulsando programas de renovación de plantas: entre el año 2006 y octubre 2011 se han renovado 462 mil hectáreas, de las cuales 101 mil hectáreas son de pequeños productores. Para estos efectos se han otorgado líneas de créditos por US\$ 350 millones.
- Cultivos complementarios: adicionalmente, la FNC fomenta la modernización de otros cultivos que están presentes en las fincas cafetaleras. Entre 2006 y 2001 este programa ha trabajado en 308 mil hectáreas de maíz y 200 mil hectáreas de fríjol.
- A nivel de comunidad: la FNC desarrolla múltiples acciones para mejorar la calidad de vida de las familias cafeteras y fortalecer el tejido social de las comunidades rurales.
- Modelos innovadores – Jóvenes caficultores: 256 jóvenes caficultores de bajos recursos pueden convertirse en dueños de su 1.600 has. y ser socios de empresas cafeteras rentables.
- Educación y capacitación: 73 mil cafeteros capacitados en temas de gestión empresarial, entre 2007- 2011. Esta línea también considera 57 mil cafeteros capacitados a través del Programa de Educación a Distancia en alianza con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y la Fundación Manuel Mejía.
- Salud y seguridad alimentaria: 110 mil personas con acceso a servicios de salud del régimen subsidiado entre 2006 y 2011. 371 mil personas beneficiadas con programas de Seguridad Alimentaria en alianza con Acción Social.
- Infraestructura comunitaria: 4.384 viviendas construidas y 26.832 viviendas mejoradas entre 2006 y 2010.
- Conectividad: se desarrollan diferentes líneas de acción para acercar las comunidades cafeteras a las TIC.
- El programa SIC@ web: permite brindar información actualizada de condiciones de cultivo de más de 1,3 millones de lotes sembrados en café y de condición económica de 553 mil cafeteros y sus familias.
- Cédula cafetera inteligente: Más que un instrumento de identificación es un instrumento operacional: las 379 mil cédulas cafeteras emitidas permiten recibir los pagos de la cosechas, comprar abonos y otros insumos, retirar de dinero y otras transacciones, que además permiten formalizar a los productores. Esta línea opera a través de una red de datafonos (1.900), tarjetas Visa y MasterCard, cajeros electrónicos (2.416), compra de tiempo de celular y pago de servicios públicos. Más de 2,7 millones de abonos por valor de \$474 mil millones.
- Conectividad en las zonas rurales: Lo anterior implica que también se realiza un trabajo por conectar a los productores. Existe una red de 60 tecnocentros en Cauca, Guajira, Huila,

Magdalena, Nariño, Norte de Santander y Santander, al servicio de 15 mil cafeteros. También se han instalado 240 antenas para el acceso satelital a internet. Recientemente se han entregado tabletas con conexión inalámbrica a internet para los dirigentes cafeteros, con una meta de 4.000 miembros. También hay un Consultorio Jurídico Cafetero, que atendió gratuitamente 5.913 consultas, en asocio con la Universidad Javeriana. Finalmente hay 5.514 caficultores que han sido atendidos por el programa de Aula Virtual, en 180 salas de informática de 156 municipios.

- Medio ambiente: acciones para fomentar el uso sostenible de los recursos naturales y la implementación de las mejores prácticas de producción.
- Conservación del agua: desarrollo de tecnologías para el beneficio ecológico del café: Becolsub y Tanque-Tina que disminuyen el consumo de agua.
- Conservación forestal: Programas Forestales “Río Magdalena” y “Silvicultura en la zona cafetera”: 64 mil hectáreas reforestadas gracias al compromiso de casi 9.000 familias cafeteras. Familias Guardabosques: 864 familias beneficiadas con la construcción de 12 beneficiaderos ecológicos y 19 secadores solares.
- Conservación de la biodiversidad: Entre 2010 y 2011, se certificaron 9.637 hectáreas de café que favorecen la prestación de servicios ambientales en 120 ha. de corredores de conservación.

#### **b) Conclusión: los desafíos futuros**

Hacia adelante hay múltiples desafíos. En el plano económico los principales son mejorar la productividad del cultivo, minimizar la afectación por plagas y enfermedades, vender al mejor precio posible, defender y diferenciar el origen, penetrar nuevos mercados y mantener la calidad del café.

En el plano ambiental los retos principales son conservar y usar racionalmente los recursos naturales en los ecosistemas cafeteros, preparar la caficultura para el cambio climático, usar de manera sostenible y equitativa los beneficios derivados del aprovechamiento de los recursos naturales en los ecosistemas cafeteros y gestionar adecuadamente los residuos producidos por la actividad cafetera.

En el plano social, los desafíos son mejorar la calidad de vida y el bienestar de las familias cafeteras, fortalecer el tejido social de las zonas cafeteras, mejorar la infraestructura de las zonas rurales, promover el relevo generacional y desincentivar la migración del campo a las ciudades.

De todos los desafíos mencionados uno de los más complejos es el cambio climático, pues ya se aprecian mayores niveles de precipitaciones, menores horas de sol y mayores temperaturas. Esto está generando serios problemas (entre otros, la roya del café), lo que obliga desarrollar un programa de adaptación a la variabilidad climática que afectará a las zonas cafeteras, y que debe considerar múltiples líneas de acción: siembra de variedades resistentes de café, manejo de la densidad y el arreglo espacial de los cafetales, renovación de cafetales, manejo fitosanitario, nutrición del cultivo de café, manejo adecuado del sombrero, conservación de los suelos, establecimiento de un modelo de alertas oportunas e incremento de la investigación científica enfocada en la temática de cambio climático.





## II. Chile: la experiencia de la Comisión Nacional del Arroz

---

*Jeanette Danty*<sup>1</sup>

El sector arrocero de Chile está compuesto de 1.500 productores y ocupa el cuarto lugar dentro de los cultivos cerealeros del país. Su composición es característica de las cadenas agrícolas pues hay muchos productores, muy pocos compradores -alrededor de 20, pero 2 empresas concentran alrededor del 80% de la comercialización-y a su vez estas empresas venden a muy pocas cadenas de supermercados, que por lo demás están cada día más concentradas.

El cultivo del arroz es de pequeña escala. El país produce 110.268 toneladas de las cuales el 30% proviene de los pequeños productores, el 54% de los medianos y el 16% de grandes agricultores. De este último total 24 productores (1,6% de las explotaciones arroceras del país) producen en promedio 126 hectáreas de arroz en explotaciones de más de 500 hectáreas. En el caso de los medianos productores, 402 agricultores (26%) producen en promedio 29 hectáreas de arroz en explotaciones entre 50 y 500 hectáreas, mientras que 1.117 pequeños productores (73%) producen en promedio 6,3 hectáreas de arroz en explotaciones de menos de 50 hectáreas.

¿Cuál ha sido la evolución de la producción y la superficie del arroz en Chile? En los últimos treinta años, se observa que la superficie ha caído desde 1979/80 en 39%, sin embargo la producción ha aumentado en 37%, en gran parte porque los rendimientos han mejorado gracias a la incorporación de nuevas variedades y de otras tecnologías.

---

<sup>1</sup> Sectorialista de Trigo y Arroz de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias del Ministerio de Agricultura de Chile.

En un contexto de apertura externa completa del sector agrícola, el arroz chileno ha sido capaz de mantenerse como cultivo viable gracias a diversas razones. Por una parte, el clima mediterráneo de Chile permite el cultivo de las variedades de arroz tipo japónica, que tienen como uno de sus atributos un grano largo ancho que es muy apreciado por los consumidores nacionales. A ellos se suman las buenas condiciones sanitarias –que permiten bajar los costos de producción–, y la concentración de la producción en un territorio acotado –una zona de suelos arcillosos de las regiones del Maule y Bio Bio– lo cual permite focalizar los recursos y las intervenciones públicas. No obstante lo anterior, este cultivo también presenta debilidades y restricciones que dificultan su proyección futura (Cuadro 7).

**CUADRO 7**  
**PRINCIPALES DEBILIDADES Y RESTRICCIONES DE LA CADENA DEL ARROZ**

ÁMBITO PRODUCTIVO	ÁMBITO DEL MERCADO Y LA COMERCIALIZACIÓN	ÁMBITO DE GESTIÓN
Heterogeneidad de los sistemas productivos	Problemas de acceso a maquinarias con pérdida de oportunidades de venta	Deficiente gestión asociativa del sector
Manejos productivos inadecuados (ineficiencias en el uso del agua, fertilizantes y plaguicidas)	Fuerte competencia con arroces importados	Bajos niveles de capacitación en gestión predial y empresarial
Falta conocimiento de impactos ambientales	Limitado acceso a guarda y acondicionamiento del grano por parte de los productores	
	Falta diversificación mercados	
Limitada oferta variedades y limitado uso semilla certificada	Vulnerabilidad por ser tomadores de precios	Escaso uso de información para decisiones
	Baja socialización del concepto de calidad en la cadena	
	Dificultad en el acceso a financiamiento con presión de liquidez a la cosecha	

Fuente: elaboración propia.

## A. Funcionamiento de la Comisión Nacional del Arroz

La Comisión Nacional del Arroz es una entidad público-privada de coordinación donde participan los principales actores relacionadas a esta cadena: los pequeños, medianos y grandes productores, la molinería, los proveedores de servicios y todos los organismos públicos vinculados a la problemática de la producción de arroz. Esta entidad es coordinada por ODEPA y existe desde fines de la década de los 80. La Comisión ha atravesado por diversas etapas y se ha ido consolidando en forma progresiva.

- Antes de 1993: se convocaba por asuntos coyunturales, con una o dos reuniones al año. Formada por comisión de representantes y presidida un privado. La secretaria técnica la realiza el sectorialista de ODEPA.
- Entre 1993 y 2002: foco reconversión arrocera y programa de mejoramiento del arroz. En 1995 se formaliza por Decreto N°142. Presidida por el Ministro de Agricultura. La secretaria técnica la realiza el sectorialista de ODEPA.
- Entre 2002 y 2006: foco en etiquetado y se elaboran los primeros estudios de atributos para impulsar una estrategia de diferenciación. FEDEARROZ empieza a operar como entidad gremial, aunque en forma informal. Su personería jurídica se renueva a través de un nuevo Decreto (9 julio 2002). Presidida por Ministro de Agricultura y la secretaria técnica la realiza el sectorialista de ODEPA.
- Entre 2006 a la fecha: foco en la transparencia del mercado y la innovación. Se reacondiciona la operación de la Comisión, que pasa a operar en forma periódica y se crean subcomisiones temáticas de trabajo. Presidida por Director de ODEPA, reuniones cada dos meses, en la zona arrocera (Parral). La secretaria técnica la realiza el sectorialista de ODEPA.

## **B. Conclusiones: principales resultados de la coordinación**

Durante los primeros años había una dinámica muy conflictiva entre productores y molineros, sin embargo, a través de la Comisión Nacional del Arroz se lograban procesar las tensiones. Se tomaban acuerdos en los años de precios malos y cuando los precios estaban buenos no se hacía reunión.

En el año 1988 se oficializan los estándares de análisis (NCh 1375 Arroz con cáscara. Métodos de ensayo y análisis). Durante el año 1993, se presentó una fuerte crisis de precios y para apoyar al sector se implementó un Programa piloto de apoyo productivo a las áreas arroceras, que hizo posible un relativo desarrollo de la ganadería bovina como complemento de la producción de arroz.

En el año 2000 se oficializa una nueva norma oficial (NCh 2033. Of 1999 Arroz con cáscara (arroz Paddy) – Requisitos) que incluye por primera vez el concepto por rendimiento industrial. Al mismo tiempo, se empieza a masificar el uso de la semillas de granos largo ancho, que reemplazan a las semillas de grano corto. En el año 2003 se regula el etiquetado del producto, que permite diferenciar entre arroz nacional e importado y también se actualiza la norma NCh 2033. Of 2003. Se desarrollan también diversos estudios de atributos y oportunidades de mercado para arroz nacional, entre los cuales sobresale el trabajo de un consultor indio, el Sr Ram Chaudary (2002 y 2003), que abrió nuevas visiones para enfocar el desarrollo de este rubro.

En el año 2005 se realiza otro cambio en el reglamento de etiquetado que hace la distinción entre arroz largo ancho y largo fino. En el período que se inicia en 2006 se produce la incorporación de la empresa CAROZZI como actor relevante, la que empieza a promover la agricultura de contrato, lo cual constituye un elemento muy innovador. Se constituye la Mesa Campesina del Arroz y se crea el Indicador del Costo Alternativo de Importación (CAI), calculado por ODEPA, de gran importancia como referencia para la definición de los precios pagados a productor. FEDEARROZ se crea como entidad formal. Otro logro importante es la definición de la Agenda Estratégica de Innovación, con el apoyo de la Fundación para la Innovación Agraria (FIA) y se produce la reincorporación del sector arrocero chileno al Fondo Latinoamericano de Arroz de Riego (FLAR), lo cual permite acceder a una plataforma genética para la creación de nuevas variedades.

La Comisión Nacional del Arroz actualmente trabaja a través de diversas subcomisiones temáticas, lo cual ha permitido repartir responsabilidades e implementar iniciativas en formas sistemáticas a favor de un incremento de la competitividad. La Subcomisión de Innovación tiene una agenda estratégica definida que considera múltiples proyectos e iniciativas. La Subcomisión de Procedimientos está trabajando en la definición de un manual de procedimientos para evaluar la calidad de las cosechas y establecer buenas prácticas de comercialización. Existe otra Subcomisión encargada de promover el consumo de arroz chileno en el mercado doméstico, para lo cual entre otras cosas se ha establecido un convenio de trabajo con el Ministerio de Salud. Finalmente, se contempla mantener el CAI como factor clave para darle transparencia al proceso de fijación de precios pagados al productor.

En suma, la Comisión Nacional del Arroz ha permitido aunar voluntades y favorecer la convergencia de puntos de vistas muy diversos. Actualmente existe un espacio de diálogo y de encuentro que permite seguir trabajando para el desarrollo futuro de esta agrocadena.



## **Cuarta parte: gestión de agrocadenas. La experiencia francesa**

---



## **I. La experiencia del CIRAD: balance del trabajo de dos décadas (1992-2011)**

---

*Claire Cerdan*<sup>1</sup>

### **A. La producción científica sobre las agrocadenas entre 1992-2011**

El CIRAD es un centro de investigación que genera y transmite nuevos conocimientos, en asociación con los países del Sur, para apoyar el desarrollo agrícola y rural, contribuyendo al debate sobre temas globales de las áreas de agricultura, alimentación y del desarrollo rural. Actualmente CIRAD trabaja en seis ejes prioritarios de investigación:

- Intensificación ecológica
- Energía de biomasa al servicio de las sociedades en desarrollo
- Alimentación segura y diversificada
- Sanidad animal y enfermedades emergentes
- Políticas públicas, pobreza y desigualdades
- Agricultura, medio ambiente, naturaleza y sociedades

---

<sup>1</sup> Investigadora de la UMR Innovación, del Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo de Francia.



En esta lista se aprecia que las agrocadenas no son un eje prioritario, pero sí constituyen un tema transversal que cruza a estas seis ejes prioritarios de investigación. Al consultar la base de datos que registra la producción científica del CIRAD (AGITROP), buscando el número de menciones de las palabras “competitividad” y “agrocadena” (filière) en los títulos o en las palabras claves de las comunicaciones y las publicaciones científicas de sus investigadores, se constata que existen 3.400 comunicaciones y publicaciones con la palabra agrocadena y 700 comunicaciones y publicaciones con la palabra competitividad, en el período que va desde 1991 a 2010. A partir de esto queda en evidencia que hay una diferencia muy grande entre el uso de la palabra agrocadena y competitividad.

Hay que señalar que antiguamente el CIRAD estaba organizado por agrocadenas. En esa etapa se hacían estudios y caracterizaciones de las principales cadenas: café, cacao, algodón, arroz, banana, madera, coco, hevea, horticultura, tomate, caña de azúcar, piña, productos animales, bovinos, leche.. Por eso muchas de las publicaciones se refieren a algunas de las innovaciones técnicas mencionando el contexto en que ellas se generaban, esto es las agrocadenas. En relación a la palabra competitividad, CIRAD generó un promedio de 50 a 60 publicaciones por año que trataron el problema de la competitividad de las agrocadenas, a cargo de especialistas en economía, geografía y sociología principalmente.

Dentro de este banco de publicaciones se observan tres categorías de estudios sobre agrocadenas:

- Los estudios realizados para promover las innovaciones en el sector rural y para reducir las asimetrías de poderes y de informaciones a nivel de los productores.
- Los estudios orientados a comprender y promover mejores sistemas de suministros para las ciudades (consumo alimentario, seguridad alimentaria). Esto implicó un énfasis en el estudio de las agrocadenas locales, más que aquellas orientadas a la exportación.
- Los estudios que buscan mejorar la competitividad de un país o de una región (competitividad regional).

Una segunda serie de estudios buscó sistematizar los métodos e instrumentos utilizados para analizar y apoyar a las agrocadenas: métodos participativos de diagnóstico (CADIAC, diagnóstico rápido), observatorios de las agrocadenas (evolución de los precios, negociaciones entre actores), dispositivos de consejo y de regulación (mesas de negociación, plataformas, cámaras) y más recientemente, desarrollo de sistemas de certificación y de diferenciación (sellos).

La mayoría de estos trabajos parten entonces de situaciones concretas (agrocadenas o territorios). A partir de esto, se pueden identificar tres esquemas o formas de trabajo:

- Analizar los procesos de innovación y coordinación dentro de las agrocadenas, de modo de evidenciar las determinantes de la competitividad, las ventajas comparativas y los dispositivos de coordinación y resiliencia.
- Diseñar y acompañar los dispositivos de coordinación, bajo una lógica de investigación-acción, que permita acompañar y experimentar con los actores privados y públicos (productores, industrias). Diálogo multiactores para reducir las asimetrías de poder.
- Sobre la base de las dos líneas anteriores, hay investigadores que se han abocado al estudio de la construcción y evaluación de las políticas rurales y sectoriales, interactuando con los poderes públicos locales y nacionales. Muchos de estos trabajos se han centrado en la evaluación de las políticas sectoriales.

Los trabajos han evolucionado en los últimos años. Como lo hemos señalado, algunos de ellos se centraron en la caracterización de las relaciones entre los actores de las cadenas y en las modalidades de regulación. Más recientemente, ha surgido una tendencia nueva que se ocupa de analizar la convivencia, las sinergias y los conflictos entre las cadenas locales y las cadenas globales. Otro tema relevante es analizar el rol de la agricultura familiar en las agrocadenas (seguridad alimentaria), el cual a mediados de los 90 se empezó a vincular con la generación de productos específicos (construcción social de la

calidad de los productos, nichos de mercados) y el uso de signos distintivos (sellos). Una última tendencia está asociada a los estudios que buscan encontrar fórmulas para conciliar la eficiencia económica de las agrocadenas con el desarrollo sostenible.

## 1. Los SIAL: una mirada específica para abordar la competitividad

En 1996 se comenzó a observar que las agrocadenas no podían explicar la situación y la posición de la agricultura familiar en esas agrocadenas. ¿Cómo explicar que una concentración de pequeños artesanos en medio rural seguían siendo competitivos, sin tener economías de escalas o sin poder acceder a las mejores fuentes de información, entre muchas otras restricciones? A partir de esa pregunta se comenzó a repensar el problema de la competitividad, asociando ventajas comparativas (competitividad precios) de una agrocadena o de una región con ventajas competitivas y eficiencia colectiva de una concentración de empresas o de un territorio. A partir de estas preguntas se trabajó en el tema de la valorización de los recursos locales y de los recursos territoriales.

En este contexto surge el concepto de Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL), que toma como referencia los trabajos sobre clusters, pero aplicándolos en forma específica en el sector agrícola. Los SIAL son definidos como una forma de organización y un proceso de desarrollo local basado en una concentración geográfica de unidades agroalimentarias (explotaciones agrícolas; empresas agroalimentarias; empresas de servicios, de comercialización, de restauración...) que les permiten estructurarse en torno de una actividad común (Muchnik y Sautier, 1998). La noción de Sistemas Agroalimentarios Localizados busca entonces cambiar la manera de pensar la producción y el consumo de alimentos, teniendo como punto de partida la valorización de los recursos territoriales, las problemáticas medioambientales y las culturas alimentarias de las sociedades.

Estos trabajos le otorgan importancia a la concentración geográfica, al proceso de construcción histórica de los territorios y de las formas de organización económica y a la identidad cultural. Con ello es posible identificar economías externas y mecanismos de eficiencia colectiva, conocimientos no transferibles y modos de regulación que hacen posible que esas unidades de producción puedan mantenerse en el mercado.

Al analizar más en detalle la investigación sobre los SIAL se pueden identificar tres fases:

- Fase 1: en esta etapa, desarrollada entre 1996 y 2004, se estudian las dinámicas de concentración espacial de las pequeñas y medianas agroindustrias rurales, buscando identificar los motores de competitividad de estos conjuntos de actividades productivas y de servicios.
- Fase 2: los trabajos se centran en la calificación de los productos de esas concentraciones de agroindustrias rurales. Se hace un gran esfuerzo en proyectos y publicaciones en torno a los productos de origen y los modos de certificación.
- Fase 3: en esta etapa, actualmente en curso, se abordan los nuevos desafíos de las sociedades rurales relacionados con los procesos de localización y deslocalización de las actividades productivas, la multifuncionalidad de la agricultura y de los espacios rurales, y los problemas ambientales y preservación de la biodiversidad.

Los principales ejes de investigación han sido:

- Las formas de producción, de apropiación, de patrimonización de los recursos comunes territorializados, trabajando la noción de recurso territorial (paisaje, conocimiento local, otros) y la articulación de las cadenas de producción y territorio.
- Los procesos de calificación de los productos y de los territorios: Calificación, recursos específicos, activación, procesos de calificación: una característica de calidad territorial, vínculo territorial

- El vínculo con las problemáticas del desarrollo sustentable: SIAL y reducción de la pobreza, multifuncionalidad de los territorios
- Políticas territoriales y nuevo papel de los actores: rol y papel de las municipalidades, mediación, apoyo del sector productivo local. Esta línea de trabajo ha dado origen a una Red sobre políticas públicas y desigualdades en América Latina.

De este modo, los SIAL constituyen investigaciones y acciones que valorizan los territorios, con una preocupación por acompañar los procesos de localización y deslocalización de la actividades productivas (lo que incluye una grande diversidad de situaciones), la ortogonalidad cadena-territorio y los procesos de activación y especificación de los recursos y los territorios.

Para ejemplificar lo que se quiere decir con la valorización de los activos locales y la especificación de los territorios es útil un modelo de análisis que, a partir de un abordaje territorial, busca posicionar los diferentes productos que existen en un territorio (Cuadro 8).

**CUADRO 8**  
**MODELO DE ANÁLISIS: LA VALORIZACIÓN DE LOS ACTIVOS LOCALES**  
**Y LA ESPECIFICACIÓN DE LOS TERRITORIOS**

	OFERTA GENÉRICA	OFERTA GENÉRICA MÁS PRODUCCIÓN ESPECÍFICA	ESPECIFICIDAD DE ORIGEN MÁS ESPECIFICIDAD DE PRODUCCIÓN	ESPECIFICIDAD TERRITORIAL MÁS PATRIMONIO
DEMANDA GENÉRICA	Productos genéricos	Producción orgánica	Productos con marca territorial	IG marca territorial
DEMANDA DE PROXIMIDAD SOCIAL		Venta directa Ferias mercados de los productores	Pesca típica de camarones	Fiestas religiosas Turismo comunitario
DEMANDA DE PROXIMIDAD TERRITORIAL	Pesca y pague	Redes de compra colectiva	Producto slow food Agroturismo (acogida en la explotación)	Fiestas religiosas, marca territorial, IG

Fuente: Proyecto DTR-IC RIMISP / CERDAN 2011 (adaptado de Peyrache Gadeau, 2010).

Al caracterizar la oferta, se parte de una oferta genérica, luego de una oferta genérica que se hace más específica —por ejemplo, la producción orgánica— y luego de otra que se hace aún más específica (desde el punto de vista del origen y la producción), por ejemplo los productos con marcas territoriales, hasta llegar a los productos que combinan especificidad territorial y patrimonial, en este caso las Indicaciones Geográficas. Por el lado de la demanda se identifican tres tipos: una demanda genérica, una demanda del consumidor que busca una cierta proximidad social y otra que busca una demanda territorial. Con estas categorías se posicionan los diferentes productos. Cuanto más se tienen productos específicos, más se tienen territorios específicos. Cuanto más es difícil copiar un producto, más competitivo es el territorio del cual éste proviene.

Este modelo permite analizar no sólo como coordinar a los actores sino también como darle especificidad a los productos y cómo activar los recursos locales. De este modo, los SIAL son una “clave de lectura” para restituir los procesos de innovación en las dinámicas territoriales rurales y repensar la forma de pensar la competitividad y la sustentabilidad de dichos territorios. Ellos también pueden ser vistos como estrategias de promoción de canastas de bienes y de servicios (Indicación Geográfica, producto tradicional con otros productos y servicios), y no sólo como alternativas de mejoramiento de la

eficiencia de las agrocadenas. También los SIAL pueden ser equivalentes a una categoría organizacional que puede ser apoyada a través de políticas públicas, tal como lo son por ejemplo los Arreglos Productivos Locales (APL) implementados en Brasil por el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior y el Ministerio de Integración Nacional, o las políticas de los territorios del Ministerio del Desarrollo Agrario. En ambos casos se trata de construir una red de actores locales que movilizan recursos y que generan sinergias que fortalecen el capital social, con el objetivo de promover cadenas productivas y de lograr un mayor nivel de desarrollo a nivel local.

## 2. La red de políticas públicas y desigualdades en América Latina

Esta Red surge de una reflexión acerca de cómo responder a los desafíos que tenemos que enfrentar en los próximos años, muchos de los cuales ya han sido planteados en este seminario, entre los cuales está el de construir nuevas políticas públicas junto al sector privado. Hoy en día hay una gran diversidad de actores que hace más complejo construir políticas agrícolas, pues ellos operan en el marco de una estructura agraria dual en América Latina, caracterizada en cada país por un segmento acotado de productores muy grandes y por millones de pequeños productores.

Esta red busca articular a un conjunto de actores para alcanzar los siguientes objetivos científicos:

- Comprender y acompañar la evolución de los procesos de producción de políticas públicas agrícolas, territoriales y ambientales. Se trata de analizar en conjunto la diversidad de políticas agrícolas y ambientales, los dispositivos de integración de nuevos actores públicos y privados, las estrategias para reducir las desigualdades.
- Comprender las recomposiciones y los nuevos papeles del Estado en la fábrica poli-céntrica y multi-niveles de las políticas públicas.
- Evaluar las herramientas de la “nueva acción pública”: participación, contractualización, proyectos territorializados, etc.

La pregunta de investigación de esta Red es: ¿Cuáles son las transformaciones de la acción pública y de las políticas agrícolas, ambientales y de desarrollo rural que actualmente están en curso en América Latina y cuáles son sus consecuencias para el sector agrícola y rural? A partir de allí se definen cuatro objetos de investigación:

- Recomposición del papel del Estado y actores privados
- Territorios de acción pública y emergencia desarrollo territorial
- Transferencia de políticas públicas, mediadores (brokers) multi-niveles,
- Evaluación de políticas y dispositivos, incidencia en políticas (políticas agrícolas, políticas de desarrollo rural territorial (DTR, SIAL...), políticas ambientales (servicios ambientales, certificación, cambio climático, políticas de lucha contra la pobreza y las desigualdades, políticas de cooperación Sur-Sur)

En esta Red participan diversas instituciones interamericanas (CEPAL, FLACSO, FAO, IICA, IAI-GC, PNUD/IPC) y diversos organismos nacionales: Argentina (CONYCET, INTA, UBA; UNSUR, CENPAT); Bolivia (U. de San Andrés, U. Mayor de San Simón, CIFOR); Brasil (UFRRJ, UnB, UFSC, UFRGS, UFPA, EMBRAPA); Costa Rica (UNA/CINPE, MAG, CATIE); Chile (UCV, PUC Santiago, RIMISP); Colombia (U. Javeriana, U. de los Andes, U. del Rosario); Ecuador (FLACSO, INIAP); México (UNAM, U. de Chapingo, CDRESSA, U. de Chiapas); Nicaragua (UCA, Nitlapan); Perú (CIES, UARM, CIPCA, MI) y Uruguay (UDELAR, IPA).

En este contexto, cabe mencionar que CIRAD y otras instituciones organizaron el Taller “Análisis de las políticas públicas de desarrollo territorial”, realizado en noviembre 2011 en San Jose de Costa Rica, en donde se definieron los siguientes temas de investigación:

- Gobernanza de las políticas territoriales
- Mecanismos de coordinación del desarrollo territorial
- Innovaciones en las interacciones agro cadena / territorio/ SIAL
- Evaluación y sistemas de gestión de los dispositivos de desarrollo territorial

Estas iniciativas ilustran la evolución del CIRAD en el tema de agrocadenas, que como puede observarse, ha experimentado diferentes fases y diferentes enfoques conceptuales y metodológicos. Estos temas serán retomados en el VI Congreso Internacional de los SIAL denominado “Los SIAL frente a las oportunidades y desafíos del nuevo contexto global”, que se realizará en Florianópolis (Brasil) a fines de 2012, al cual quedan todos invitados.

## **II. Agendas de competitividad por agrocadenas: la experiencia de los organismos interprofesionales en Francia**

---

*Jean Joseph Cadilhon*<sup>1</sup>

### **A. Definición de competitividad**

Si consideramos la definición de Porter y Van der Linde (1995), “la competitividad al nivel industrial surge de una mayor productividad, ya sea en términos de más bajos costos que las empresas rivales o de la habilidad para ofrecer productos con un valor superior, que justifican un premio en términos de precios”.

Si aplicamos este concepto en la agrocadenas francesas, podremos identificar dos maneras de ver esto. Por una parte, tendremos a la gran agrocadena -por ejemplo la cadena láctea- que es capaz de competir con sus equivalentes internacionales, pero por otra parte tendremos a las pequeñas cadenas, centradas en los productos de nichos, en cuyo caso debemos comparar su competitividad con productos similares, sin sellos de calidad o sin una definición particular de nicho. Dentro de un país, las cadenas de mercado también pueden intentar ser competitivas

---

<sup>1</sup> Investigador del Centre d'Etudes et de Prospectives, del Ministerio de la Agricultura, de la Alimentación, de la Pesca, de la Ruralidad y del Acondicionamiento del Territorio de Francia.

comparándose con los otros productores y los otros distribuidores del mismo producto dentro del mismo país. Es necesario tener siempre en cuenta estas dos formas de ver la competitividad.

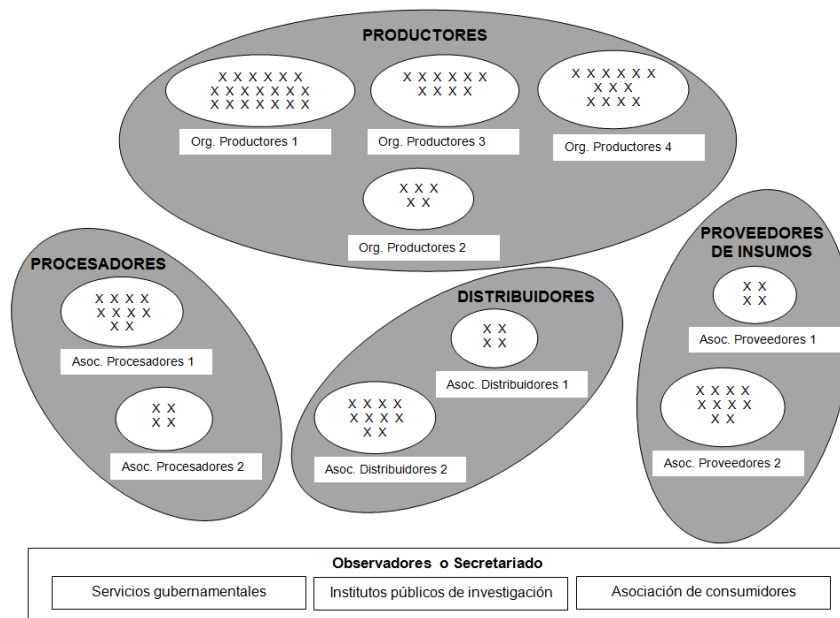
## 1. Las asociaciones interprofesionales francesas

Este fenómeno surge a finales del siglo XIX en la industria del vino francesa, en donde los productores y comerciantes querían proteger el nombre de algunos de sus productos –tal como algunos tipos de vino por ejemplo– pero también porque al finales de ese siglo se presentó una gran plaga en los viñedos y todos los actores tuvieron que agruparse para enfrentar este desafío. Si bien este fenómeno partió a finales del siglo XIX, recién fue reconocido formalmente por el Estado francés en la segunda mitad del siglo XX, cuando se dictó la ley de 10 de julio de 1975, que le asignó a estas entidades un estatus de organismo sin fines de lucro. Esto implica que no se permite que estos organismos hagan ganancias y que la mayor parte de los recursos financieros obtenidos por un organismo interprofesional deben gastarse durante el año, de modo de mantener el nivel de actividad. Actualmente existen en Francia 74 asociaciones interprofesionales del sector agrícola, en todas las cuales participan los productores y procesadores, y en algunas de ellas los distribuidores –esto depende de las definiciones adoptadas por sus propios integrantes– con el fin de enfrentar los problemas comunes que afectan a las cadenas como un todo.

Las funciones de estos organismos son definidas por ley:

- Promover los intereses de la agrocadena en los ámbitos en donde se definen las políticas públicas
- Hacer una promoción colectiva de los productos, por ejemplo, organizando ferias o campañas de promoción en el mercado doméstico y en los mercados externos.
- Concertarse para la definición de los estándares de calidad
- Realizar labores de investigación y desarrollo
- Promover programas de extensión y de difusión de innovaciones tecnológicas entre sus integrantes
- Jugar un rol limitado en materia de “regulaciones de mercado”, especialmente en el área de lo que en Francia se denomina “armonización de contratos” y en la publicación de informaciones de mercados.

**DIAGRAMA 5**  
**MODELO GENÉRICO DE LAS ASOCIACIONES INTERPROFESIONALES FRANCESAS**



Fuente: Elaboración propia.

Como se aprecia en diagrama 5, los organismos interprofesionales están compuestos por diferentes organizaciones de actores. Por ejemplo, en el caso del organismo interprofesional de cereales ([www.intercereales.com](http://www.intercereales.com)), sus integrantes son:

- **Ámbito de los productores**
  - AGPB: Asociación de Productores de Trigo
  - AGPM: Asociación de Productores de Maíz
- **Ámbito de los distribuidores**
  - Coop de France: Cooperativas de granos – Rama de marketing
  - FNA: Federación del Negocio Agrícola
  - SYMEX: Sindicato Francés de la Molinería de Exportación
  - SYNACOMEX: Sindicato Nacional del Comercio Exterior de los Cereales
- **Ámbito de los procesadores**
  - ANMF: Asociación Nacional de la Molinería Francesa
  - CFSI: Comité Francés de la Sémola Industrial
  - Coop de France: Cooperativa de granos – Rama de alimentación animal
  - SNIA: Sindicato Nacional de la Industria de la Nutrición Animal
  - Productores Franceses de Malta
  - USIPA: Unión de Sindicatos de las Industrias de Productos Amiláceos
  - USM: Unión de Molinos (Semoleros) de Maíz



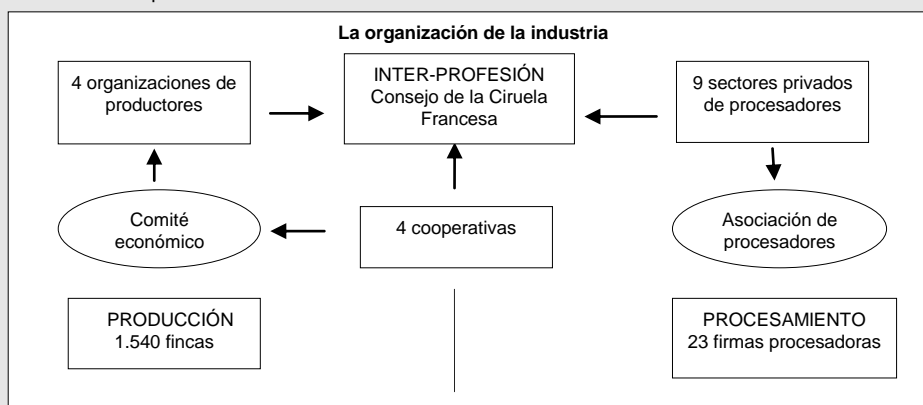
Una característica interesante del sistema francés es que existe una asociación de asociaciones interprofesionales, el Comité de Liaison des Interprofessions Agricoles et Agroalimentaires (CLIAA) ([www.cliaa.com](http://www.cliaa.com)), que representa a todas las organizaciones interprofesionales y cuyo rol es promover a estas entidades frente al gobierno.

Algunos de los principales rasgos de los organismos interprofesionales franceses son:

- Para ser reconocidas por el gobierno, los miembros asociados de una asociación interprofesional deben provenir de las organizaciones que son completamente representativas de un eslabón (o ámbito) de la cadena.
- Ellas deben tener una representatividad paritaria entre las “profesiones” para ser reconocidas por el gobierno. Para efectos de la administración interna de la asociación, cada eslabón debe contar con una sola voz.
- El gobierno puede extender los acuerdos inter-profesionales a toda la agrocadena. Por ejemplo, si los miembros de una asociación quieren iniciar una campaña de promoción comercial en un mercado externo y adoptan un acuerdo para obtener los fondos presupuestarios, dicho acuerdo es obligatorio para todos los miembros de la agrocadena, incluso para aquellos que no forman parte de la asociación interprofesional.
- Ellas deben contar con unanimidad para extender dichos acuerdos. Las asociaciones interprofesionales pueden entonces hablar y actuar en representación de todos sus miembros.
- La subsidiaridad es importante. Una asociación inter-profesional no puede existir para asumir las funciones de las asociaciones que son miembros individuales.
- Existen contribuciones llamadas “voluntarias-obligatorias” por parte de todos sus miembros.

#### RECUADRO 1 HISTORIA DE ÉXITO: LA INDUSTRIA DE LA CIRUELA DE AGEN

- La interprofesión se crea en 1963 para promover su Indicación Geográfica
- Logros en cuatro principales áreas de actividad:
  - Regulaciones de mercado
  - Caracterización del producto
  - Estimaciones de mercado anuales
  - Diseminación de información de mercado
  - Coordinación de los acuerdos contractuales
- Lobby para posibilitar regulaciones a nivel nacional y de la Unión Europea
- Exitosa promoción del producto en el mercado doméstico e internacional
- Liderazgo en innovaciones tecnológicas en la producción de ciruelas y en procesamiento de la ciruela deshidratada
- Incremento de la competitividad: las ventas anuales de ciruelas deshidratadas se incrementaron cinco veces desde 1963



Fuente: Elaboración propia.

- ¿Ellas pueden ayudar a gestionar los mercados?

No obstante la fortalezas de este sistema, las asociaciones también enfrentan algunas dificultades. Por ejemplo, en la interprofesión láctea se han presentado recientemente diversas dificultades relacionadas con los precios pagados a los productores, pues los procesadores han argumentado que si pagan los precios solicitados por éstos pierden competitividad frente a la industria láctea alemana y de otros países. La asociación interprofesional también ha tenido dificultades para mediar sobre los períodos de tiempo de los contratos establecidos entre los productores lecheros y las industrias lácteas y han solicitado al Ministerio de Agricultura que haga una mediación a través su servicio de Mediadores de los Contratos Agrícolas (<http://agriculture.gouv.fr/mediateur-contrats>). Por otra parte, la heterogeneidad de los productores no está bien representada en el eslabón de los productores debido a las limitaciones del proceso eleccionario: algunos productores consideran que no están bien representados por los grandes productores de leche, que predominan en ese eslabón. Por tal razón, muchos de ellos no forman parte de la asociación y se niegan a pagar las cuotas (impuestos) que les son asignadas cuando el gobierno extiende los acuerdos tomados por la asociación interprofesional. Los distribuidores por su parte dicen que ellos son sólo cinco grandes empresas en Francia y que tienen un sólo voz dentro de la asociación, mientras que los productores son muchos y tienen una sola voz también; ellos cuestionan que sea bueno que tantos productores tengan una sólo y potente voz, a la par de los distribuidores y procesadores. Todo estos problemas llevan a preguntarse si los numerosos productores pueden estar a la par de los procesadores y supermercados, que están muy concentrados.

¿Significa esto que el ambiente económico no es favorable para este tipo de modelos? Existen varios fenómenos que tienden a modificar el contexto en donde operan las asociaciones interprofesionales. Por una parte, las interprofesiones son reconocidas por la ley de la Unión Europea pero el concepto es extraño todavía en los países del norte de Europa (Dinamarca, Holanda, otros), en donde predomina el modelo monopólico cooperativo, a través del cual los productores organizados controlan la mayor parte del proceso de producción, procesamiento y distribución. Por otra parte, los cambios en la Política Agrícola Común y en el ambiente de las regulaciones de mercado -la liberalización de los mercados agrícolas- modifica completamente el ambiente en el que surgieron estas asociaciones; esto implica que ellas deben modificar su forma de funcionamiento. En este contexto cambiante muchos políticos franceses y algunos productores todavía adscriben al viejo modelo y piensan que es posible transferir las actividades de “regulación de mercado” a las interprofesiones: administración de la información de mercados y relaciones de negocios para una mayor estabilidad de mercados, mejor calidad de los alimentos y relaciones equitativas dentro de la cadena. Sin embargo, esto no parece ser posible dado estos cambios en el contexto económico, tanto a nivel nacional como europeo. Otro fenómeno emergente es el escrutinio creciente de los reguladores nacionales y europeos que velan por la libre competencia. Algunas veces las autoridades francesas y europeas quisieran detener la extensión de los acuerdos tomados por una asociación a toda la cadena, pues ellos no están en línea con las regulaciones de libre mercado. Con todo, existe un hecho importante que va en la dirección inversa: la Comisión Europea ha dado recientemente los primeros pasos para reconocer la especificidad de las organizaciones de productores versus las regulaciones de libre mercado, lo que implica que se legitima la idea que el sector requiere de reglas específicas para poder operar adecuadamente.

- Cómo integrar a los pequeños productores

En relación a la integración de los pequeños productores, los Consejos Sudafricanos de Commodities (*South African Commodity Councils*) constituyen otro ejemplo interesante de organización interprofesional. Por una parte, los miembros de estos Consejos son organizaciones y miembros individuales y representan a todos los actores de la agrocadena, incluyendo a los trabajadores rurales y a los consumidores. En consecuencia, este es un diseño más amplio que el modelo francés.

Por otra parte, en estos Consejos no se requiere paridad para la toma de decisiones y para integrar a los pequeños productores, se utiliza un sistema de decisiones en donde se requiere una doble mayoría (2/3 de los votos). Se requiere en primer lugar de 2/3 de los votos a nivel de los miembros de la asociación, lo que en este caso significa pequeños productores o miembros individuales. Un segundo

nivel es el de la producción de la agrocadena completa, en donde también se requiere de 2/3 de los votos para tomar una decisión. Como esto se calcula considerando la participación en la producción total, se tiene a favorecer a los grandes productores y procesadores, lo cual permite establecer una suerte de equilibrio o de balance entre pequeñas y grandes empresas. Sólo cuando se obtiene esta doble mayoría (2/3 de los votos) las decisiones son sometidas al gobierno para transformarse en normas legales, lo que al igual que en Francia, hace posible que el gobierno obligue a pagar un impuesto a todos los actores de la agrocadena, incluyendo a los que no son miembros del Consejo.

- Lecciones aprendidas

De acuerdo a un estudio de FAO (2009) sobre el tema de las asociaciones interprofesionales alrededor del mundo, y de acuerdo a la propia experiencia francesa que se ha analizado en esta presentación, se puede extraer las siguientes conclusiones:

- El modelo francés permite una amplia representación de los actores de la cadena en las asociaciones.
- Ellos son exitosos en materia de lobby, promoción, mejoramiento de la calidad y R&D.
- Las interprofesiones no pueden resolver todos los problemas de las agrocadenas.
- La representación de los pequeños productores y de las pequeñas y medianas empresas es problemática.
- Las relaciones entre actores de las cadenas es siempre tensa, a pesar de la existencia de espacios de diálogo y cooperación.
- La recolección de fondos es siempre un área problemática, sobre todo en lo que refiere al aporte de los pequeños productores.
- El subdesarrollo de las asociaciones de productores es un problema en los países en desarrollo.

## **Quinta parte: iniciativas y programas relevantes para promover la innovación en la agricultura**

---



## **I. Gestión de calidad: las experiencias con café gourmet en Centroamérica**

---

*Miguel Gómez*<sup>1</sup>

### **A. El productor, el consumidor, sus organizaciones y la innovación en el café**

RUTA (Unidad Regional de Asistencia Técnica, por sus siglas en inglés) es una entidad que tiene 30 años de existencia en Centro América, que fue fundada para servir a los Ministerios de Agricultura por el Banco Mundial y otros donantes y que actualmente trabaja con el apoyo de diversas agencias tras el objetivo de desarrollar la agricultura regional y de mejorar la inclusión social en el agro centroamericano. En ese sentido, RUTA apoya a los Ministerios de Agricultura en la definición de políticas públicas y también apoya los procesos participativos de formulación de políticas con los diferentes actores de la vida social de los países de la región, sean éstos productores, gremios, cooperativas y universidades, entre otros.

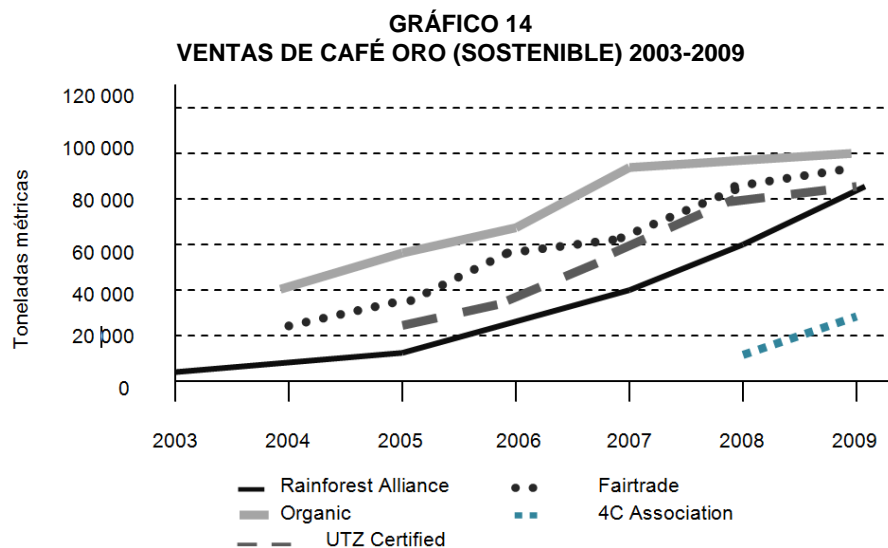
Actualmente los profesionales, empresarios, productores agrícolas y autoridades públicas que trabajan en el sector agrícola operan con diversos conceptos —competitividad, sustentabilidad, alianzas público privadas, inclusión social, desarrollo territorial y muchos otros— con los cuales intentan orientarse para encontrar algún camino que permita

---

<sup>1</sup> Director Ejecutivo de RUTA.

formular políticas públicas e instrumentos para lograr resultados concretos.

Para operar en medio de todas estas ideas y estos conceptos, RUTA apoya modelos compuesto por diferentes actores: los consumidores, las agencias intermediarias, el Estado y los productores y sus empresas asociativas. El consumidor es un actor clave porque en última instancia es el juez de lo que se produce, y de una calidad determinada, el productor agrega valor a la producción para satisfacer esa demanda. Los intermediarios (exportadores, procesadores, transportistas, otros) ayudan a descifrar las señales del consumidor en torno a los diferentes atributos de los productos elaborados por los productores: sostenibilidad ambiental (certificaciones, mitigación/adaptación, biodiversidad, agua y efluentes), social (organización social, leyes laborales), económica (calidad, precios, otros). El Estado a su vez juega un rol clave en materia de regulaciones. En base a esta demanda, el mercado de café y sus certificaciones ha evolucionado de acuerdo con la siguiente gráfico:



Fuente: Pay, 2009; Giovanucci and Pierrot, 2010; FLO Annual Reports 2004-2009; Rainforest Alliance/SAN, 2009; UTZ Certified, 2009; UTZ Certified Annual Report, 2007; 4C, 2009.

Este gráfico da cuenta de la evolución del mercado internacional del café, en donde se observa que todas las certificaciones de calidad experimentan una tendencia al alza muy marcada. Según estas mismas fuentes, entre 2004 y 2009 las ventas de café oro (que responden a estas certificaciones) han pasado desde las 73.602 toneladas a 392.347 toneladas (excluyendo iniciativas de certificaciones privadas), lo que implica tasas de crecimiento anuales que en promedio alcanzan el 40%. En los últimos cinco años el crecimiento ha sido de un 433%, lo que indica con claridad que el productor tiene que diferenciar su producto si quiere tener acceso a este mercado y obtener mejores precios.

Por otra parte, el café oro especial representa el 8% de las exportaciones totales de café. Hace ocho años este indicador era del orden del 4 al 5%, lo que implica que usando este indicador también se observa un crecimiento acelerado. Otro tanto se aprecia a nivel de la producción, pues el café sostenible representó el 17% del café producido en el mundo en 2009.

Otra señal del mercado son los cafés más sofisticados como los que promueve la Tasa de la Excelencia, iniciativa creada por una institución llamada Alliance for Coffee Excellence, en donde en 2011 se obtuvieron precios muy altos: US\$ 4.500 por quintal de un café colombiano, mientras que el resto de los países de Centro América (Nicaragua, Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador) estos valores oscilaron entre US\$ 1.800 y 2.000 por quintal. Los volúmenes transados bajo este esquema son muy pequeños – se trata de un café boutique-, pero sin embargo tienen un efecto enorme sobre la calidad

global del café en cada uno de los países. Este impacto se debe a que este tipo de competencia ha generado mucho interés entre los productores y también ha permitido visibilizar a zonas productoras que antes eran prácticamente desconocidas.

Existen en forma paralela muchas otras tendencias e iniciativas. Una de ellas es la promovida por las grandes industrias tales como Kraft, Nestlé, Volcafé, Sara Lee y otras, que concentran la comercialización de alrededor del 80% del café mundial, las cuales está generando su propia asociación -la Sustainable Agricultural Initiative- para promover los café de calidad. Otra tendencia está dada por la experiencia de certificación de café carbono neutral realizada recientemente por la cooperativa Coopodota de Costa Rica, que marca un camino que otras cooperativas y asociaciones están empezando a seguir.

En forma más amplia, diversos programas de fomento a la producción de café están considerando estrategias específicas para adaptarse a los efectos del cambio climático, que considera múltiples líneas de acción: diversificación de cultivos e ingresos; buenas prácticas del manejo del cultivo (manejo de sombra/poda/plagas y enfermedades/suelo/uso de riegos); nuevas tecnologías para el secado de café/secadores solares; mantenimiento y ampliación de la cobertura forestal; buen manejo de los recursos naturales/uso de energía más eficiente (cocinas mejoradas, energías renovables); capacitaciones para promotores y productores; acceso a información y datos básicos; conservación de diversidad genética / plantas resistentes a la sequía y medidas de mitigación / captura de carbono para generar créditos de carbono/certificación “amigable al clima”, entre otros.

## **1. Rol del Estado, políticas públicas para la agricultura**

En cuanto a políticas públicas y el contexto de Centro América, el rol del Estado debe proveer bienes públicos básicos (educación, salud, infraestructura), pues los recursos fiscales son muy limitados. Otro ámbito relevante es la promoción de la asociatividad, bien pensada, que no sustituya el rol indispensable que deben jugar los productores por ellos mismos y las empresas. El desarrollo de modelos institucionales de concertación para fomentar la agricultura, que estén formalizados como tales y que por tanto operen en forma permanente, también constituye un área de trabajo relevante. Es necesario también que el Estado favorezca el desarrollo de un clima de negocios favorable, así como que incentive el cumplimiento de las leyes internas (laborales, ambientales u otras) y de los compromisos internacionales suscritos por cada país. Con relación a los mercados, los Estados deben incentivar el consumo en el mercado interno y el desarrollo de las exportaciones, dictar normas de calidad e incoidad y desarrollar programas que incentiven la innovación, a través de fondos competitivos que fomenten la creatividad. Otra área relevante es estimular la evaluación de los programas públicos, de forma de mejorar la transparencia y la eficiencia de dichos programas.

Todas estas iniciativas han sido recogidas en una serie de estrategias y de políticas públicas que se aplican a nivel centroamericano desde hace cinco o seis años, tal como la Política Agrícola Centroamericana, la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS), la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT) y la Estrategia Regional Cambio Climático.

Como puede verse, Centro América no carece de políticas y estrategias. El gran desafío es cómo conectar estas políticas con los actores reales, para que se sientan dueños de dichas políticas y para que sean los principales actores para su implementación, agregando sus propias iniciativas complementarias.

## **2. Conclusión: evolución de las políticas**

Las políticas de los años 60-70 en relación al café han evolucionado. Antes había una gran asimetría de la información y muchos oligopolios, el énfasis estaba puesto en el incremento de los rendimientos por hectáreas y habían pocas organizaciones de productores.

Las políticas ahora son de carácter integral (enfoque holístico) y los desafíos para su implementación pasan por la implementación de sistemas de información democráticos, organizaciones



cooperativas desarrolladas, desarrollo de mercados para cafés de nichos y exigentes, con atributos muy específicos de calidad.

¿Como avanzar en esta dirección? Hay algunas opciones: ¿Que instrumentos? A través de fondos competitivos y de sistemas de manejo de riesgos (de precios y producción). ¿Quienes? A través de organizaciones empresariales de productores, con capacidad de gestión de agronegocios, con sesgo de género y buscando la creación de federaciones de cooperativas.

En Centro América ya existen ejemplos muy exitosos que hay que replicar, como son los programas de café y cacao, productos lácteos y vegetales, que son ejecutados por decenas de cooperativas y asociaciones de productores consolidadas, que cuentan con el apoyo del sector público, la cooperación internacional y diversas organizaciones científicas y académicas. De esta manera se observan muchas experiencias exitosas en el mercadeo de productos de calidad, con efectos sostenibles con el medio ambiente, tanto en materia de adaptación como mitigación. Todos estos procesos cuentan con diferentes certificaciones ambientales, sociales y de calidad gerencial.

Entre las principales experiencias se pueden encontrar: en materia de negocios agroambientales, las certificaciones de carbono neutralidad (en Costa Rica y otros países) y de pago por servicios ambientales (Costa Rica); en alianzas público-privadas, los casos de Sixaola (Costa Rica) y Changuinola (Panamá); en servicios financieros basado en el desarrollo local, las experiencias de Honduras y Nicaragua; en servicios de extensión de los mismos productores y la academia, los casos de Nicaragua y Costa Rica; y en desarrollo local, la experiencia de provisión de servicios universales implementada en Costa Rica.

En relación a las innovación institucionales, en el sector público se identifican Programas con Enfoque Sectorial Ampliado (en Nicaragua Sector Agro) mientras que en el sector privado está la asociatividad (en café, productos lácteos y cacao). De nivel mixto se aprecian varias instituciones y diferentes modelos de alianzas público-privadas para el desarrollo, estos últimos muy positivos como expresiones de la responsabilidad social empresarial de las empresas.

## **II. El enfoque de redes sociales aplicado a los procesos de innovación agrícola en México**

---

***Manrrubio Muñoz<sup>1</sup>***

### **A. El desafío de la innovación**

México es uno de los países de la región que tiene uno de los más altos niveles de gasto público en la agricultura, pero tiene un problema de desempeño pues su tasa de crecimiento sectorial ha sido bastante baja, del orden del 2% anual en los últimos años. Más que un problema en la magnitud del gasto público, México enfrenta actualmente el desafío de innovar en el diseño e implementación de su política pública, lo cual es posible gracias a la alternancia política que se viene viviendo en los últimos años y a su estructura política federal, pues la autonomía de los 32 estados del país permite probar diferentes esquemas de funcionamiento. Hay, en consecuencia, mucho espacio para innovar.

Cuando hablamos de innovación estamos hablando de cambios tecnológicos, organizacionales, comerciales, financieros, en los modelos de negocios y en las políticas públicas, basados en conocimientos que generan valor económico, ambiental y social. Esto implica que el valor es

---

<sup>1</sup> Resumen de la presentación del Sr. Manrrubio Muñoz Rodríguez en coautoría con V. Horacio Santoyo Cortes, J. Reyes Altamirano Cárdenas, Roberto Rendón Medel y Jorge Aguilar Avila, todos ellos Investigadores del Centro de Investigaciones Económicas Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM) de la Universidad Autónoma Chapingo, México.

definido en un sentido amplio: riqueza, empleos, mejora del medio ambiente, mejora de la nutrición y de la salud de la población, incremento del capital social, mejoramiento de la equidad dentro de la sociedad, entre otros factores. En este esquema el conocimiento es entendido como una mezcla de experiencias estructuradas, información contextualizada e ideas expertas, que proveen una estructura para evaluar nuevas experiencias e informaciones. El valor, a su vez, corresponde a la estimación que hacen las personas de la capacidad de un bien o servicio de satisfacer sus necesidades, deseos y expectativas.

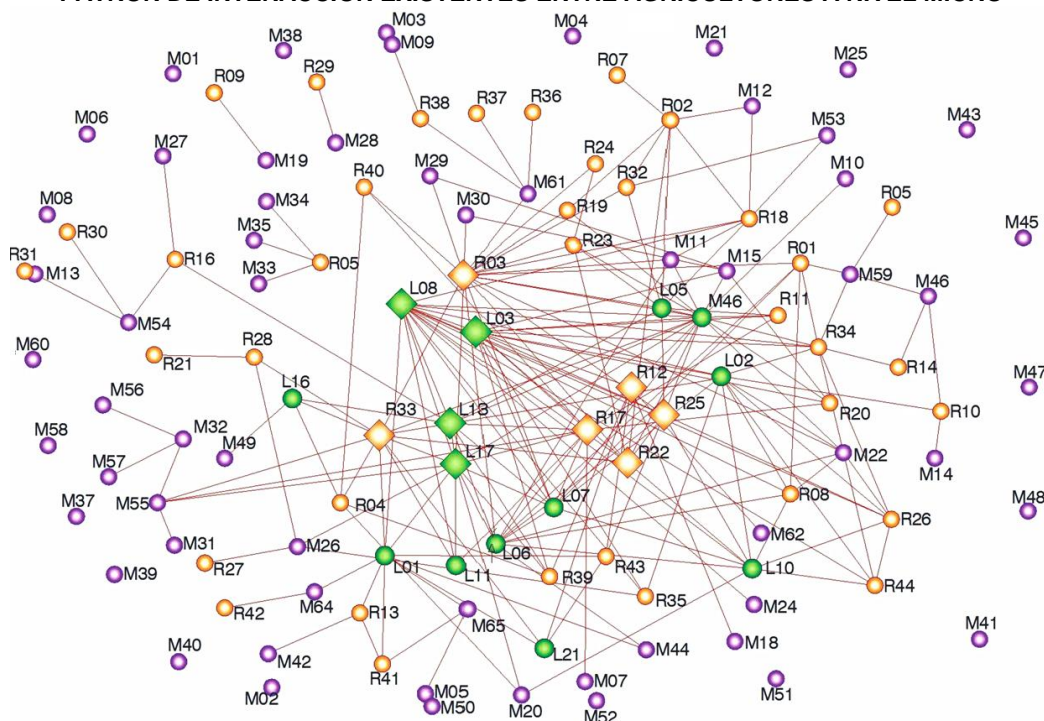
Innovar implica entonces el reemplazo del enfoque lineal, en donde unos investigan, otros extienden el conocimiento y otros adoptan, por un enfoque sistémico. La innovación es resultado de un proceso de trabajo en redes, de un aprendizaje interactivo y de negociación entre un grupo heterogéneo de actores. Si bien hoy todos quiénes están relacionados con estos temas están de acuerdo con este enfoque y con la necesidad de operar a través de un Sistema Nacional de Innovación y de un Sistema de Innovación Agroalimentario (SIA), aún no está clara la forma como lograr esto en la práctica. El enfoque del SIA debe transitar desde un concepto analítico a uno operativo, con opciones de políticas e intervenciones orientadas a mejorar la capacidad de interacción entre actores (Klerkx, Hall y Leeuwis, 2009; Banco Mundial, 2006; Santoyo, 2010). Esto implica identificar la demanda, definir indicadores de línea base y metas, precisar el tipo de innovaciones a difundir y adoptar, identificar a los actores relevantes, entender los incentivos, definir los mecanismos de interacción y evaluar los resultados, entre muchos otros factores, que están asociados al buen funcionamiento de una red.

## 1. El enfoque de redes sociales

De este modo, el foco de las políticas públicas debe ser promover la interacción relevante entre los actores, diferenciando entre el nivel macro, meso y micro. En el nivel macro se identifican relaciones de cooperación y de competencia entre los actores de la Red de Valor que opera a una escala más global: las empresas tractoras (agroindustriales) que gobiernan la red, los proveedores de esas empresas, sus clientes, los complementadores de esas empresas y los competidores. En el nivel meso se identifican relaciones de cooperación y competencia entre los actores o nodos de la Red de Innovación que opera a una escala territorial: el agricultor/ganadero que provee materia prima, el transformador y proveedor, el que financia, el que investiga, el que extiende y transfiere conocimientos y el que orquesta la interacción. Finalmente, en el nivel micro cooperan y compiten los actores ligados directamente a la producción primaria: agricultores, ganaderos, acuicultores y silvicultores. El nivel macro influye, limita o brinda oportunidades hacia los niveles inferiores y el nivel micro impulsa la transformación a nivel meso y macro.

En el nivel micro, lo primero es identificar a los actores más innovadores, quiénes suelen ser los llamados productores líderes, que se destacan de sus pares en un determinado territorio y en un producto determinado. El segundo paso es obtener un padrón de productores y obtener de allí una muestra aleatoria. El tercero es definir un instrumento que considere tres elementos: conjunto de buenas prácticas que definen a un productor innovador, año de adopción de esas buenas prácticas y fuente de aprendizaje. Dicho instrumento se aplica a los productores líderes y a los de la muestra, y mediante el método de bola de nieve se aplica también a los productores referidos por sus pares como fuente de información hasta que haya redundancia en las menciones, se agoten los recursos o el tiempo disponible. Mediante este procedimiento y una vez realizado el análisis mediante el empleo de software especializado para el análisis de redes sociales, se logra definir un segmento de productores que reúnen tres atributos: capacidad innovadora, rapidez para innovar y actitud para compartir. Con esta información se puede construir una red de interacción en donde los agricultores que están marcados en verde —gráfico de rombo— son los agricultores líderes y los que están en rojo —también gráfico de rombo— son los referidos por sus pares, mientras que los de color amarillo —gráfico en círculo— son productores de la muestra (diagrama 6).

**DIAGRAMA 6**  
**PATRÓN DE INTERACCIÓN EXISTENTES ENTRE AGRICULTORES A NIVEL MICRO**



Fuente: Muñoz, et al. 2004.

Estos tres indicadores aplicados a nivel operativo, permiten focalizar los programas de asesoría técnica en aquel segmento de productores que reúnen los tres atributos. De acuerdo a un estudio realizado en siete grupos de intercambio tecnológico, cuando se seleccionan los productores de acuerdo al criterio que incorpora sólo a los que quieren participar, normalmente los productores comúnmente llamados líderes, la tasa de contagio de las buenas prácticas a nivel de un territorio determinado es de 21,3%. Cuando dicha selección se hace de acuerdo a los tres criterios ya enunciados (capacidad, rapidez, actitud), la tasa de contagio sube a un 68,1%.

**CUADRO 9**  
**SELECCIÓN DE AGRICULTORES SEGÚN ESQUEMA CONVENCIONAL Y SEGÚN ENFOQUE DE REDES**  
(En porcentajes)

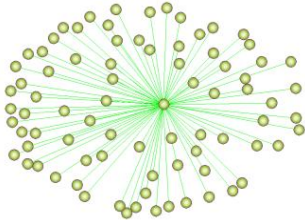

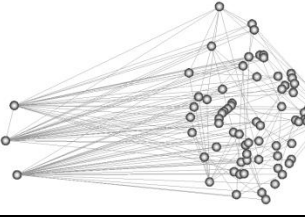
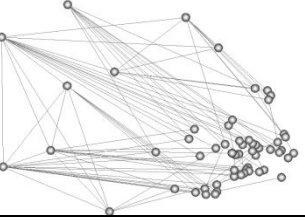
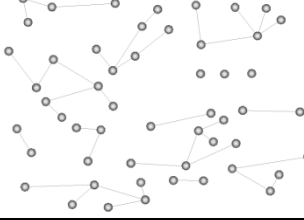
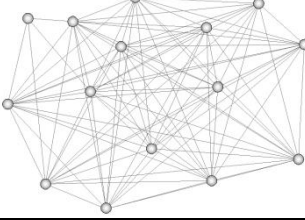
Grupos de Intercambio Tecnológico	Cobertura: <sup>a</sup> selección convencional	Cobertura: selección con indicadores de redes	Diferencia de cobertura	Integrantes ratificados con indicadores de redes
1	43,3	93,3	50,0	7,1
2	7,5	50,0	42,5	25,0
3	35,7	85,7	50,0	25,0
4	26,9	65,4	38,5	50,0
5	6,9	44,8	37,9	11,1
6	15,4	84,6	69,2	0,0
7	13,2	52,6	39,5	40,0
Promedio	21,3	68,1	46,8	21,0

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de datos de Encuestas. FAO, 2005. En Santoyo, 2010.

<sup>a</sup> Definida en términos del porcentaje de productores que adoptan al menos una innovación

Para hacer más efectivo el proceso de gestión de la innovación es necesario entender el patrón de interacciones, que difiere según el territorio y los sistemas productivos. Como se aprecia en las seis redes consignadas en la diagrama 7, las tipologías difieren enormemente entre sí: la posición de los actores son diferentes y también las formas de interacción. Cada una de estas redes requiere de una intervención pública distinta y hay que entender cómo operan estas estructuras para definir la forma que debe adoptar dicha intervención.

**DIAGRAMA 7**  
**TIPOLOGÍA DE REDES DE INNOVACIÓN OBSERVADAS EN DIFERENTES**  
**AGROCADENAS Y ESTADOS DE MÉXICO**

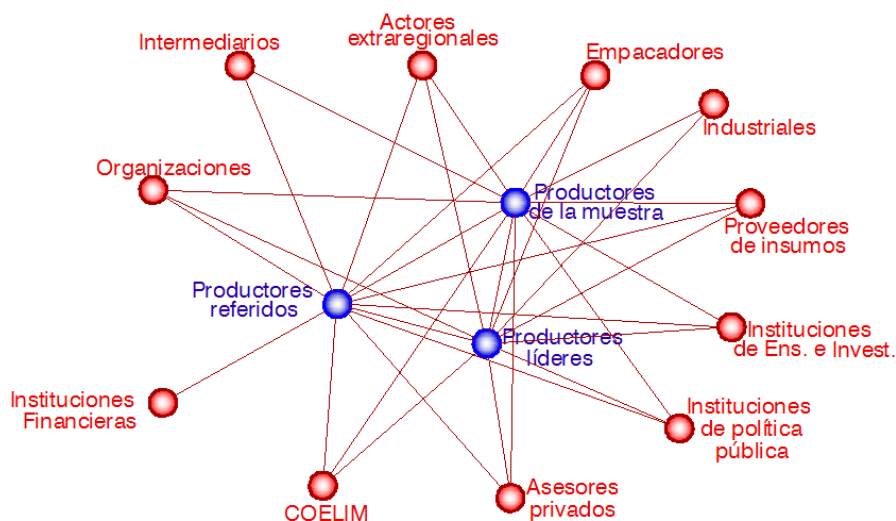
Ámbito	Tipo	Representación	Tipo	Representación
Centralización	Decisión única (caso limón Guerrero)		Decisión compartida (caso BDP, Veracruz)	
Difusión	Difusión cerrada (caso Naranja, Tamaulipas)		Difusión abierta (caso Maíz Sinaloa Norte)	
Estructuración	Estructura difusa (caso maíz, Estado de México)		Estructura saturada (caso Sinaloa BDP, Norte)	

Fuente: Elaboración propia con base a encuestas a productores, junio de 2006.

Al pasar al nivel meso e ir más allá del nivel micro, se aprecia que en un determinado territorio y/o agrocadena siempre existen redes de interacción entre los actores, que pueden estar más o menos consolidadas. En el caso de México dichas redes presentan la siguiente estructura básica: (1) Nodo Financiador (SAGARPA-SEDER-FIRA-FOCIR-FINRURAL-FIRCO-FONAES); (2) Nodo Agricultor-ganadero; (3) Nodo Investigador (INIFAP-IEIS); (4) Nodo Transferidor o Extensionista y; (5) Nodo Proveedores de insumos-transformadores (Radjou, 2004). Una simplificación de estas interacciones se presenta en la diagrama 8.

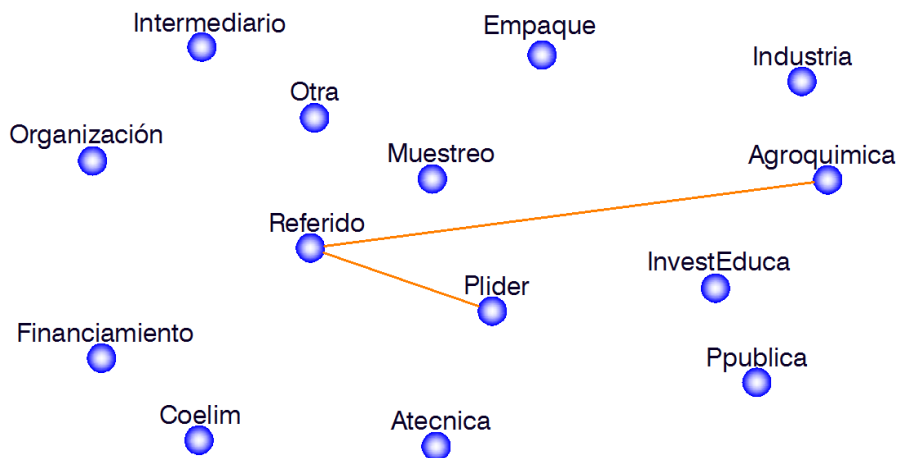
Para entender como están interactuando estos actores y cómo influyen en la dinámica de adopción de los productores líderes, referidos y los de la muestra, se clasifican los vínculos según el nivel de intensidad de interacción con los productores. Cuando se empiezan a suprimir los vínculos más débiles (diagrama 9), que en este caso son 35 conexiones, se aprecia finalmente cuales son las principales fuentes de información de los productores: éstos son los proveedores de agroquímicos, los productores líderes y los productores referidos por sus pares como fuentes de información. En otras situaciones quedan las emparadoras, las fuentes de financiamiento o la organización de los productores, según sea el caso. En este sentido, si se quiere acelerar la innovación -en este caso, en esta red y en este territorio-, hay que considerar a los tres actores identificados. Es muy difícil desarrollar una estrategia de innovación sin considerar a estos tres actores, pues ellos son los catalizadores o los agentes de cambio.

**DIAGRAMA 8**  
**FUENTES DE INFORMACIÓN DE PRODUCTORES PARA INNOVAR (EXTRA FINCA)**



Fuente: Muñoz, et al, 2004.

**DIAGRAMA 9**  
**IDENTIFICACIÓN DE LOS CATALIZADORES O AGENTES DE CAMBIO**

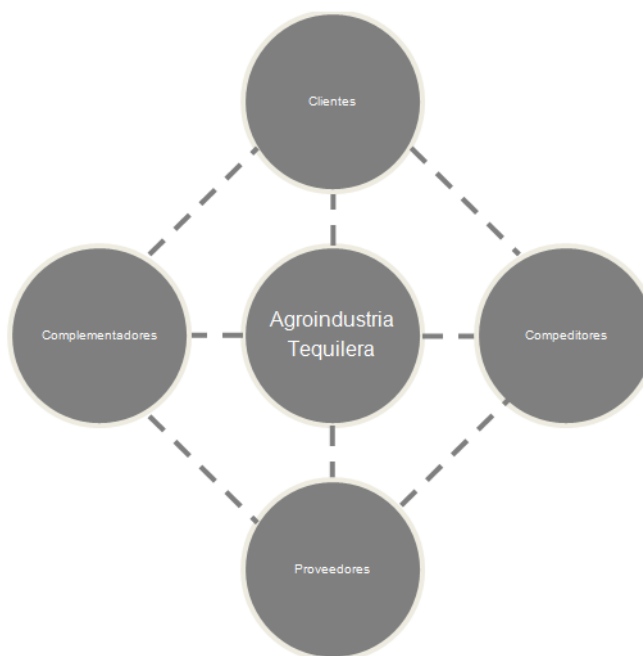


Fuente: Muñoz et al, 2004.

La propuesta entonces es reforzar la articulación de los sistemas de innovación a través de un actor que podemos llamar orquestador, articulador, agente de cambio o gestor sistémico. Si ello es así, el orquestador debe dialogar con cada nodo para diseñar la estrategia de intervención: el financista, para saber cuáles son los recursos financieros disponibles; los productores y los transferencistas, para saber cuáles son los problemas a resolver; el investigador para saber cuál es la disponibilidad de tecnología para resolver el problema, y así sucesivamente. Estos gestores sistémicos son ‘buenos en todo y son especialistas en nada’: esto implica que tienen capacidad para pensar de manera integral y para asociarse libremente, porque no hay un ‘bloqueo mental’. Ellos no representan una amenaza para los actores de la red porque no los desafían en su calidad profesional (Klerkx, Hall y Leeuwis, 2009).

En el nivel macro se identifican nuevos actores, dependiendo de cada agrocadena, que compiten y cooperan entre sí. En el caso del Tequila, por ejemplo, se identifican en primer lugar los importadores o brokers localizados en Estados Unidos, a la industria restaurantera, los bares, los autoservicios, las vinaterías, los comercializadores y el cliente final. En la posición opuesta están los proveedores, esto es, los productores de Ágave Tequilana Weber Variedad Azul, la variedad con la que se hace el tequila; estos productores poseen una denominación de origen y entregan su materia prima a los procesadores, ya sea bajo la modalidad de integrados (con contratos) o en forma independiente. Por otra parte están los complementadores, que proveen bienes y servicios que permiten que los productos ofertados por la industria tequilera sean más valorados por los clientes o que los proveedores sean más valorados por la industria: los reguladores y certificadores (CRT, PROFECO, DGN, IMPI...); las dependencias del gobierno (SAGARPA, SEDER,...); las organizaciones de productores (Consejo) y Tequileros (agrupados es Cámaras como la CNIT) y las empresas internacionales que distribuyen el Tequila y han hecho posible que esta bebida se proyecte a escala internacional. En la posición opuesta están las empresas competidoras que fabrican otras bebidas alcohólicas y destilados análogos al tequila (Diageo, Brown Forman, Bacardí-Martini, Pernod Ricard, Domecq-Allied, Bean Global, Patron Group, Inveb, Grupo Modelo, Mezcaleras, “Guachicoleras”, entre otras) y que buscan evitar que éste sea elegido por el consumidor final pues promueven sus propias marcas y productos como el Ron, el Vodka, el Whisky, el Brandy, la cerveza, entre otros (diagrama 10).

**DIAGRAMA 10**  
**NIVEL MACRO: COO-PETENCIA ENTRE LOS ACTORES DE LA RED DE VALOR**



Fuente: Adaptado a partir de Nalebuff y Brandenburger, 1997.

Un mismo actor puede desempeñar varios roles a la vez. En el caso de la Red de Valor Agave-Tequila, por ejemplo, las empresas como Diageo o Pernod Ricard fungen como complementadoras al facilitar su enorme red de distribución para que el tequila llegue a tdo el mundo, pero a la vez ponen a esta bebida a competir con el resto de bebidas que forman parte del portafolio de marcas y bebidas de estas empresas.

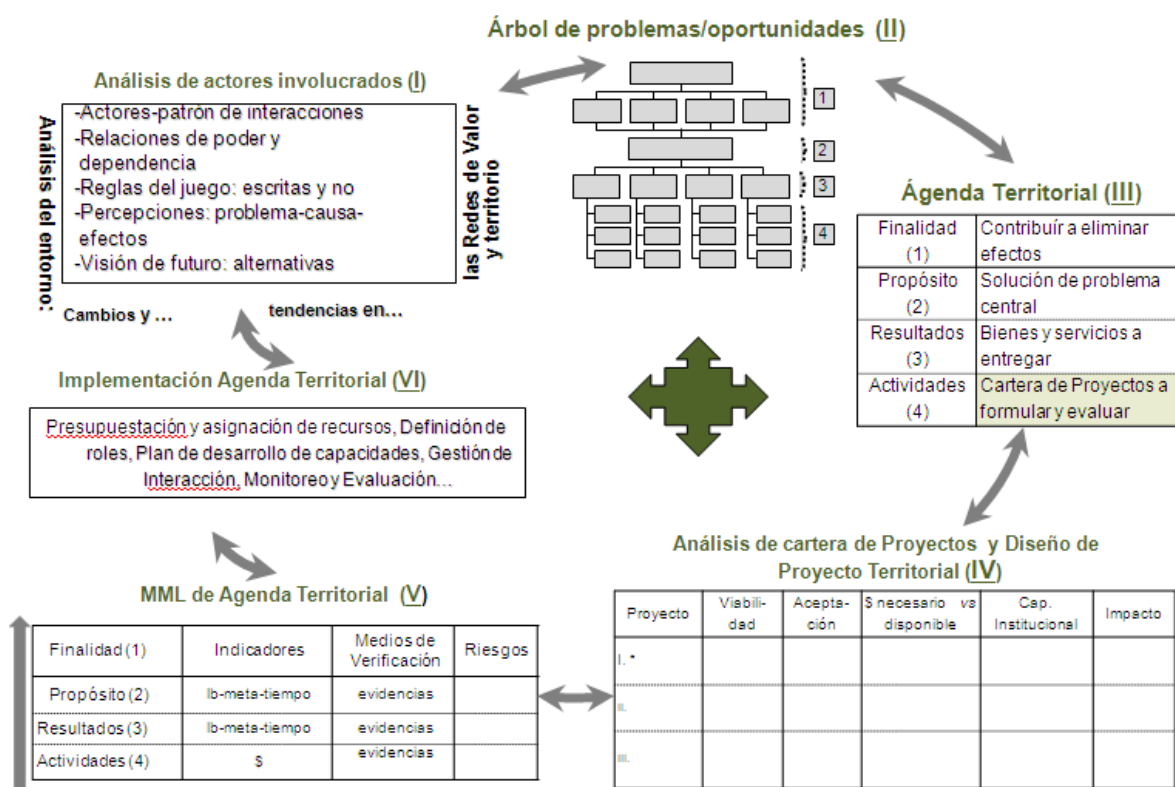
De este modo, hay que ver la integración de toda la red de valor. Muchas veces las empresas creen que están compitiendo con una empresa específica, por ejemplo Cuervo cree que compite con Diageo o con Brown Forman, cuando en realidad dicha empresa compite con toda una red, con una red de redes.



Una vez identificados a los actores de la red de valor, así como el entendimiento de rol y desempeño en la red, se procede a dialogar, cara a cara, con ellos en torno a tres ejes básicos: situación prevaleciente en la red, problemas percibidos y alternativas de solución propuestas. Asimismo, se analizan las reglas del juego, las relaciones de poder y la visión de los actores. A la par de este ejercicio, se analizan los cambios y tendencias que ocurren en el entorno de la red.

Con todos estos insumos, se procede a identificar la cuestión socialmente problematizada en torno a la red con el fin de identificar el problema central y su respectivo complejo causal. Luego se procede a diseñar el árbol de decisiones y a este nivel se recomienda realizar un ejercicio de socialización con los actores relevantes de la red de valor con el propósito de ir valorando la pertinencia del análisis y garantizar la apropiación e involucramiento de los mismos. Posteriormente se hace un análisis de alternativas y se identifican los proyectos estratégicos. El ejercicio termina con un plan estratégico y con una estrategia de implementación (diagrama 11).

**DIAGRAMA 11**  
**SECUENCIA PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y ESTRATEGIA AGROEMPRESARIAL**



Fuente: Elaboración propia a partir de BID, 2004; Aguilar, 2003; Bardach, 2004; Casar, y Maldonado, 2010; Lindblom, 1980; Majone, 2011.

Si se pretende incursionar en la gestión de innovación, hay que asociar el tema de la innovación a las causas de las situaciones que complican a una agrocadena; por ejemplo, si existe un problema de productividad, hay que indagar por las ineficiencias que se presentan en el proceso productivo, descartando soluciones fáciles –que no van a la raíz del problema–, como por ejemplo la aplicación de más subsidios. La experiencia obtenida indica que si seguimos rigurosamente el enfoque ilustrado en la Gráfico 27, resulta que el conjunto de causas que impiden alcanzar competitividad sostenible en las agrocadenas se vinculan en más de un 90% con la provisión de los denominados bienes públicos y la



gestión de recursos de uso común, más que con los bienes privados en los cuales México, y muchos países latinoamericanos, han puesto demasiado énfasis. El desafío entonces implica asumir el reto de gestionar adecuadamente los diversos dilemas de acción colectiva que estos bienes traen consigo, es decir, las situaciones en las que la actuación oportunista o no cooperativa de uno o varios individuos en torno a un bien o propósito común, les genera beneficios mayores que los que obtendrían por cooperar, pero generan una situación de perjuicio para un colectivo (Ostrom, 2010)

## 2. Lecciones aprendidas

La experiencia acumulada enseña las siguientes lecciones:

- Una gestión eficaz de la innovación, implica moverse entre tres niveles: el macro, el meso y el micro. Pero si primero se empieza por el nivel macro -socializando el problema público y su complejo causal-, se garantiza una mayor sostenibilidad, apoyo público y enfoque en la satisfacción de necesidades.
- Las redes ya existen, con mayor o menor grado de articulación, y por lo tanto no hay que inventarlas. Lo que se requiere es orquestar a los actores con el propósito de catalizar la innovación y contribuir a una mayor equidad en el proceso de apropiación del valor.
- Una condición básica para una orquestación eficaz es analizar el patrón de interacciones pre-existente con el fin de afirmar: “Así está la red” y “La red está así por el papel del actor X, Y o Z”, pero “La red podría estar así, si se gestiona el aspecto X con el actor Y”. Otra condición es tener claro que un nodo orquestador es el primero entre iguales, el nodo que identifica la oportunidad y reúne y coordina a los otros nodos.
- La característica central de la lógica de orquestación es que ésta se basa en un enfoque alocentrico -no egocéntrico- lo que significa que incorpora a los diversos nodos de la red. Aceptar que es la red, más que un nodo específico en sí, la que crea valor. Este enfoque requiere un cambio radical en la forma como los directivos establecen relaciones (Ruelas y Donald, 2006).
- El punto de partida del enfoque egocéntrico es la organización individual que existe para crear, captar y mantener valor económico. Implica enfocarse en oportunidades que pueden aprovecharse en solitario o a través de un actor que controle. La organización egocéntrica maximiza su propio valor o posicionamiento, a menudo a expensas de otros actores en la red, a quienes pretende aniquilar. “Logran posicionarse pisando a los demás”, suele ser la conclusión.
- Hay que hacer que la nube de conocimientos (materializada en *papers*, patentes, libros, videos) se transforme en lluvia tecnológica, es decir, en innovaciones concretas que puedan ser adoptadas por los productores. La visión de Red supone una interacción dinámica entre la nube de conocimientos (explícitos) y *el mar* de conocimiento tácito (*el saber hacer* diferenciado de los agricultores-ganaderos y de cualquier actor de una red). Para ello es necesario identificar en cada territorio y agrocadenas a los que sobresalen de sus pares, para luego combinar ese conocimiento práctico con nuevos conocimientos, para después hacerlos accesibles y socialmente útiles vía interacciones, folletos y programas de extensión.
- Finalmente, y reconociendo la existencia de muchas limitaciones de gran envergadura (energía, aguas, erosión de suelos, otras), es posible mirar con optimismo los desafíos que hay que enfrentar en el futuro, pues existen grandes posibilidades de reducir brechas tecnológicas vía la innovación, sin necesidad de inversiones adicionales significativas a nivel finca o predio, pero sí a nivel de bienes públicos. Con los recursos que ya se tienen se puede mejorar mucho. El desafío es saber utilizarlos en forma óptima y las experiencias de campo que se han generado demuestran que sí se pueden obtener resultados, muy buenos resultados, si se trabaja con los métodos adecuados, como el que nos proporciona el enfoque de redes sociales.

### **III. El enfoque gestión de innovación: avances de las TIC en la agricultura de América Latina**

---

*José Nagel*<sup>2</sup>

#### **A. Situación de las TIC en el sector agrícola de América Latina**

De acuerdo a un estudio elaborado para CEPAL, se aprecia que en la región hay un alto uso de TIC en grupos focalizados de empresas modernas y un escaso acceso y uso de la mayoría de los agricultores, realidad que está asociada a la heterogenidad estructural de la agricultura latinoamericana. Frente a esto se aprecian algunas respuestas de la institucionalidad pública y privada, en términos de acciones, estrategias y políticas.

Dentro del grupo que utiliza TIC se identifican diversas iniciativas. En trazabilidad ganadera existen seis o siete países que ya cuentan con estos sistemas, de los cuales Uruguay es el más adelantado. También hay sistemas de trazabilidad frutícola y vinícola -sobre todo en los países del sur- y dispositivos de agricultura de precisión, sobre todo en Argentina, en el sur de Brasil y algo en Colombia, México y Chile. Otra área en la cual se aplican las TIC son los sistemas de planificación de recursos empresariales (ERP, por sus siglas en inglés) de gestión

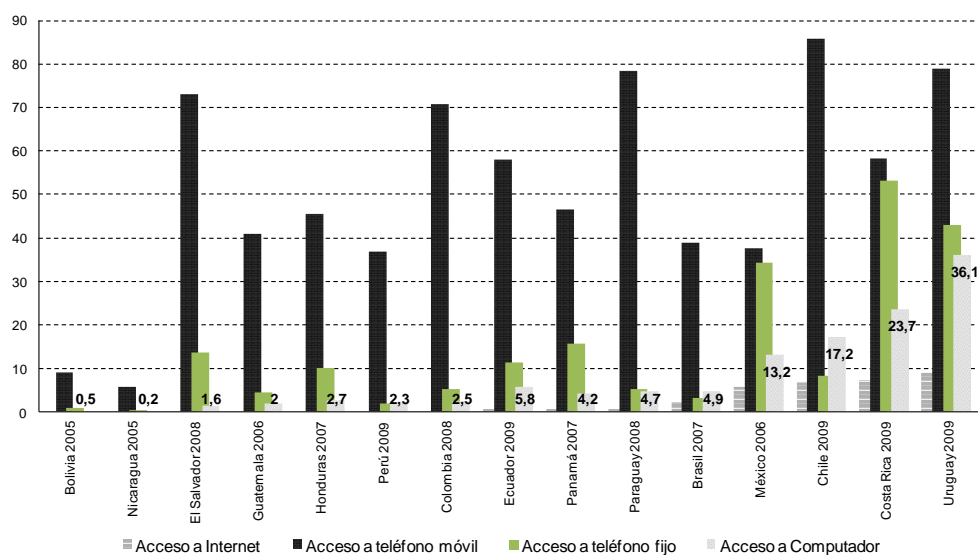
---

<sup>2</sup> Resumen de la presentación del Sr. José Nagel, Director de CENDEC y consultor de CEPAL.

integral, que se utilizan para la administración de las diversas fases de los negocios agrícolas. El área comercial también es otro ámbito en donde las TIC son muy utilizadas pues allí se observa un alto grado de transaccionalidad.

La otra cara está dada por la mayoría de los agricultores que tienen un bajo acceso a TIC, en donde se aprecia una gran diferencia entre acceso a teléfonos celulares e Internet (Gráfico 15). Aunque el contraste con el grupo de las grandes empresas es bastante claro, debe tenerse presente que cuando se hacen investigaciones más detalladas algunas de las cifras consignadas en la Gráfico 15 tienden a subir levemente, a lo que se suma que dichos datos sólo dan cuenta de la realidad de los hogares, y muchos agricultores acceden a Internet a través de centros comunitarios (telecentros, cibercafé, otros).

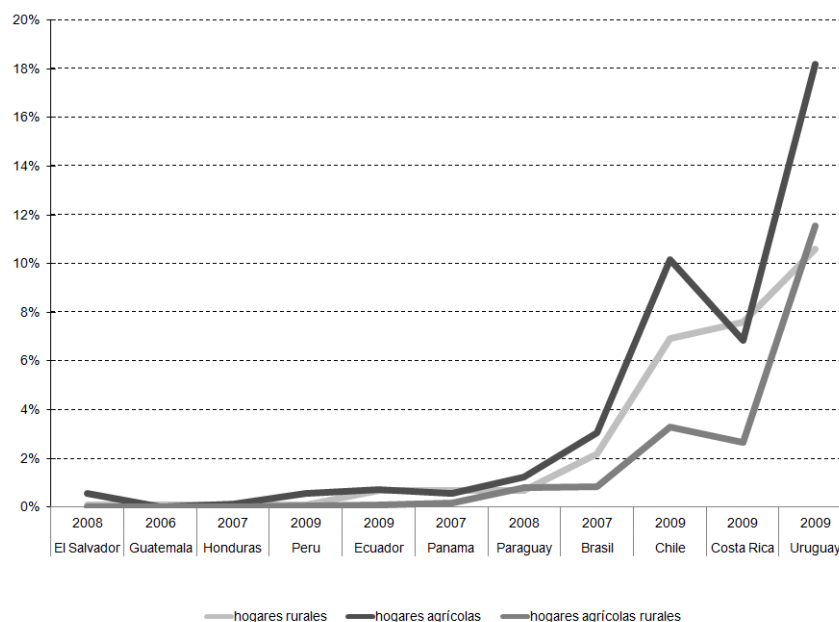
**GRÁFICO 15**  
**ACCESO A TELÉFONO FIJO, MÓVIL, COMPUTADOR E INTERNET EN HOGARES RURALES**



Fuente: OSILAC sobre base encuestas de hogares.

Otro dato importante es que hay diferencias según la zona de residencia de los agricultores. Como se aprecia en la Gráfico 16, los agricultores que viven en las zonas urbanas (línea verde) tienen un mayor acceso que los que habitan en zonas rurales (línea morada), lo cual es particularmente claro en Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay.

**GRÁFICO 16**  
**ACCESO A INTERNET HOGARES RURALES Y HOGARES AGRÍCOLAS**

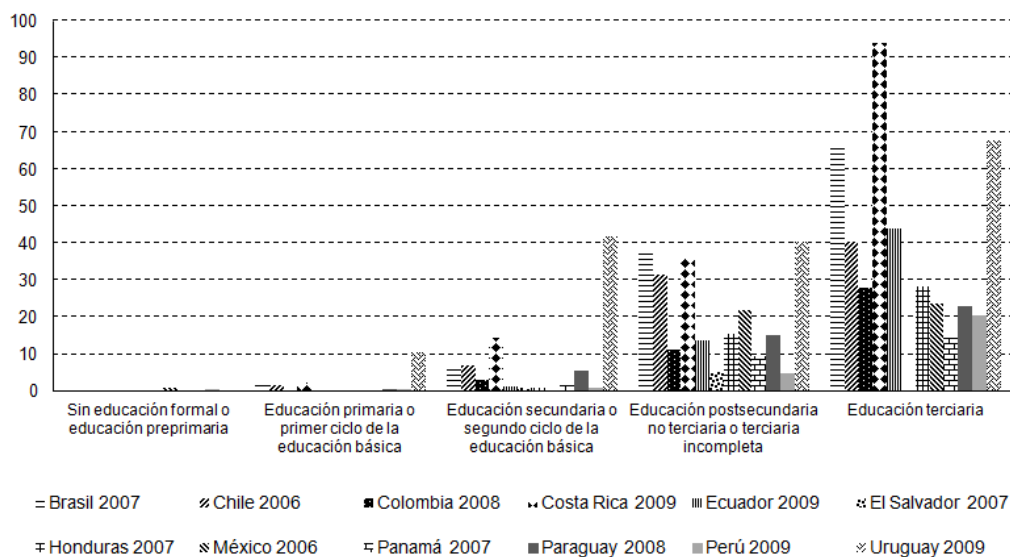


Fuente: OSILAC sobre base encuestas de hogares.

Sin embargo, el acceso a Internet no garantiza que ésta sea usada por los agricultores, pues normalmente son los hijos de la familia los que más utilizan esta tecnología, y muchas veces actúan como intermediarios (proxi users) entre el agricultor y la tecnología. En el caso de Chile, mientras que el 10,2 de los hogares agrícolas (urbanos) tenían acceso a Internet en 2009, sólo el 7,2 de los agricultores la utilizaban efectivamente. Esta misma tendencia se observa en Brasil con datos de 2005 (1,9% contra 1,2%), Costa Rica en 2008 (5,6% contra 4,2%) y Uruguay en 2009 (18,2% contra 14%).

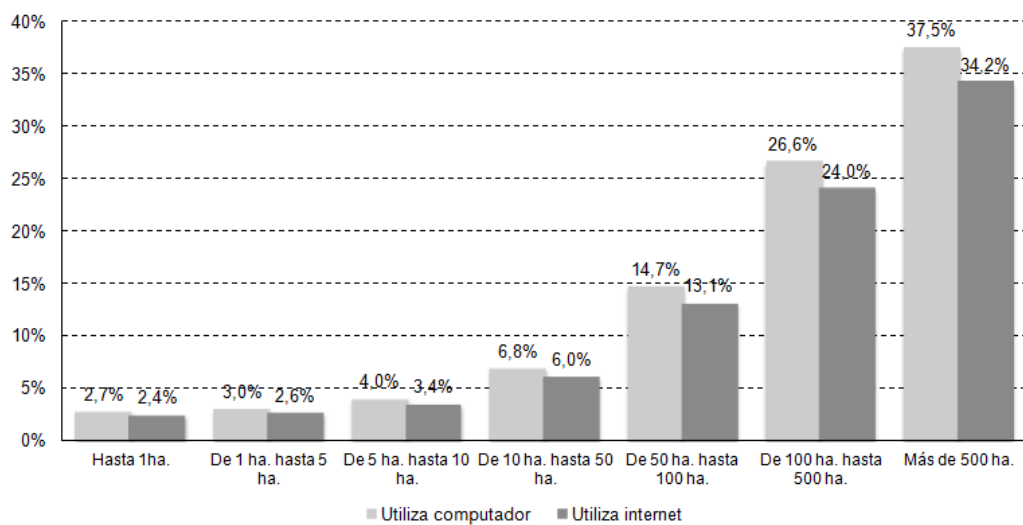
Estos antecedentes indican que hay factores asociados al mayor o menor uso de TIC por los agricultores. Entre ellos destacan el nivel educativo (Gráfico 17), la edad, los ingresos, el tamaño de la explotación (Gráfico 18) y las características de la actividad (Gráfico 19).

**GRÁFICO 17**  
**ACCESO A INTERNET SEGÚN NIVEL DE ESTUDIOS EN HOGARES AGRÍCOLAS**



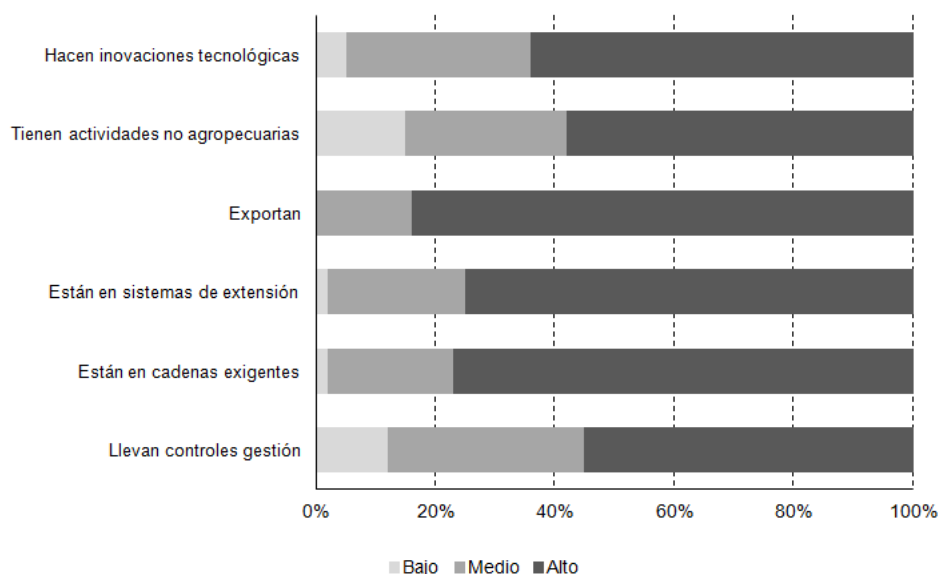
Fuente: OSILAC según base encuesta de hogares.

**GRÁFICO 18**  
**CHILE: USO DEL COMPUTADOR E INTERNET EN EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS**



Fuente: Censo Agropecuario 2009.

**GRÁFICO 19**  
**PROBABILIDAD DE USO DE TIC EN AGRICULTORES SEGÚN ACTIVIDAD**



Fuente: Encuesta CEPAL a especialistas agropecuarios.

El gráfico 19 indica que la probabilidad de uso de TIC es mayor en agricultores ligados a procesos exportadores, que están insertos en sistemas de extensión y que pertenecen a cadenas exigentes en materia de información y conocimientos.

## 1. Aspectos estratégicos para el diseño de políticas

El diseño de políticas públicas para mejorar el acceso a las TIC debe contemplar tres aspectos claves que conforman lo que se denomina “triángulo virtuoso de la sociedad de la información”: una infraestructura adecuada, una oferta virtual de contenidos y un grupo de usuarios con determinadas características.

En materia de infraestructura, el punto que siempre preocupa más es el de la conectividad, dentro del cual hay tres aspectos centrales. Por una lado la disponibilidad de conectividad, por otro la calidad de la infraestructura –el tipo de banda ancha, que es determinante si se quieren hacer cosas sofisticadas en el sector agrícola– y finalmente el precio, en donde existe un debate acerca de si la banda ancha debiese ser un bien público; esto supone que tienen que mediar políticas públicas, que van más allá del sector agropecuario, si se quiere masificar el uso de las TIC en el mundo agrícola y rural.

Por otra parte está el tema de los equipos y puntos de acceso, en donde la solución más habitual ha sido el desarrollo de telecentros, que se han mostrado como una buena posibilidad, con un grave problema de sostenibilidad financiera en la mayor parte de los países. Contra eso se observa la generalización de los cibercafés, que en los pequeños pueblos rurales son cada vez más utilizados por los agricultores para acceder a Internet.

Otro componente del triángulo es la oferta virtual de contenidos, esto es la información y los servicios que son requeridos por los agricultores, y la generación de redes, temas que serán analizados más adelante. Finalmente, el triángulo se cierra con los usuarios, en donde se identifican tres elementos de más difícil manejo para el diseño de políticas corto plazo y mediano plazo: ellos son el bajo nivel educativo de los agricultores en general, las edades avanzadas de los productores -sobre cincuenta años en promedio de los jefes de explotación- y el nivel de ingresos. Frente a esta realidad hay factores sobre

los cuales es más fácil incidir. Uno de ellos es que cada vez gana más relevancia la necesidad de modificar las percepciones de los agricultores sobre sus aptitudes para manejar esta tecnología y sobre la utilidad real de la información para mejorar su actividad normal. Por otra parte está comprobado que se pueden desarrollar las capacidades digitales a un cierto nivel, incluso con productores de bajos nivel de educación. Finalmente está el manejo de la información, esto es, no sólo manejar un computador sino también acceder y manejar información. A nivel de las empresas agropecuarias en general, es posible mejorar los niveles tecnológicos y sus formas de gestión, lo cual favorece el uso de TIC.

Esto requiere de políticas y estrategias integrales, de cadenas y de mercados demandantes de información y conocimiento, y de sistemas sociales y culturales que favorezcan el uso masivo de TIC. Un ejemplo emblemático de este último factor es por ejemplo el Plan Ceibal de Uruguay, que ha hecho posible el acceso a computadores portátiles a todos los niños y maestros del país.

## 2. Conclusiones

Desde el punto de vista de las políticas públicas, no hay que olvidar que para masificar el uso de las TIC en la agricultura y el sector rural hay que:

- **Hacer el puente entre la abundante oferta de información y de servicios y los agricultores:** En América Latina y el Caribe hay una multiplicidad de plataformas y de sistemas de información. Frente a ellas surgen dos preguntas: ¿Hasta que punto son adecuadas para el grueso de los agricultores? y ¿Quiénes son los usuarios reales? Hasta la fecha, las evaluaciones realizadas señalan que los principales usuarios son los profesionales y técnicos, y que hay una baja cantidad de usuarios entre los productores. Ello es así a pesar de que existe una amplia oferta de servicios, tal como la mensajería celular, la alerta temprana, el diagnóstico remoto, la georeferenciación, la inteligencia de mercados, los sistemas expertos, entre muchos otros. La pregunta es como salir de las experiencias focalizadas -muchas de ellas aplicadas a grupos de 300 o 500 productores- y ampliar con fuerza las coberturas. Por el lado de los gobiernos, finalmente, el tema aún está en desarrollo y todavía es escasa la transaccionalidad.
- **Conocer las necesidades reales y sentidas:** es fundamental encontrar respuestas frente a las preguntas acerca de ¿Cómo se informan? ¿Qué información requieren? ¿Cuáles son sus niveles tecnológicos y de gestión? ¿Cuáles son sus pautas culturales?, pues está comprobado que las TIC adquieren sentido sólo si responden a necesidades reales y sólo si quienes las adoptan tienen la posibilidad de hacerlo porque están motivados y porque su sistema se lo permite. La revolución del celular demostró que si el instrumento es útil, es adoptado por los productores.
- **Introducir TIC en los sistemas de fomento y extensión:** Hoy estos sistemas son mayoritariamente presenciales. Hay una gran potencialidad pedagógica para el fomento de TIC a través de los técnicos de terreno, pero ello requiere de una modificación de las metodologías de extensión y de apoyo técnico a los productores.
- **Desarrollar software y aplicaciones adecuadas:** este es todavía un tema pendiente. Hay por una parte abundancia y escasez. EMBRAPA relevó la existencia de 405 softwares disponibles en Brasil, a los que se agregan 69 desarrollados por ellos. Otro tanto sucede en los países de la región. Hay software, pero ellos no son adecuados para las pequeños explotaciones, y no sólo se está hablando de agricultura familiar sino también de medianas explotaciones.
- **Aprender de las experiencias desarrolladas por entidades privadas:** para resolver el problema anterior hay que estimular el desarrollo del mercado en esta materia, considerando el hecho de que las ONG, las fundaciones y las universidades han desarrollado experiencias muy interesantes con pequeños agricultores y pueden por tanto hacer un importante aporte en el futuro. Además hay que desarrollar redes y comunidades virtuales, y no hay que olvidar el aporte de las empresas comercializadoras y de las agroindustrias, que juegan un rol

fundamental como factores que inducen el uso de las TIC, en la medida que integran a los pequeños productores en sus cadenas.

- **Es imprescindible la coordinación intersectorial de las estrategias:** por una parte, la agricultura debe estar presente en las estrategias digitales de alcance nacional. Normalmente el sector rural es parte de dichas estrategias por la vía de la conectividad, pero ello no ocurre simultáneamente con la agricultura, salvo honrosas excepciones (Colombia, Uruguay, Perú, entre otros). Por otro lado, no hay que olvidar de que gran parte de las soluciones dependen en gran medida de decisiones macroeconómicas o de políticas de políticas digitales y comunicacionales. En consecuencia es clave el diálogo entre esas diferentes instancias.

Finalmente, se consigna un doble desafío: se requieren de políticas integrales que aceleren el camino hacia una agricultura intensiva en conocimiento, pero que no profundicen las brechas si sólo trabajamos con la agricultura avanzada. Con ello se corre el riesgo de profundizar aún más las brechas al interior de una agricultura que ya está presentando dos caras muy disímiles en materia de acceso y uso de TIC.





## **IV. Conclusiones**

---

### **A. La agricultura regional enfrenta enormes desafíos**

La agricultura regional debe superar con éxito muchos desafíos que son de importancia clave para el mundo de los próximos años. En el corto plazo, es necesario mejorar la producción para generar una base de desarrollo, sobre todo en los países de menores ingresos, pues la agricultura es la puerta de entrada para reducir la pobreza e impulsar el desarrollo económico; además hay que buscar fórmulas para reducir la volatilidad de los mercados internacionales, que genera incertidumbres e impactos negativos sobre los procesos de producción. En el mediano plazo, hay que anticipar durante ésta década el escenario que se generará hacia 2050, cuando haya que alimentar a 9000 millones de personas en el mundo. Esto supone grandes desafíos tecnológicos, ambientales y culturales. Por último, un área crítica es reducir la emisión de gases efecto invernadero y adaptarse al cambio climático.

### **B. La importancia de contar con un marco coherente de políticas**

Muchos de los países de la región cuentan con un marco sectorial de políticas agrícolas, que junto con darle gobernabilidad al sector, permite enfrentar con una mayor racionalidad y eficacia la solución de sus problemas estructurales. Algunos países han definido esos marcos en forma participativa, como lo han hecho recientemente Argentina y Costa Rica. Otros países, como Brasil, Chile, Ecuador, México o Uruguay, cuentan con estos dispositivos, pero han sido diseñados por sus autoridades, a través de procesos más acotados de consulta pública.

## **C. El enfoque de cadenas productivas es de uso general**

En todos los países analizados se está aplicando el enfoque de agrocadenas, pues ya está establecido que no son sólo las empresas sino las agrocadenas las que compiten entre sí. Sin embargo, existen diferentes modalidades y formas de operación: en algunos casos el enfoque de cadenas ocupa un lugar central en el dispositivo de políticas y cuenta con una alta institucionalización, como es el caso de Brasil y México, país este último en donde este enfoque se aplica en todos los rubros productivos, a nivel nacional y federal, y está respaldado por ley. En otros países se utilizan modalidades intermedias, en donde el sector público y privado se da espacios de convergencia y coordinación en ciertos rubros productivos, como es el caso de Argentina, Chile o Uruguay. Una tercera alternativa está dada por los organismos interprofesionales, que son gestionados por el sector privado pero que cuentan con un claro respaldo del gobierno, como es el caso de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia o las Corporaciones por Rubros de Costa Rica. Este modelo se asemeja a los organismos interprofesionales utilizados en Francia y en otros países del mundo para gestionar sus políticas sectoriales. Existen finalmente países en donde se observa un débil grado de desarrollo institucional, tanto a nivel público como privado, lo cual genera graves problemas para gestionar la política sectorial.

## **D. Existen muchas analogías entre países en cuanto a sus ventajas y limitaciones**

El enfoque de agrocadenas es muy útil para abordar temas comunes que afectan a todos los integrantes de una agrocadena, que son fácilmente identificables por todos los actores, y en donde normalmente convergen en forma natural sus distintas visiones: entre ellos se destacan las labores de representación de los intereses de las cadenas productivas frente a las autoridades públicas, la promoción comercial en los mercados internos y externos, la defensa comercial en el mercado doméstico, el desarrollo de estándares y de sistemas de calidad e inocuidad, y la ejecución de programas de I&D.

Sin embargo, también se identifican problemas comunes que se repiten con una sorprendente regularidad en todos los países. Quizás el más complejo de ellos dice relación con los conflictos entre productores y agroindustrias por los precios pagados a los agricultores por sus materias primas, que se hace presente con fuerza en los ciclos de precios bajos. De este modo, las relaciones entre los integrantes de las cadenas es siempre tensa, a pesar de la existencia de espacios de diálogo y cooperación, y un factor clave de éxito es la capacidad de sus integrantes para administrar esta tensión, sin poner en juego la ejecución de los programas de trabajo de largo plazo, que son fundamentales para mejorar la competitividad global. Otro tema recurrente es la dificultad para integrar a los pequeños productores y a las PYME.

## **E. Es necesario seguir profundizando en estos temas**

La comparación de las experiencias entre países es de gran utilidad para mejorar los dispositivos de políticas públicas, por cuanto esta variedad de formas de operación arroja valiosas enseñanzas. Ello supone profundizar el diálogo en torno de dichas experiencias, incorporando a otros países que no fueron analizados en el seminario o a numerosas experiencias locales y territoriales que también son forman parte del enfoque de cadenas, y que por razones de tiempo y de recursos no pudieron ser sistematizadas y discutidas en este evento. La aplicación de políticas públicas supone una adecuada interacción entre los actores que operan a nivel macro, meso y micro, lo cual siempre es complejo y amerita por tanto una mayor reflexión. Otro tanto puede decirse de los programas públicos de carácter temático o transversal -como los programas de calidad, de extensión rural y de incorporación de TIC analizados-, que en este seminario sólo pudieron tratarse en forma selectiva. En suma, es necesario transformar a las políticas públicas agrícolas en objetos de estudio e investigación, de modo de lograr un mejoramiento sostenido de ellas en cada país y así enfrentar con éxito los desafíos de los próximos años. En tal sentido, quisiéramos que el evento que se ha documentado a través de esta publicación constituya, sino un punto de partida, al menos un hito que sirva para montar un programa regional de investigación sobre políticas públicas, agrocadenas y territorios, que vaya en beneficio de los países de la región.

## Bibliografía

---

- Aguilar, F. (2003). Estudio introductorio, Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Ed. Porrúa.
- Banco de México-Balanza de pagos-Balanza de productos agropecuarios y agroindustriales. <http://www.banxico.org.mx/estadisticas/index.html>
- Banco Interamericano de Desarrollo (2004). Marco lógico para el diseño de proyectos. Washington, D.C.
- Banco Mundial (2009). Análisis del Gasto Público en el Desarrollo Agrícola y Rural. Informe No. 51902-MX.
- Bardach, E. (2004). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Beddington, Sir John (2009), Discurso dado en SDUK 09 [www.govnet.co.uk/.../professor-sir-john-beddingtons-speech-at-sduk-09](http://www.govnet.co.uk/.../professor-sir-john-beddingtons-speech-at-sduk-09)
- Bervejillo, J., F. Mila y F. Bertamini (2011). El crecimiento de la productividad agropecuaria 1980-2010. Anuario 2011 de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA). Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Montevideo, Uruguay.
- CAC-SICA (2007), Política Agrícola Centroamericana 2008-2017. Una agricultura competitiva e integrada para un mundo global. Documento para consulta nacional y regional. Abril.
- Casar, A. y Maldonado, C. (2010). Formación de agenda y procesos de toma de decisiones, en Merino, M. y Cejudo, G. (comp.), Problemas, decisiones y soluciones, México: CFE-CIDE.
- CCAD-SICA (2010), Estrategia Regional Cambio Climático. El Salvador.
- CEP (2011), Organizaciones interprofesionales: una herramienta generalizada para gestionar las agrocadenas. Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire, France. <http://agriculture.gouv.fr/Analisys>, N° 31-Junio-2011.
- Christiaensen, Luc, Lionel Demery y Jesper Kuhl (2011), The (Evolving) Role of Agriculture in Poverty Reduction. An Empirical Perspective, Working Paper No. 2010/36, Helsinki: UNU Wider.

- Durán, V. (2011). Evolución y perspectivas de las cadenas agropecuarias 2011. Anuario 2011 de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA). Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Montevideo, Uruguay.
- Durán, V. y L. Salgado (2011). Próximas modificaciones al régimen de promoción de inversiones (COMAP). Anuario 2011 de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA). Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Montevideo, Uruguay.
- ECADERT (2009), Construyendo juntos una estrategia centroamericana de desarrollo rural territorial. Síntesis del Marco de Referencia para Formular la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial.
- FAO (2009), Commodity associations: a tool for supply chain development? Agricultural management, marketing and finance occasional paper, N° 24, Rome.
- FAO (2010), El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma.
- Federación Nacional de Cafeteros de Colombia (2009), El comportamiento de la industria cafetera colombiana durante 2009. Colombia.
- FIA-ODEPA (2009), Agenda de Innovación Agraria para la Cadena del Arroz en Chile. Comisión Nacional del Arroz, Chile.
- Fourcade, C., J. Muchnik y R. Treillon. (2010), Coopérations, territoires et entreprises agroalimentaires. Editions Quae, Francia.
- <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/i0945e/i0945e00.pdf>.
- Gilbert, Christopher L. (2010), Speculative influences on commodity futures prices 2006–2008, UNCTAD Discussion Papers No. 197.
- HLPE (2011), Price volatility and food security. A report by The High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome.
- Klerkx, L., A. Hall y C. Leeuwis (2009). Strengthening agricultural innovation capacity: are innovation brokers the answer? *Int. J. Agricultural Resources, Governance and Ecology*, Vol. 8, Nos.5/6, pp. 409-438.
- Lindblom, Ch. (1980). *The policy-making process*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J, 2a. ed.
- MAG (2011), Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021, San José de Costa Rica.
- MAGP (2011), Argentina Líder Agroalimentario. Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020. Buenos Aires, Argentina.
- Majone, G. (2011). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, México. FCE, 1997.
- Majone, G. (2011). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, México. FCE, 1997. Merino.
- MAPA (2009), As Camaras do MAPA. Um instrumento democrático e transparente de interlocução com a sociedade Brasília.
- MAPA (2011), Plano Agrícola e Pecuário 2011-2012. Brasil.
- Muchnik J y Sautier D., 1998, Systèmes agro-alimentaire localisés et construction de territoire. ATP CIRAD, France.
- Muchnik, J., C. de Sainte Marie (Coord) (2010), Les temps des SYAL. Techniques, vivres et territoires. Editions Quae, Francia.
- Muñoz, M., R. Rendón, J. Aguilar, J. García y J. R. Guadalupe y Altamirano (2004). Redes de innovación. Fundación PRODUCE Michoacán-Universidad Autónoma Chapingo. México.
- Nalebuff, B. y M. Brandenburger (1997). *Coo-petencia*. Grupo Editorial Norma. Bogotá, Colombia.
- Ostrom, E. (2010). *El gobierno de los bienes comunes*. Editorial FCE-UNAM. México.
- Paolino, C. y M. Hill (2011). Perfiles de especialización agro/agroindustrial y eficiencia en el uso de los recursos naturales: Uruguay frente otros países de América Latina. Anuario 2011 de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA). Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Montevideo, Uruguay.
- Porter, M.E. y C. van der Linde (1995), Toward a new conception of the environment competitiveness relationship. *Journal of Economic Perspectives*, 9 (4), pp. 97–118.
- R.C. Chaudhary (2002), Consultation Mission on Promoting Rice Production in Chile. Gorakhpur, India, 25 October.
- R.C. Chaudhary (2003), Misión de Consultoría para Promover la Producción de Arroz en Chile: Arroces Especiales y Comercialización. Gorakhpur, India.
- Radjou, N. (2004). Innovation networks: a new market structure will revitalize invention-to-innovation cycles. Disponible en [www.forrester.com](http://www.forrester.com).

- Ruelas-G. y Donald S. (2006). Orquestación estratégica: la clave para la agilidad en el escenario global. Harvard Business Review. Vol. 84, núm.11, Santiago de Chile.
- Santoyo, C. (2010). Del extensionismo agrícola a las redes de innovación rural. Universidad Autónoma Chapingo-Cyted-FAO. México.
- Secretaría de Economía, Comercio Exterior, Negociaciones Comerciales Internacionales. <http://www.economía.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/tlc-acuerdos>.
- SICA-CAC-CCAD-COMISCA (2008), Estrategia regional agroambiental y de salud de Centroamérica 2009-2024. Centroamérica.
- Tambler, A. (2011). Recaudación y presión fiscal en el agro. Anuario 2011 de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA). Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Montevideo, Uruguay
- Verlarde, I., A Maggio y J. Otero (Comp) (2008), Sistemas Agroalimentarios Localizados en Argentina. INTA-INRA, Buenos Aires, Argentina.
- World Bank (2009), Awakening Africa's Sleeping Giant. Prospects for Commercial Agriculture in the Guinea Savannah Zone and Beyond, Washington DC.
- Wright, Brian (2011), Addressing the Biofuels Problem: Food Security Options for Agricultural Feedstocks. In: Prakash, Adam (ed.) (2011). Safeguarding food security in volatile global markets, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.





NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

Seminarios y Conferencias

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

73. Políticas para la agricultura en América Latina y el Caribe: competitividad, sostenibilidad e inclusión social, Memoria del seminario internacional sobre políticas agrícolas en América Latina y el Caribe, realizado en Santiago los días 6 y 7 de diciembre de 2011 (LC/L.3646), 2013.
71. Agricultura y cambio climático: Del diagnóstico a la práctica, Adrián Rodríguez (compilador), Memoria del segundo seminario regional Agricultura y cambio climático, realizado en Santiago, los días 23 y 24 de noviembre de 2011 (LC/L.3532), 2012.
68. Investigación y desarrollo e innovación para el desarrollo de los biocombustibles en América Latina y el Caribe, Adrián Rodríguez (compilador) (LC/L.3394), 2011.
65. Agricultura y cambio climático: instituciones, políticas e innovación, Memorias del seminario internacional realizado en Santiago los días 10 y 11 de noviembre de 2010 (LC/L3355), 2011.

- 
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org).

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....



# SEMINARIOS Y CONFERENCIAS

## Políticas para la agricultura en América Latina y el Caribe: competitividad, sostenibilidad e inclusión social

Memoria del seminario internacional sobre políticas agrícolas en América Latina y el Caribe, realizado en Santiago los días 6 y 7 de diciembre de 2011



NACIONES UNIDAS



*Liberté • Égalité • Fraternité*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

*Délégations Régionales de coopération pour  
le Cône Sud, le Brésil et les Pays Andins*

Los artículos reunidos en este volumen se basan en las ponencias presentadas por los expertos que participaron en el seminario internacional “Políticas para la agricultura en América Latina y el Caribe: competitividad, sostenibilidad e inclusión social”, realizado en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Santiago los días 6 y 7 de diciembre de 2011. El seminario fue organizado por la Unidad de Desarrollo Agrícola de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, como parte de sus actividades de cooperación técnica para el sector agropecuario. Contó con el apoyo del Gobierno de Francia, por medio de sus delegaciones regionales de cooperación para el Cono Sur y el Brasil y los países andinos.

El resumen, la compilación y la integración de los contenidos de las diferentes ponencias estuvieron a cargo de Javier Meneses, Mónica Rodrigues, Adrián Rodríguez y Octavio Sotomayor, de la CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-9033

LC/L.3646

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2013. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Presentación</b> .....	7
<b>I. Introducción</b> .....	9
<b>II. La visión de las entidades convocantes</b> .....	13
A. La visión de la CEPAL.....	13
B. La visión del Gobierno de Chile.....	15
C. La visión del Gobierno de Francia .....	16
<b>Primera parte: una visión global</b> .....	17
<b>I. La crisis mundial de alimentos y el futuro de la agricultura: prioridades de política pública</b>	
<i>Steve Wiggins</i> .....	19
A. Tormenta perfecta.....	20
B. Época de transición .....	23
C. Conclusión: ¿qué implica lo anterior en términos de retos en materia de políticas públicas? .....	24
<b>Segunda parte: políticas de largo plazo y orientación estratégica de los dispositivos de política agrícola</b> .....	27
<b>I. Argentina: el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal 2010-2020</b>	
<i>Daniel Papotto</i> .....	29
A. Metodología.....	30
1. Metas .....	32
2. Conclusión ¿cuál es el impacto macroeconómico esperado del PEA <sup>2</sup> ? .....	33

<b>II. Costa Rica: la política de estado para el sector agroalimentario y el desarrollo rural costarricense 2010-2021</b>	
<i>Marta Villegas</i> .....	35
A. Orientación estratégica.....	35
B. Metodología .....	36
C. Algunas iniciativas específicas.....	38
D. Conclusión: ¿cuáles son los desafíos? .....	39
<b>III. Brasil: agenda ministerial y cámaras sectoriales y temáticas</b>	
<i>Edison Guimarães</i> .....	41
A. Políticas agrícolas .....	41
1. Plan agrícola y ganadero .....	44
2. Cámaras sectoriales.....	44
<b>IV. Uruguay: estrategia de desarrollo agropecuario</b>	
<i>Carlos Paolino</i> .....	47
A. Los cambios estructurales en la economía y en el sector agropecuario uruguayo .....	47
1. Las prioridades del desarrollo agropecuario: la importancia creciente de las políticas transversales.....	51
2. Conclusiones y desafíos .....	54
<b>V. México: la experiencia de los Comités Sistema Producto</b>	
<i>Sebastián Peña</i> .....	55
A. Algunos indicadores del sector agropecuario mexicano .....	55
B. Los retos de la seguridad alimentaria y la competitividad .....	56
1. Los Comités Sistema Producto .....	57
2. Conclusiones: algunos resultados .....	59
<b>VI. Ecuador: la política de estado y la actual agenda ministerial</b>	
<i>Stanley Vera</i> .....	61
A. Los desafíos de la actual administración.....	62
B. Algunos resultados.....	62
C. Conclusión: las prioridades del equipo ministerial del MAGAP .....	63
<b>Tercera parte: gestión de políticas agrícolas y agrocadenas: visiones públicas y privadas</b> .....	65
<b>I. Colombia: la experiencia de la Federación Nacional de Cafeteros</b>	
<i>Ricardo Villaveces</i> .....	67
A. La caficultura en Colombia .....	67
1. Institucionalidad cafetera .....	68
<b>II. Chile: la experiencia de la Comisión Nacional del Arroz</b>	
<i>Jeanette Danty</i> .....	73
A. Funcionamiento de la Comisión Nacional del Arroz .....	74
B. Conclusiones: principales resultados de la coordinación.....	75
<b>Cuarta parte: gestión de agrocadenas. La experiencia francesa</b> .....	77
<b>I. La experiencia del CIRAD: balance del trabajo de dos décadas (1992-2011)</b>	
<i>Claire Cerdán</i> .....	79
A. La producción científica sobre las agrocadenas entre 1992-2011 .....	79
1. Los SIAL: una mirada específica para abordar la competitividad .....	81
2. La red de políticas públicas y desigualdades en América Latina .....	83

<b>II. Agendas de competitividad por agrocadenas: la experiencia de los organismos interprofesionales en Francia</b>	
<i>Jean Joseph Cadilhon</i> .....	85
A. Definición de competitividad.....	85
1. Las asociaciones interprofesionales francesas.....	86
 <b>Quinta parte: iniciativas y programas relevantes para promover la innovación en la agricultura</b>	 91
<b>I. Gestión de calidad: las experiencias con café gourmet en Centroamérica</b>	
<i>Miguel Gómez</i> .....	93
A. El productor, el consumidor, sus organizaciones y la innovación en el café.....	93
1. Rol del Estado, políticas públicas para la agricultura.....	95
2. Conclusión: evolución de las políticas.....	95
<b>II. El enfoque de redes sociales aplicado a los procesos de innovación agrícola en México</b>	
<i>Manrubio Muñoz</i> .....	97
A. El desafío de la innovación.....	97
1. El enfoque de redes sociales.....	98
2. Lecciones aprendidas.....	104
<b>III. El enfoque gestión de innovación: avances de las TIC en la agricultura de América Latina</b>	
<i>José Nagel</i> .....	105
A. Situación de las TIC en el sector agrícola de América Latina.....	105
1. Aspectos estratégicos para el diseño de políticas.....	109
2. Conclusiones.....	110
<b>IV. Conclusiones</b> .....	113
A. La agricultura regional enfrenta enormes desafíos.....	113
B. La importancia de contar con un marco coherente de políticas.....	113
C. El enfoque de cadenas productivas es de uso general.....	114
D. Existen muchas analogías entre países en cuanto a sus ventajas y limitaciones.....	114
E. Es necesario seguir profundizando en estos temas.....	114
<b>Bibliografía</b> .....	115
<b>Series Seminarios y Conferencias: números publicados</b> .....	119

### Índice de cuadros

CUADRO 1	METAS DE PRODUCCIÓN, SUPERFICIE Y PRODUCTIVIDAD DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS.....	33
CUADRO 2	METAS DE PRODUCCIÓN, PRODUCTIVIDAD Y EXPORTACIONES DE LOS PRINCIPALES RUBROS GANADEROS.....	33
CUADRO 3	CÁMARAS SECTORIALES.....	44
CUADRO 4	EFFECTOS MULTIPLICADORES SOBRE LA ECONOMÍA.....	50
CUADRO 5	COMITÉS SISTEMAS PRODUCTOS AGRÍCOLAS, PECUARIOS Y ACUÍCOLAS.....	59
CUADRO 6	POLÍTICAS SECTORIALES Y PROGRAMAS EMBLEMÁTICOS.....	64
CUADRO 7	PRINCIPALES DEBILIDADES Y RESTRICCIONES DE LA CADENA DEL ARROZ.....	74
CUADRO 8	MODELO DE ANÁLISIS: LA VALORIZACIÓN DE LOS ACTIVOS LOCALES Y LA ESPECIFICACIÓN DE LOS TERRITORIOS.....	82
CUADRO 9	SELECCIÓN DE AGRICULTORES SEGÚN ESQUEMA CONVENCIONAL Y SEGÚN ENFOQUE DE REDES.....	99

**Índice de gráficos**

GRÁFICO 1	ESPECULACIÓN EN DUDA: PRECIOS DEL TRIGO CBOT REALES Y CONTRAFCTUALES.....	21
GRÁFICO 2	CICLOS: LOS CHOQUES DE 1973/74 Y DE 2007/08 VISTOS EN PRECIOS DE CEREALES EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES .....	22
GRÁFICO 3	AYUDA OFICIAL AL AGRO DAC, 1971 A 2008.....	23
GRÁFICO 4	BIOCOMBUSTIBLES EN EL TRÓPICO: ¿UNA AMENAZA?.....	24
GRÁFICO 5	EXPORTACIONES DEL SECTOR AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL.....	34
GRÁFICO 6	EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA BRASILEÑA.....	43
GRÁFICO 7	FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL CRÉDITO RURAL.....	43
GRÁFICO 8	NÚMERO DE REUNIONES DE LAS CÁMARAS TEMÁTICAS .....	45
GRÁFICO 9	URUGUAY: EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA .....	48
GRÁFICO 10	URUGUAY: EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES.....	49
GRÁFICO 11	EVOLUCIÓN DEL PBI AGROPECUARIO Y GLOBAL .....	50
GRÁFICO 12	COMPORTAMIENTO DE LOS SUBSECTORES .....	51
GRÁFICO 13	BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA Y AGROINDUSTRIAL .....	60
GRÁFICO 14	INVERSIÓN SOCIAL 2006 – 2011 .....	69
GRÁFICO 15	ACCESO A TELÉFONO FIJO, MÓVIL, COMPUTADOR E INTERNET EN HOGARES RURALES .....	106
GRÁFICO 16	ACCESO A INTERNET HOGARES RURALES Y HOGARES AGRÍCOLAS .....	107
GRÁFICO 17	ACCESO A INTERNET SEGÚN NIVEL DE ESTUDIOS EN HOGARES AGRÍCOLAS.....	108
GRÁFICO 18	CHILE: USO DEL COMPUTADOR E INTERNET EN EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS.....	108
GRÁFICO 19	PROBABILIDAD DE USO DE TIC EN AGRICULTORES SEGÚN ACTIVIDAD.....	109

**Índice de recuadros**

RECUADRO 1	HISTORIA DE ÉXITO: LA INDUSTRIA DE LA CIRUELA DE AGEN.....	88
------------	--	----

**Índice de diagramas**

DIAGRAMA 1	PARTICIPACIÓN ACTIVA EN EL PEA <sup>2</sup> .....	31
DIAGRAMA 2	PILARES Y ÁREAS ESTRATÉGICAS DE LA POLÍTICA DE ESTADO .....	37
DIAGRAMA 3	EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE APOYO AL SECTOR AGROPECUARIO .....	56
DIAGRAMA 4	FASES DE LA ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS CSP .....	58
DIAGRAMA 5	MODELO GENÉRICO DE LAS ASOCIACIONES INTERPROFESIONALES FRANCESAS .....	87
DIAGRAMA 6	PATRÓN DE INTERACCIÓN EXISTENTES ENTRE AGRICULTORES A NIVEL MICRO.....	99
DIAGRAMA 7	TIPOLOGÍA DE REDES DE INNOVACIÓN OBSERVADAS EN DIFERENTES AGROCADENAS Y ESTADOS DE MÉXICO.....	100
DIAGRAMA 8	FUENTES DE INFORMACIÓN DE PRODUCTORES PARA INNOVAR (EXTRA FINCA).....	101
DIAGRAMA 9	IDENTIFICACIÓN DE LOS CATALIZADORES O AGENTES DE CAMBIO .....	101
DIAGRAMA 10	NIVEL MACRO: COO-PETENCIA ENTRE LOS ACTORES DE LA RED DE VALOR.....	102
DIAGRAMA 11	SECUENCIA PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y ESTRATEGIA AGROEMPRESARIAL.....	103

## Presentación

---

El objetivo de este seminario fue crear un espacio de reflexión acerca de la forma como se están implementando las políticas agrícolas en la región. Enfrentados a desafíos de gran envergadura –el alza en los precios de los alimentos en el mercado mundial, la necesidad de erradicar la pobreza y de mejorar la inclusión social, o la urgencia de reaccionar frente al cambio climático– la generación de un debate sobre el futuro de la agricultura regional es y seguirá siendo una materia de importancia central para la CEPAL.

Nuestro propósito es transformar la aplicación de políticas industriales en el sector agrícola en un objeto de estudio, reconociendo que su heterogeneidad, sus ciclos biológicos y sus especificidades de tiempo y espacio hacen que la gestión de este sector sea una tarea compleja. Este documento puede hacer un aporte a la discusión regional porque normalmente las autoridades públicas y los profesionales y técnicos del sector agrícola tienden a abordar los problemas de política pública en su dimensión operativa y de corto plazo, presionados por los eventos que se suceden incesantemente. Para darle gobernabilidad a este sector complejo y heterogéneo, que reúne a múltiples actores, muchas veces con intereses y miradas contrapuestas entre sí, son necesarias diversas iniciativas que deben ser implementadas en forma consistente día a día.

Las políticas agrícolas se implementan pero no constituyen un objeto de estudio. Los estudios sobre el funcionamiento y la integración de agrocadenas son escasos en la región, a pesar de la creciente importancia que han adquirido estos enfoques en los últimos años. Hasta la fecha cada país tiene su propia dinámica y su propia tradición, y casi no existen estudios comparados.

Al revisar las ponencias del seminario se constata con claridad que en todos los países los problemas son más o menos los mismos: ¿Cómo impulsar programas de innovación tecnológica que incrementen la competitividad? ¿Cómo administrar los conflictos recurrentes entre los diferentes eslabones de las agrocadenas, que buscan captar la mayor parte del valor agregado? ¿Cómo integrar a los pequeños agricultores en dichas cadenas productivas? ¿Cómo enfrentar los enormes desafíos ambientales que subyacen a la aplicación de una agricultura cada vez más intensiva? Estas son sólo algunas de las preguntas que hemos procurado responder, aunque sea parcialmente, en este seminario.

Las respuestas que hemos obtenido nos indican con claridad dos cosas fundamentales. En primer lugar, que existen muchas experiencias valiosas que pueden ser compartidas. La región se ha transformado en un gran espacio de experimentación social y productiva: en todos los países hay ideas creativas y sugerentes, y muchas de ellas han tenido un gran impacto.

La otra reflexión que surge del diálogo sostenido en este evento es que los países de la región no pueden hacerlo todo en forma aislada, y por tanto el desafío de la cooperación regional es clave. CEPAL ha logrado coordinar estrategias regionales frente a temas que son transversales a todos los países, como por ejemplo el desarrollo de una plataforma de banda ancha que integre a América del Sur con Europa, o el desarrollo de un programa de ciencia y tecnología que evite duplicidades y genere sinergias y complementariedades entre los países de América Latina y el Caribe. El desafío es lograr algo análogo en el sector agrícola en el mediano plazo, trabajando en coordinación con los gobiernos y con otros organismos internacionales sectoriales relevantes como lo son la FAO, el FIDA, el PMA o el IICA. Esperamos que este seminario contribuya a hacer un pequeño aporte en esta dirección.



## I. Introducción

---

En los meses recientes el tema de la seguridad alimentaria ha regresado a la agenda internacional, como resultado del repunte de la tendencia alcista de los precios y el incremento en la volatilidad en los mercados de materias primas agrícolas. La recomposición de los equilibrios económicos alrededor del globo, la evolución demográfica, las variaciones climáticas, la escasez de recursos naturales, la creciente especulación financiera en los mercados de materias primas agrícolas y su efecto en la volatilidad de los precios, constituyen los principales factores que le confieren una dimensión estratégica a la actual problemática agroalimentaria.

En ese contexto, en diciembre de 2011 CEPAL organizó un Seminario Internacional para analizar cómo se están diseñando e implementando las políticas agrícolas que son necesarias para enfrentar este desafío en la región. Para tal efecto, se distinguieron tres niveles de operación:

- Las agrocadenas, entendidas como el conjunto de procesos de producción, transformación y comercialización de un bien, esto es, la secuencia de operaciones técnicas necesarias para colocar un producto en el mercado, fundada en una cierta división del trabajo entre empresas. Las cadenas pueden descomponerse en unidades de producción, comercialización y prestación de servicios, que establecen una amplia gama de relaciones entre sí. De este modo es posible identificar formas de organización intermedias entre la unidad micro (la empresa) y el conjunto del sector industrial.

Aunque las cadenas pueden ser analizadas en su dimensión técnica (cambios tecnológicos de los procesos de producción y transformación) o contable (descomposición de la generación de valor agregado entre sus diferentes eslabones), en el Seminario este concepto se analizó en su

dimensión de espacio institucional, en donde los actores se concertan para resolver sus problemas de competitividad (eficiencia), integración social (equidad) y sustentabilidad ambiental.

En este proceso de concertación se analizó el rol que cumple el Estado y el sector privado en la coordinación de estos actores y en la ejecución de agendas de trabajo por agrocadena.

- El sector agropecuario, entendido como el espacio en donde los gobiernos sincronizan y coordinan las operaciones del conjunto de agro cadenas, a nivel nacional. En este nivel se despliegan las políticas sectoriales (Agendas Ministeriales, Políticas de Estado, Planes Estratégicos) y los programas e instrumentos específicos impulsados por los Ministerios de Agricultura.
- Los programas e instrumentos, entendidos como las iniciativas técnicas (que consideran regulaciones e inversiones) que son implementados por el Estado (eventualmente junto al sector privado) para resolver problemas específicos de competitividad, integración social y sustentabilidad ambiental.

En muchos países los gobiernos y los actores privados han empezado a impulsar sus estrategias de desarrollo agrícola y rural en forma conjunta y con una visión de largo plazo, generando una nueva dinámica de diseño e implementación de políticas. En algunos países se han diseñado planes de acción por agro-cadenas, sustentados en alianzas público-privadas, para mejorar su competitividad. Estos planes son una respuesta a la existencia de grandes asimetrías entre los actores que operan a nivel microeconómico, que obligan a aplicar enfoques que se apartan de los modelos de economía pura, que postulan que todos los mercados se equilibran en razón de la plena racionalidad de los individuos y las empresas, la completa disponibilidad de información y la coordinación instantánea de los actores gracias a los ajustes simultáneos de los precios y las cantidades.

También hay países en donde se han definido Políticas de Estado o se han creado mesas de diálogo para generar consensos y acuerdos en torno de políticas sectoriales de largo plazo. Lo que se ha buscado es establecer un contexto, un marco orientador que facilite la planeación y la conducción del sector agroalimentario, de modo de integrar ese trabajo por agro-cadenas.

En el marco de estas grandes agendas, los gobiernos están implementando programas públicos especializados en diversas áreas temáticas (calidad, manejo de riesgos, innovación tecnológica, comercio, sanidad, riego, financiamiento, otros) para incrementar la competitividad sectorial, así como para lograr una mayor inclusión social y una mayor sustentabilidad ambiental. Todos estos procesos expresan una nueva tendencia, que busca una recomposición de los aparatos públicos de apoyo a la agricultura de la región, buscando una mayor racionalidad, legitimidad y eficacia de sus políticas.

Los objetivos del Seminario fueron:

- Analizar cómo se han diseñado las políticas sectoriales de largo plazo y los planes de trabajo por agro-cadenas: contextos políticos, procesos de consulta público-privados, objetivos y metas, medidas de política para la agricultura.
- Analizar los problemas de organización interna de las agro-cadenas (estrategia de los actores, balance de poder, asimetrías de información, contratos anuales, contratos plurianuales, mecanismos de auto-regulación, códigos de conducta, transparencia, creación de consensos, planes de trabajo, otros).
- Compartir los enfoques, conceptos y metodologías de trabajo que han sido utilizados para diseñar, implementar y evaluar estas políticas y planes de trabajo.
- Identificar nuevas ideas para enriquecer los actuales dispositivos de política.

En el seminario participaron funcionarios de alto rango de los Ministerios y Secretarías de Agricultura, así como profesionales de instituciones de investigación agrícola, organismos regionales del sector agropecuario y gremios y organizaciones civiles que trabajan en el diseño y la ejecución de políticas agrícolas y rurales.

El Seminario permitió lograr los siguientes resultados:

- Actualizar a los participantes sobre los principales conceptos y enfoques orientados a la gestión de políticas públicas y de agrocadenas.
- Difundir las mejores experiencias obtenidas con la aplicación de medidas de política para gestionar sectores agrícolas, agrocadenas e instrumentos.
- Identificar oportunidades de colaboración horizontal entre países para el diseño y la implementación de políticas públicas agrícolas.
- Informar a las agencias internacionales y a los gobiernos acerca de las problemáticas y necesidades de los países participantes, preparar material informativo y contribuir a definir una agenda futura de trabajo surgida del intercambio de experiencias.
- Presentar el libro “Competitividad, sustentabilidad e inclusión social en la agricultura: nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe”, que sintetiza un esfuerzo de investigación sobre las dinámicas de cambio de las agriculturas y las sociedades rurales e identifica y analiza las mejores prácticas y las mejores políticas públicas aplicadas al agro en los países de la región.

Este seminario se organizó con el apoyo de la Delegación Regional de Cooperación para el Cono Sur, Brasil y los Países Andinos de la República Francesa, a quién se agradece su colaboración. También se agradece la colaboración del Ministerio de Agricultura de Chile.



## **II. La visión de las entidades convocantes**

---

### **A. La visión de la CEPAL**

La apertura del Seminario estuvo a cargo del Sr. Antonio Prado, Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL, quién se refirió al documento “La Hora de la Igualdad. Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir”, presentado en el 33 Período de Sesiones de CEPAL. Este documento es un planteamiento renovado del pensamiento de la CEPAL para enfrentar los retos de hoy y del mañana y surge de la reflexión sobre el desarrollo de la región en las últimas décadas, en el contexto de las crisis que ha debido enfrentar la economía mundial en los últimos años.

Esta crisis, la más profunda desde la Gran Depresión, marca el cierre de un ciclo de crecimiento y bonanza e incita a nueva manera de pensar el desarrollo. En particular, invita al debate sobre el devenir de la lógica de acumulación económica, las reglas de funcionamiento del sistema económico mundial y el papel de las políticas públicas y el Estado en la dinámica económica y social. Eso es lo que se busca con el documento “La Hora de la Igualdad”.

¿Por qué una hora de la igualdad? La experiencia reciente nos da cuenta de que en la región el crecimiento económico no ha contribuido a reducir la desigualdad y que persisten deudas históricas y brechas por cerrar en términos de distribución del ingreso, productividad, inversión y ahorro, discriminación racial, étnica y de género. Además la región enfrenta nuevos retos, con la vulnerabilidad asimétrica al cambio climático.

La hora de la igualdad es una Agenda de Desarrollo basada en seis grandes pilares:

- Una política macroeconómica para el desarrollo inclusivo;
- Una política de desarrollo productiva para superar la heterogeneidad estructural y las brechas de productividad, para lo cual es necesaria más innovación, más conocimiento, más apoyo a pequeñas y medianas empresas;
- Superación de brechas territoriales, favoreciendo el desarrollo de encadenamientos productivos;
- Creación de más y mejor empleo;
- Cierre de brechas sociales, y
- Pactos sociales y fiscales y un nuevo rol del Estado

Todos estos temas tienen directa relación con este Seminario, que se realizó además en un momento muy particular la agricultura latinoamericana y mundial. En primer lugar, el alza de precios de los productos agrícolas experimentada durante 2011 y también en los años 2007 y 2008 han puesto de relieve la importancia que tiene la agricultura en la economía y en la política mundial contemporánea. Estos niveles de precios y la alta volatilidad de los mismos han puesto de nuevo al sector agrícola en el centro de la agenda internacional, como lo testimonian los 13 encuentros regionales organizados por la FAO durante el presente año en todo el mundo, para discutir estos temas, así como los debates que se han desarrollado en el seno del G 20 para definir medidas que ayuden a estabilizar estas variaciones. Este Seminario se inscribe dentro de ese marco y pretende profundizar un debate para encontrar soluciones frente a los desafíos que enfrentamos.

Estos desafíos se inscriben además dentro de problemas mundiales más amplios, como lo son el cambio climático y la seguridad alimentaria. La región América Latina y el Caribe se caracteriza por su amplia dotación de recursos productivos: tenemos la mayor reserva de suelos arables del mundo: 576 millones de hectáreas (el 30% del total mundial), el 30% de las reservas de agua renovable del mundo, el 25% de los bosques (46% de los bosques tropicales) y el 30% de la biodiversidad mundial. La región es responsable además del 12% de las emisiones mundiales de gases efecto invernadero. Tenemos por lo tanto enormes responsabilidades ambientales y productivas, que son esenciales para alcanzar un mayor equilibrio social, económico y ambiental a nivel mundial.

Encontrar soluciones frente a estos desafíos es una tarea de cada sociedad latinoamericana, pero en ello es crucial el rol que juegan los Ministerios de Agricultura. Es claro que en la fase actual de la evolución de la sociedad mundial los problemas agrícolas se han de-sectorializados, pues son de responsabilidad de otros ministerios tales como las carteras de salud, de medio ambiente o de comercio. También es obvio que hoy los problemas agrícolas deben ser gestionados en alianza con las organizaciones de productores, las ONG, los sindicatos, los municipios, las entidades regionales o estatales y muchas otras organizaciones del sector privado. Los problemas que hoy enfrentamos son más complejos y requieren por tanto del concurso de todos los actores ligados al mundo agrícola.

Aún así, los Ministerios de Agricultura deben jugar un rol articulador, a través de la implementación de políticas agrícolas multisectoriales, bien diseñadas y bien ejecutadas. Eso es lo que queremos analizar en estos días a través de este seminario.

Esta tarea debe ser realizada en un contexto marcado por la recomposición del Estado, en América Latina y en otras regiones del mundo. Históricamente el Estado ha sido esencial en la estructuración y la regulación del sector agrícola. Sin embargo, no podemos negar que en años recientes el rol de Estado ha estado sujeto a controversias teóricas y políticas, que han hecho evolucionar la forma de gestión de las políticas públicas. Durante la década de los ochenta muchos organismos estatales del sector agrícola sufrieron drásticos procesos de ajuste y reestructuración. Actualmente, en el marco de una coyuntura regional caracterizada por una fuerte expansión sectorial, muchos de estos organismos han sido rediseñados y juegan un rol activo en múltiples áreas, tanto regulatorias como en el ámbito de

la innovación y el fomento productivo. Algunos Estados han cedido una parte de su autonomía a entidades supranacionales, a través de acuerdos comerciales o a través de procesos regionales de integración jurídica y política. Otros comparten sus prerrogativas políticas con organizaciones no estatales, que se han especializado en brindar servicios a los agricultores en áreas tales como investigación y transferencia de tecnología o en construcción de obras de riego y de otros tipos de infraestructura. El objetivo es aprovechar esta experiencia para construir nuevos esquemas de gobierno que sean compatibles con los actuales procesos de globalización y que sean eficaces para enfrentar escenarios más complejos, menos predecibles, y en definitiva más exigentes para el sector privado, las autoridades públicas y para el conjunto de sectores sociales.

Este Seminario es muy importante para CEPAL por cuanto sintetiza un esfuerzo de años de investigación acerca de las dinámicas de cambio de las agriculturas y las sociedades rurales latinoamericanas. Parte importante de estos resultados se expresan en un libro sobre políticas agrícolas en América Latina y el Caribe, que será presentado por el Sr. Mario Cimoli, el Jefe de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, al final de este evento. En este libro hemos procurado identificar y analizar las mejores prácticas y las mejores políticas públicas aplicadas al agro por los países de la región. Nuestra mirada es optimista, creemos que en la región están sucediendo cosas interesantes, creemos que la agricultura regional incorpora crecientemente los conceptos de competitividad, sustentabilidad e inclusión social.

## **B. La visión del Gobierno de Chile**

La presentación de la visión del Ministerio de Agricultura de Chile estuvo a cargo del Sr. Gustavo Rojas, Director Nacional de la Oficina de Estudios y Políticas Agrícolas (ODEPA). El Sr. Rojas señaló que para la oficina a su cargo este Seminario tenía el mayor interés, dado que en los últimos años el sector agrícola mundial ha estado enfrentando enormes presiones, que se han traducido en una gran inestabilidad de los precios internacionales de los principales *commodities* agrícolas, y en altos niveles de precios en 2008 y 2011 que han beneficiado a miles de empresas exportadoras de la región, especialmente de los países del Cono Sur. Sin embargo, existen países de la región que son importantes importadores de alimentos, especialmente en Centroamérica y El Caribe, y que por tanto no se han visto beneficiados con esta coyuntura. Es por ello que tanto para países exportadores como para países importadores la actual coyuntura agrícola mundial implica un gran desafío: como diseñar y ejecutar políticas agrícolas de calidad, que ayuden a los productores y a las empresas agroindustriales a aprovechar esta bonanza agrícola, en beneficio de la economía y la cohesión social de los países de la región.

El Ministerio de Agricultura chileno viene realizando un gran esfuerzo en esta dirección, a través de iniciativas desarrolladas bajo la actual administración así como de otras políticas públicas que se han mantenido en el tiempo, y que incluso datan de más de 30 años, como lo son por ejemplo la Ley de Riego y la Ley de Forestación. En Chile se ha aprendido que para lograr resultados se requiere de políticas agrícolas consistentes, que sean aplicadas bajo un contexto macroeconómico estable y que favorezcan el desarrollo sectorial. Es así como la actual administración ha diseñado una agenda ministerial compuesta de los siguientes ejes estratégicos:

- Competitividad. Se busca ser cada día más competitivos a fin de asegurar el desarrollo del sector silvoagropecuario y de esta manera, fortalecer a los productores para competir en los diferentes mercados, redundando en un beneficio para los consumidores.
- Investigación e innovación. Para el progreso del sector, en el largo y mediano plazo, es imprescindible contar con una programación coherente de ciencia y aplicación técnica de los conocimientos.
- Sustentabilidad (social, ambiental y económica). Se deben establecer políticas que fortalezcan el avance integral del sector.

- Transparencia y acceso a mercados. Además de implementar una activa función de apoyo al acceso de los mercados, se deben establecer las herramientas que aseguren una competencia justa.
- Modernización institucional y estilo. Las instituciones deben obedecer a los parámetros imperantes en cualquier organización moderna a la que se le exige eficiencia, eficacia, transparencia, uso de tecnologías y control de costos, entre otros.
- Compromiso interministerial (mundo rural). El centro de la acción del Ministerio está en los campos y es por esto que, si bien su labor no es abordar problemas ajenos al ámbito productivo silvoagropecuario, se debe coordinar su accionar con otras instituciones y Ministerios para dar así un adecuado soporte al mundo rural en áreas tales como educación, trabajo, infraestructura o medio ambiente.

El Director Nacional expresó que esta agenda respondía a los actuales desafíos del sector agroalimentario chileno, pero que tenía mucho interés en saber cómo se están enfrentando estos mismos problemas en otros países del mundo. En ese sentido, es muy interesante compartir visiones con oficinas de política agrícola análogas a ODEPA, como lo son la OPYPA de Uruguay, SEPSA de Costa Rica o el Centro de Estudios y de Prospectiva del Ministerio de Agricultura de Francia. Valorando igualmente el trabajo de investigación realizado por CEPAL, señaló que del diálogo e intercambio realizado en el Seminario esperaba extraer nuevos conocimientos y experiencias que enriquecieran el diseño de la política agraria chilena.

### **C. La visión del Gobierno de Francia**

La presentación de la visión del gobierno de Francia estuvo a cargo del Sr. Pascal Delisle, Jefe de Cooperación Regional para el Cono Sur y Brasil de la Embajada de Francia en Santiago. El Sr. Delisle planteó que las múltiples funciones que cumple la agricultura en las sociedades contemporáneas - funciones económicas, sociales y ambientales- hacen que este evento sea de mucho interés para el gobierno de Francia. Adicionalmente, este evento tiene particular interés porque se inscribe dentro de los trabajos del G 20 acerca de la volatilidad de los precios agrícolas, tema que a su vez está asociado al logro de los Objetivos del Milenio, a saber, la lucha contra la pobreza y la inseguridad alimentaria. Como todos ustedes saben, estos problemas impactan particularmente a las poblaciones rurales de América Latina y el Caribe.

La propuesta de esta conferencia de exponer y compartir experiencias variadas acerca de las políticas agrícolas que se están ejecutando dentro y fuera de la región es muy importante y muy pertinente en estos momentos para enfrentar los desafíos actuales y mejorar las políticas públicas. La posibilidad de reunir a expertos técnicos y a autoridades sectoriales para analizar estos temas puede ser un aporte para mejorar la situación de la agricultura regional, y para el gobierno de Francia tiene un especial valor el hecho de que en este evento participen profesionales del Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo (CIRAD) y del Ministerio de Agricultura francés.

El Sr. Delisle planteó finalmente que la publicación del libro de CEPAL sobre políticas agrícolas, mencionado por el Sr. Prado, también es un aporte significativo para el logro de estos objetivos. Junto con valorar esa publicación y la posibilidad de generar un diálogo en torno de estos temas, el Sr. Delisle finalizó su presentación deseando que el Seminario fuese un éxito para avanzar hacia un mejor enfrentamiento de estos desafíos globales.



## **Primera parte: una visión global**



## I. La crisis mundial de alimentos y el futuro de la agricultura: prioridades de política pública

---

**Steve Wiggins<sup>1</sup>**

Vivimos una época compleja y desafiante, que está marcada por la gran alza de los precios de los granos principales que se comercian en el mundo, que se produjo en 2007/2008 y que se ha vuelto a repetir en 2010. Este escenario se superpone con la existencia de 900 millones de personas que viven diariamente con hambre, lo cual genera altas de desnutrición: una tercera parte de los niños padece problemas de crecimiento y una cuarta parte de ellos presenta una insuficiencia ponderal. Esto implica una tragedia personal, pues estos niños nunca podrán alcanzar su rendimiento potencial en materia educacional y laboral, pero ello también es una tragedia social. Adicionalmente tenemos 2.000 millones de personas que tiene deficiencias en materia de micro-nutrientes (vitamina A, yodo o hierro), con secuela de mucho más prevalencias de enfermedades a veces muy graves. Según FAO desde fines de la década del 60 hasta mediados de los noventa hubo avances en reducir los niveles de desnutrición (la proporción bajó del 33% a 17%), pero luego este proceso se estanca e incluso en los últimos años hay una retroceso. Por lo tanto, la situación es bastante alarmante.

---

<sup>1</sup> Investigador del Overseas Development Institute del Reino Unido.

Para entender la actual coyuntura agrícola mundial son útiles tres interpretaciones de la crisis de los precios de los alimentos planteados en un informe elaborado por el Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad alimentaria y nutrición (HLPE, por sus siglas en inglés), comisionado a su vez por el Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO. En su informe sobre la volatilidad de precios, este grupo -dirigido por Benoît Daviron del CIRAD (Francia)- enfocaron la crisis bajo tres interpretaciones que no son excluyentes, pero que utilizan ópticas bastante diferentes. Una de las narraciones es la de la tormenta perfecta, planteada por Josette Sheeran, hasta hace poco la Directora Ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos (PMA). Este planteamiento señala que estamos enfrentando una conjunción de fuerzas que pocas veces se había visto juntas en forma simultánea. La segunda interpretación señala que estamos en una fase crítica del ciclo de inversión en la agricultura, y la tercera, de más largo plazo, señala que estamos en un cambio de época, pues hemos llegado al fin de un desarrollo agropecuario basado en recursos naturales relativamente abundantes y en energía barata en base a los hidrocarburos, para entrar en otro período en donde estos recursos serán escasos.

## A. Tormenta perfecta

En relación a la tesis de la tormenta perfecta, se identifican tres grupos de factores que incidieron en el alza de precios de 2007 y 2008 y que siguen vigentes en estos momentos:

- **Factores de mediano plazo:** lento crecimiento de la producción de cereales y su consecuencia en la reducción de las reservas públicas y privadas. A partir de principios de la década del 60 se ve una hazaña de 25 años en donde el crecimiento promedio es de 2,8% anuales. Durante este trecho el aumento de la población mundial crece al 2,1%, el ritmo más alto de la historia, en los primeros años de la década del 70. Los esfuerzos de los productores superaron con mucho el incremento poblacional, lo cual es una hazaña. Esta hazaña tiene un nombre, la Revolución Verde, creada por los científicos que generaron semillas de alto poder, los gobiernos (sobre todo los de los países asiáticos) que apoyaron este proceso y finalmente los productores, la gran mayoría de los cuales fueron los pequeños productores.

Después de 1985 el crecimiento baja a 1,1% anual y por eso la producción por persona ha bajado. La secuela de esto en las reservas de los granos. Lo que se ve entre 1960 y mediados de los 80 las reservas mundiales aumentan en forma sostenida. Luego empiezan a bajar hasta llegar al momento crítico de 2007, en donde se reducen entre 20% y 15%. Cuando llegamos a reservas tan bajas la única forma de acomodarse frente a un cambio en la oferta y la demanda es un ajuste en precios y no en cantidad.

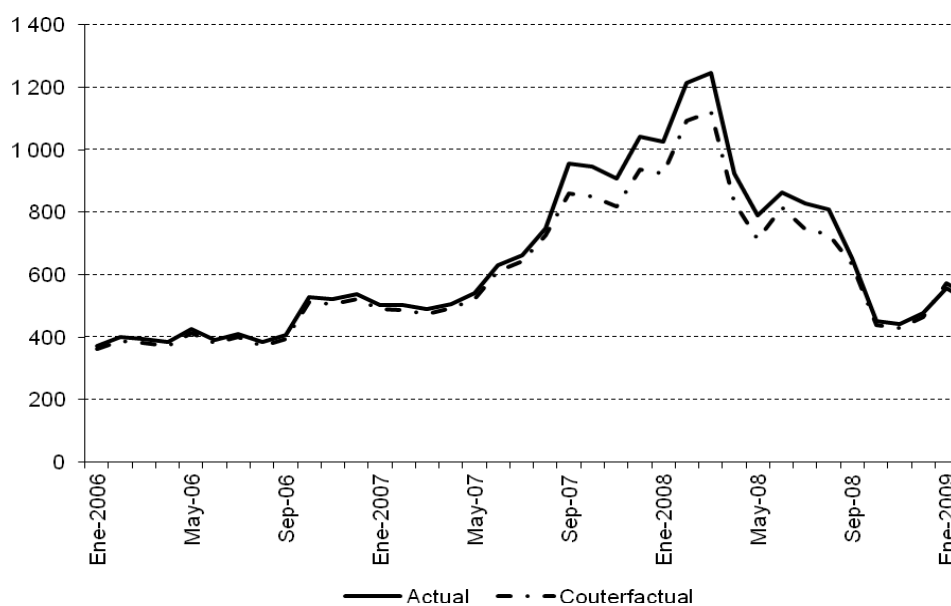
Una gran interrogante es si esto se origina por el aumento de la demanda países asiáticos en fuerte crecimiento tales como China e India, que alguno podría plantear. Esto hay que descartarlo por dos razones: el incremento del consumo en esos países es bastante moderado, y además ellos tienen políticas herméticas. Ambos países tienen como política el abastecerse por sí mismos y no depender de las importaciones de cereales e incluso India es un exportador neto de arroz bastante importante.

- **Factores de corto plazo:** han habido problemas por el lado de la oferta, generados por problemas climáticos que han afectado las cosechas de trigo por tres años seguidos en Australia, junto a problemas en Rusia, Ucrania y otros países de la región del Mar Negro y problemas con la producción de maíz en Europa en 2007, entre otros. También ha habido un alza del precio del petróleo, que implicó un incremento de los costos de producción por uso de maquinaria, fertilizantes nitrogenados basados en hidrocarburos y transporte. Luego hubo un impacto por el lado de la demanda, asociados a los biocombustibles. Muchos están culpando a las políticas europeas y norteamericanas de estímulo a la producción de biocombustible, y aunque es cierto que esta políticas no ayudan, existen otros factores más importantes. El etanol de EE. UU elaborado en base a maíz recién al entrar en el nuevo

milenio se empieza a notar. Entre 1980 y 2000 el crecimiento de los biocombustibles es muy moderado, a pesar de los subsidios. Durante todo este trecho el precio del petróleo es muy bajo, 25 dolares por barril. A partir de 2003 y 2004 la producción de biocombustible arranca en forma intensa a partir del incremento del precio del petróleo, lo que se explica por razones comerciales. Hemos llegados a niveles que están fuera de lo imaginado: actualmente se destinan 130 millones toneladas de maíz a las destilerías de etanol. Los EE UU exportan normalmente 50 millones de toneladas de maíz. La política pública contribuye, sobre todo en la fase inicial, pero este enorme incremento de producción de etanol está directamente vinculado al precio del petróleo.

- **Factores de retroalimentación que se expresan como reacciones de pánico:** entre otras manifestaciones están las prohibiciones a las exportaciones de trigo, aplicadas por países como Argentina y Rusia, aunque la prohibición más importante fue la establecida para las exportaciones de arroz por India en 2007, generando un pánico generalizado en el mercado. Esto produjo una triplicación de los precios. En ese contexto, muchos actores decidieron reaprovisionarse de arroz, influidos por el pánico, tal como lo hizo Arabia Saudita, Irán y otros países del Golfo Pérsico. Pero también en 2008 la Unión Europea aumentó sus importaciones en un 30%, influida por el pánico. En este contexto surge el muy controvertido factor de la especulación, frente al cual existen grandes dudas. Ellas surgen de uno de los estudios más rigurosos realizados para medir el impacto de los fondos de inversión a largo plazo sobre el mercado de futuro en Chicago, sobre todo en maíz y trigo, dirigido por Christopher Gilbert, de la Universidad de Trento en Italia (Gráfico 1). Este trabajo econométrico comprueba que las especulaciones efectivamente elevaron el precio, pero que su nivel máximo alcanzó un incremento del 18% en el precio del trigo en el mercado de futuro, mientras que en ese momento el precio se había elevado en 124%. Hay más de un 100% que se explica por otras razones.

**GRÁFICO 1**  
**ESPECULACIÓN EN DUDA: PRECIOS DEL TRIGO CBOT REALES Y CONTRAFACUALES**  
(c/bshl)

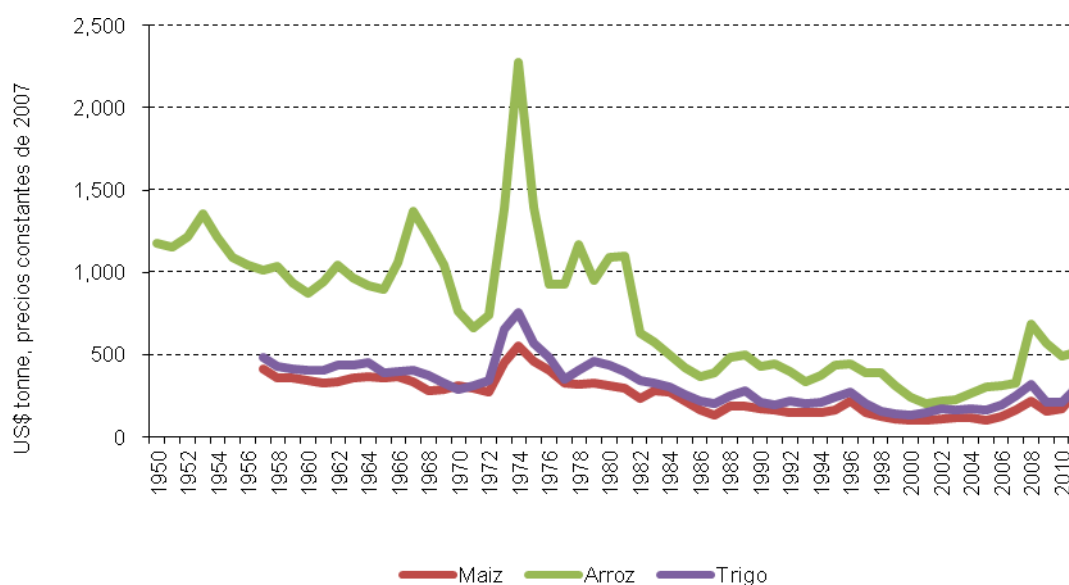


Fuente: Gilbert, Christopher L., 2010, 'Speculative influences on commodity futures prices 2006–2008', UNCTAD Discussion Papers No. 197, Geneva: UNCTAD.

### Ciclos de inversión y desinversión

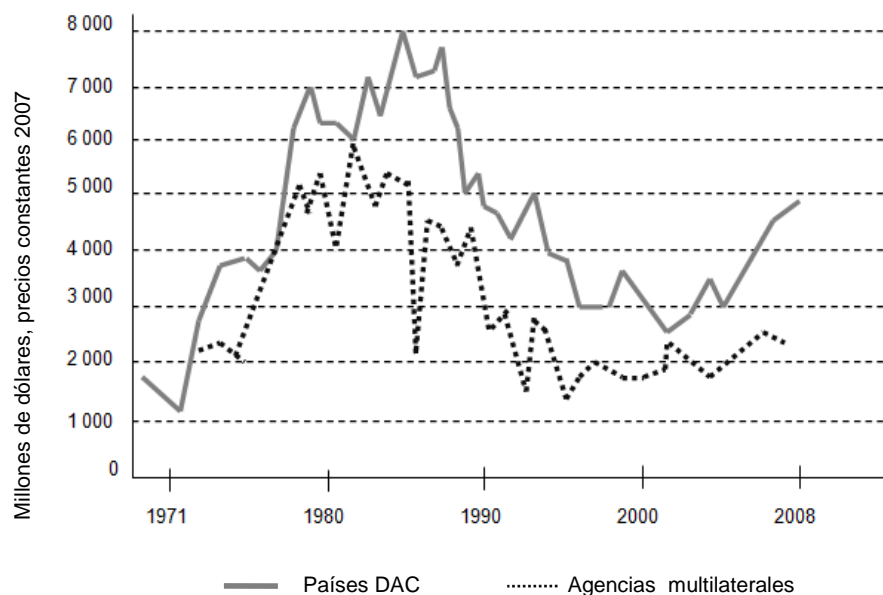
La interpretación que señala que la crisis se explica por ciclos de inversión y desinversión se basa en los datos históricos, especialmente en lo que ha pasado en los últimos 40 años. Al revisar esta historia se constata que estos ciclos efectivamente existen: hay choques alarmantes, que generan procesos de inversión pública y privada que generan una mayor producción. Pero cuando estos incrementos reducen los precios de los alimentos se produce un período de descuido y de desinversión en el agro, lo que a su vez provoca otro choque. Actualmente hemos completado un ciclo de 35 años, que empieza con un choque en 1974 de precios altísimos, mucho mayores a los de 2007/2008 (Gráfico 2). El efecto de las inversiones realizadas en la década del 70 implicó una baja de precios hacia mediados de los 80. Los datos del dinero dado por los donantes de los países de la OCDE para el desarrollo agropecuario indican una alza enorme en los años 70, que perdura hasta mediados de los 80, momento a partir del cual se produce un nuevo período de desinversión (Gráfico 3). Otro tanto se observa con las aportaciones al sistema CGIAR y con las aportaciones de presupuesto público a las inversiones en el agro en muchos países en desarrollo. Actualmente estamos entrando a un nuevo período en que se vuelve a valorar la realización de inversiones en el sector agrícola.

**GRÁFICO 2**  
**CICLOS: LOS CHOQUES DE 1973/74 Y DE 2007/08 VISTOS EN PRECIOS DE CEREALES**  
**EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES**



Fuente: Datos del FMI, deflactados con el deflactor del PIB de los EEUU.

**GRÁFICO 3**  
**AYUDA OFICIAL AL AGRO DAC, 1971 A 2008**



Fuente: OECD (2010).

## B. Época de transición

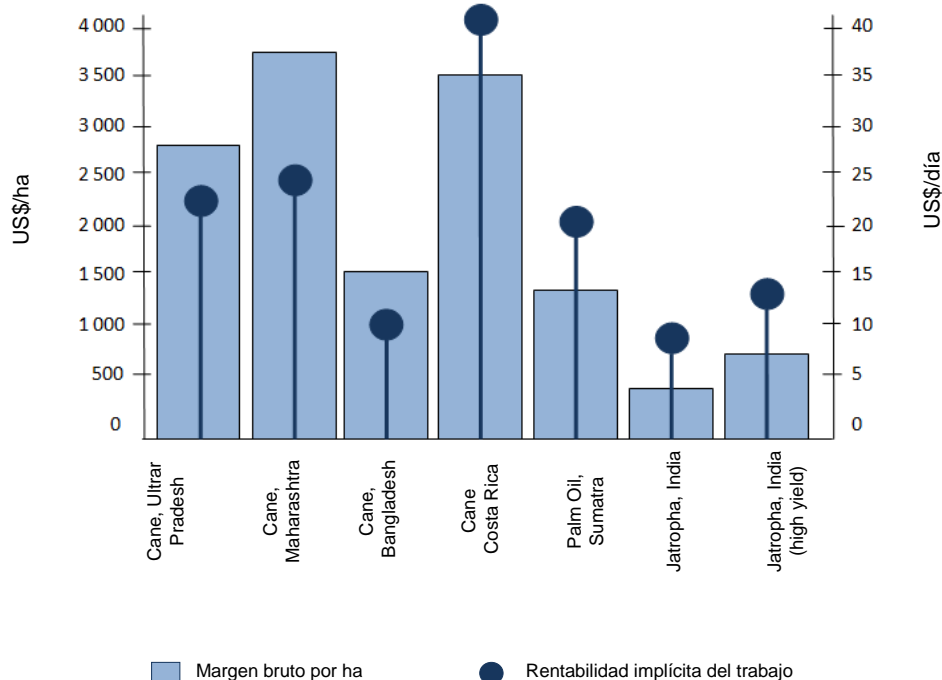
La tercera interpretación señala que estamos entrando en una nueva época. Esta es una época de escasez pero también de oportunidades. La parte alarmante es que para el año 2030 se preve un incremento del 30% en la demanda de agua, del 50% en la demanda de energía y del 50% en la demanda de alimentos. Todo esto lo tenemos que hacer en un contexto de cambio climático, con muchas variabilidad del clima y de las cosechas. A juicio del asesor científico principal del gobierno británico, el profesor Sir John Beddington, en el año 2030 vamos a enfrentar una muy seria escasez de agua, energía y alimentos si no reaccionamos y mantenemos el actual patrón de desarrollo (*bussines as usual*). Esto probablemente va a provocar conflictos internacionales muy serios.

A esto se agregan otros datos: los biocombustibles en el trópico son una amenaza. Los márgenes brutos de productos para elaborar etanol o biodiesel son demasiados altos, llegando en muchos casos a más US\$ 3.000 por ha., como es el caso de la caña de azúcar (Gráfico 4). Estos retornos son muy superiores a la mayoría de alternativas que hay en el agro. Estos son cálculos que valorizan los biocombustibles comparando el precio de los hidrocarburos en 90 dólares por barril, situación que no es el caso de hoy pues el barril está en US\$ 110. El caso de la palma africana arroja un retorno de US\$1.300 por ha al año. Esto implica que una finca de 1.000 hectáreas puede ganar US\$ 1 millón al año. Estamos en presencia de fuerzas comerciales que tienen un enorme poder y que son alarmantes. Como la palma africana es un sustituto perfecto del bosque húmedo tropical, la expansión de este cultivo puede implicar la deforestación completa de regiones como el Amazonas o la Cuenca del Congo. No hacen falta políticas públicas para desarrollar los biocombustibles, sobre todo aquellos que se basan en caña de azúcar y palma africana.

Pero este período también nos ofrece oportunidades. China no quiere importar granos básicos para el consumo humano pero no tiene problemas para importar aceite vegetal o alimentos de consumo animal, sobre todo para sus hatos porcinos. A partir de mediados de los 90 vemos el auge de la soya en el Cono Sur, estimulado por las importaciones de China y otros países asiáticos. Este ha sido un fenómeno impactante. Quizás pase lo mismo en Africa, con un retraso de un par de décadas. El Banco Mundial y la FAO elaboraron recientemente un informe que plantea que en la sabana de Guinea hay 600

millones de hectáreas, muy poco aprovechadas, muy parecidas a la región del Cerrado de Brasil, que son posibles de explotar para la exportación hacia Asia, siempre que haya una política pública que favorezca un desarrollo sustentable.

**GRÁFICO 4**  
**BIOCOMBUSTIBLES EN EL TRÓPICO: ¿UNA AMENAZA?**



Fuente: Elaborado por el autor a base de cálculos de los costos de producción y de procesamiento de diversos fuentes, costos de procesar, con el valor de la producción a base del equivalente de gasolina o diesel cuando el barril de petróleo crudo sea de US\$ 90.

### C. Conclusión: ¿qué implica lo anterior en términos de retos en materia de políticas públicas?

Tenemos que avanzar en tres direcciones. En primer lugar está la antigua agenda, la agenda que ha existido siempre, al menos en los últimos 50 años: hay que producir más en el agro para generar una base de desarrollo, sobre todo en los países de menores ingresos. El agro es el punto de partida del desarrollo y hay que hacer esto de modo de lograr el mayor impacto en la reducción de la pobreza y el hambre en el mundo. Un estudio elaborado por el profesor Christiaensen y otros investigadores de la Universidad de Helsinki revela que, comparado con otros sectores, la agricultura es la que tiene más impacto en reducir la pobreza en los países de bajos ingresos.

Otro tema de la agenda, que debe ser tratado en el corto plazo, es que tenemos que reducir la volatilidad de los mercados internacionales. Hay que buscar mercados que sean más resistentes a los choques que vienen del lado de la oferta y del lado de la demanda. Esto implica remar en contra de la corriente que hemos visto por 30 años o más, que se ha centrado en la búsqueda de la eficiencia de los sistemas productivos por sobre cualquier otra consideración. Debemos relajar un poco esta premisa para que los sistemas sean capaces de resistir y recuperarse de los choques. Son muchas las opciones que se han discutido sobre esta materia, una de las cuales es si debemos tener reservas físicas de granos. Este es



un tema largo y complejo y no hay tiempo para analizarlo ahora. Sin embargo, una de las alternativas posibles es desviar las reservas paralelas de granos destinadas al consumo animal y a las destilerías de biocombustibles, para usarlas para el consumo humano, en momentos de peligro por el aumento de precios, tal como lo hacemos con la electricidad y el riego. Por ejemplo, durante 2007 se utilizaron 746 millones de toneladas de granos para el consumo de los animales en el mundo. ¿Cuanto de éstos en 2007 hubieran parado el incremento de precios? Es probable que hubieran bastado 70 millones de toneladas.. Esta no es una opción que plantea que hay que dejar de trabajar con los lotes de engorda. Sólo bastaría ahorrar el 10% de esos granos para desviarlos al uso humano. Esta es una opción muy interesante que debe ser objeto de un análisis más detallado desde el punto de vista técnico.

Finalmente está la agenda de mediano plazo. Este tema hay que enfrentarlo en esta década, para anticipar el escenario 2030. Hay que producir para alimentar 9000 millones de personas en 2050. Esto se puede hacer, pero no está seguro que se pueda alimentar a 9000 millones de personas utilizando la misma dieta, por ejemplo, utilizando carne. Esto no es técnicamente posible. Hay que tener una conversación responsable en el mundo para bajar el consumo de carne. También hay que economizar el uso del agua, cosa que se puede hacer porque actualmente este recurso se usa en forma muy ineficiente. Hay que responder al desafío de las fuerzas comerciales que operan detrás de los biocombustibles. Con los márgenes brutos que ya hemos comentado es posible reconvertir centenares de millones de hectáreas a los biocombustibles pues el mercado de combustibles para el transporte es enorme. Debemos producir en un clima más variable. Tenemos algunos indicios de que esto es posible pero falta trabajar más acerca de cómo hacerlos. Por último, debemos ser los héroes del cambio climático. En estos momentos no somos los héroes pues somos la fuente de más del 30% de las emisiones de gases efecto invernadero, pero podemos capturar carbón en los suelos y en las plantas de nuestro sistema agropecuario y somos el único sector que puede plantearse un sector con emisión neta 0, durante varias décadas. Si hiciéramos esto seríamos héroes. Es difícil imaginar como hacer esto pero lo debemos asumir.

Como puede verse, tenemos una agenda desafiante para los próximos veinte años, que es muy estimulante para quienes tenemos el gran privilegio de trabajar en este sector. Muchas gracias.



## **Segunda parte: políticas de largo plazo y orientación estratégica de los dispositivos de política agrícola**

---



## I. Argentina: el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal 2010-2020

---

*Daniel Papotto*<sup>1</sup>

El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal 2010-2020 (PEA<sup>2</sup>) surge en el contexto del conflicto entre el gobierno y parte del sector agropecuario, originado en 2008 por un proyecto de resolución (la Resolución Número 125) que pretendía establecer una retención móvil de los granos. Esto generó un conflicto relevante en el campo, se cortaron las rutas, se bloquearon los procesos de comercialización y se generó una división dentro de la sociedad argentina. Finalmente el proyecto no fue aprobado pues no hubo consenso en la Cámara Legislativa, pero generó una situación muy difícil con el gobierno. El 1 de octubre del 2009 la Presidenta Cristina Fernández tomó la decisión de elevar el rango de la Secretaría de Agricultura, otorgándole rango de Ministerio, lo cual era una demanda que los productores argentinos solicitaban desde hace años. Con ello se procedió a nombrar un Ministro de Agricultura, el Sr. Julián Domínguez, quién inició un proceso de diálogo con los productores y con otros actores que finalmente permitió restablecer las confianzas y descomprimir la situación.

No fue una tarea fácil comenzar a pensar en un Plan Participativo y Federal porque al principio mucha gente no creía en este Plan, hubo mucho tiempo gastado en hacer catársis en las mesas y en generar

---

<sup>1</sup> Director Nacional de Producción Ganadera, del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina.

confianza con los productores. Hoy el proceso ha madurado y si bien no está terminado, ha experimentado importantes avances.

Las fechas 2010 y 2016 son dos fechas muy importantes en la historia de Argentina —donde se cumple el Bicentenario de la Revolución de Mayo, la Primera Junta, en 2010 y la Declaración de Independencia en 1816—, pero en realidad el Plan está pensado con un horizonte 2020.

La idea era promover una visión compartida de la Argentina agroalimentaria futura, desarrollando esta visión en forma participativa y federal. Para ello se definió una metodología específica de carácter técnico y una metodología que promoviera la participación. Los actores que participaron siguieron un proceso sistemático, de modo de asegurar que todos ellos pudieran expresar sus expectativas, necesidades e intereses. En la medida que esto se fue dando, se empezó a generar una mayor confianza y a partir de allí se comenzó a avanzar.

## A. Metodología

Este Plan tenía dos lógicas, una metodológica y otra participativa. La primera apuntaba a darle una racionalidad metodológica y técnica al proceso de diálogo mientras que la segunda apuntaba a darle racionalidad política y social.

En relación a lo metodológico se contempló una secuencia de ocho pasos: el primero fue establecer la visión, la misión, los objetivos y las prioridades. El segundo paso buscó definir los escenarios futuros más probables, a lo que siguió un análisis de la situación actual de la agricultura argentina que culminó en un análisis FODA. En la siguiente fase se identificaron las metas a alcanzar, luego se analizaron las brechas entre la situación actual y las metas, para finalmente definir las políticas y los programas para lograr esas metas. Todo ello culmina con la definición del Plan Estratégico.

Como garante de la coherencia conceptual se generó un marco integrador donde cada una de las cadenas trabajaran bajo un concepto común. Dicho marco consideró un análisis de la demanda actual y futura de alimentos, de modo de identificar las oportunidades y amenazas. Del otro lado, se analiza lo interno, esto es, la oferta actual de alimentos de Argentina y las potencialidades del sector. Con ello se identificaron las fortalezas y debilidades.

En relación a lo participativo, se implementó una estrategia que consideró cuatro consejos para canalizar las ideas y propuestas de los diferentes actores: el Consejo Federal Agropecuario, que agrupó a los Ministros de Agricultura de las 23 provincias y de la ciudad autónoma de Buenos Aires, el Consejo que agrupó a los Actores del Sistema Productivo (con más de 140 Cámaras Empresariales y otros actores de las cadenas), el Consejo de los Actores del Sistema Científico Tecnológico (con 54 Facultades ligadas al sector, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), otros organismos técnicos nacionales y entidades internacionales como CEPAL, IICA y FAO) y finalmente un Consejo de Actores del Sistema Social (representantes del sector medio ambiental y otros actores sociales que también son parte del sector). Este esquema permitió movilizar a una gran cantidad de actores (Diagrama 1).

**DIAGRAMA 1**  
**PARTICIPACIÓN ACTIVA EN EL PEA<sup>2</sup>**



Fuente: PEA<sup>2</sup>.

En relación a los niveles de trabajo, una parte de los actores diseñó la estrategia pensando el sistema agroalimentario en forma global, mientras que cada una de las provincias replicó este esquema de consejos para movilizar a los actores locales y se abocaron al desarrollo de las cadenas más importantes. A nivel del Ministerio también se hizo un trabajo por cada agrocadena, aprovechando la existencia de diferentes mesas que agrupan a los principales representantes de las cadenas del sector (aves, porcinas, carne bovina, cereales, oleaginosas, entre otros). Al día de hoy se registran los siguientes avances:

Ya se ha construido la visión, misión, fines estratégicos y objetivos que componen la Dirección Estratégica del PEA<sup>2</sup>.

- Se han mapeado los escenarios futuros más probables a nivel internacional, identificando las oportunidades y amenazas para la Argentina.
- Se han descrito las fortalezas y debilidades que determinan la situación actual de las principales 24 cadenas productivas del país.
- Se elaboraron los FODA con el objetivo de marcar las estrategias a seguir por el sector agroalimentario y agroindustrial.
- Se construyeron las metas 2020 para el sector agroalimentario y agroindustrial argentino y se detectaron las brechas a cerrar para alcanzarlas.
- Se analizó el impacto macroeconómico que tendrá el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial sobre el país.

¿Cuales son los conceptos centrales que integran la visión del PEA<sup>2</sup>? ¿Qué quiere ser el sector agroalimentario argentino?

- En primer lugar, quiere ejercer un liderazgo mundial, bajo el concepto “Argentina Líder Agroalimentario”.
- Quiere producir bienes y servicios agroalimentarios y agroindustriales de calidad y valor agregado, en particular en origen. Este concepto surgió con mucha fuerza en el debate pues todos los actores están de acuerdo en que Argentina tiene que dejar de ser un productor de commodities.
- Quiere asegurar la provisión alimentaria nacional y la demanda internacional en cantidad y calidad.
- Quiere aportar al desarrollo de la nación y de sus regiones:
  - Con equidad territorial (arraigo, ocupación del territorio, desarrollo regional).
  - Con inclusión social (seguridad alimentaria nutricional, empleo, seguridad social)
  - Con sustentabilidad ambiental.

En relación a las tendencias del mundo, la información de perspectivas recabadas de diversas fuentes, con diferencias de matices y énfasis, indican:

- La persistencia de condiciones favorables para los complejos productivos agro-alimentarios especializados en cereales, oleaginosas, carnes, lácteos y pesca de captura y acuicultura. En todos ellos se prevén buenos precios internacionales, aunque probablemente menores a los de 2008-2009.
- El crecimiento de la demanda de alimentos para uso humano provendrá en su casi totalidad de los países emergentes.
- Los países desarrollados serán cada vez mercados de “nichos” para productos de valor agregado, dispuestos a pagar más por alimentos sanos, diferenciados y ambientalmente amigables.
- También existen ciertos temas de preocupación, tales como la alta volatilidad de precios con cierta recurrencia debido a cuestiones climáticas agudas que afectan a importantes países productores, las políticas de protección del mercado interno que impidan determinadas corrientes de comercio y la depreciación de las monedas que lleven a refugiarse en activos reales, elevando los costos de la energía (petróleo) y obstaculizando la producción.
- Por el lado de la demanda, se ven oportunidades asociadas al hecho de que para el 2050 habrá que alimentar a 9000 millones de personas. En este contexto, la reemergencia de China, la irrupción de India y de otros países de Asia y también desde mediados de la década anterior de América del Sur y África, tendrá enormes consecuencias. Entre ellas se modificarán las pautas de alimentación, sustituyéndose progresivamente cereales, raíces y tubérculos, por carnes, lácteos, dulces y aceites.

## 1. Metas

¿Cuáles fueron las metas propuestas y como se determinaron? Para fijarlas se recurrió al INTA, la principal entidad científica y tecnológica del sector. Todos los técnicos del INTA se abocaron a identificar las metas posibles de lograr en 2020. Una vez definidas las metas, también denominadas techos productivos, fueron validados en las mesas por todos los actores, con lo cual las metas se consensuaron con cada una de las cadenas (cuadros 1 y 2).



**CUADRO 1**  
**METAS DE PRODUCCIÓN, SUPERFICIE Y PRODUCTIVIDAD DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS**

CADENA	PRODUCCIÓN (mill ton)			SUPERFICIE (mill ha)			PRODUCTIVIDAD (ton/ha)		
	Línea base 2010	Meta 2020	Incremento (%) <sup>a</sup>	Línea base 2010	Meta 2020	Incremento (%) <sup>a</sup>	Línea base 2010	Meta 2020	Incremento (%) <sup>a</sup>
Granos <sup>b</sup>	100	157,5	58	33	42	27	3,59	4,09	14
Maíz	22,7	45,9	103	3,7	5,7	56	7,80	9,7	24
Girasol	2,2	5,2	132	1,5	2,5	61	1,5	2,2	44
Hortalizas	5,4	10,2	89	0,179	0,186	4	30	55	83
Complejo Frutas pepita/carozo <sup>c</sup>	2,4	3,1	29	0,106	0,116	9	23	27	17,4
Cultivos industriales <sup>d</sup>	22,5	34,5	53	0,895	0,974	9	26	36	39
Algodón	388,5	1 300	235	0,310	0,700	126	1,4	1,9	37
Complejo vitivinícola	2,6	3	15	0,219	0,251	15	1 651 <sup>e</sup>	1 850 <sup>e</sup>	14

Fuente: PEA<sup>2</sup>.

<sup>a</sup> Incremento porcentual respecto al año base 2010.

<sup>b</sup> Arroz, Trigo, Girasol, Maíz, Soja, Cebada, Sorgo, Alpiste, Avena, Cebada Forrajera, Centeno, Mijo, Trigo Candeal, Lino, Colza y Cártamo.

<sup>c</sup> Cebolla, Ajo, Tomate Industrial, Tomate Fresco, Papa industrial, Papa consumo, Batata, Zanahoria, Zapallo.

<sup>d</sup> Cultivos industriales destinados al consumo: azúcar, maní, té, tabaco, yerba .

<sup>e</sup> Cifras de producción (en millones de litros).

**CUADRO 2**  
**METAS DE PRODUCCIÓN, PRODUCTIVIDAD Y EXPORTACIONES DE LOS PRINCIPALES RUBROS GANADEROS**

CADENA	PRODUCCIÓN (mill ton)			PRODUCTIVIDAD			EXPORTACIONES (mill US\$) <sup>a</sup>		
	Línea base 2010	Meta 2020	Incremento (%) <sup>b</sup>	Línea base 2010	Meta 2020	Incremento (%) <sup>b</sup>	Línea base 2010	Meta 2020	Incremento (%) <sup>b</sup>
Carne bovina	2,6	3,8	46	11,9 <sup>c</sup>	15 <sup>c</sup>	26	1 374	6 878	400
Carne porcina	0,281	0,8229	193	3,2 <sup>c</sup>	8,2 <sup>c</sup>	166	7	440	6 186
Lácteos	10,4	18,3	76	5 155 <sup>d</sup>	6 649 <sup>d</sup>	29	882	3 261	270

Fuente: PEA<sup>2</sup>

<sup>a</sup> Las exportaciones consideran las manufacturas de origen agropecuario (MOA)

<sup>b</sup> Incremento porcentual respecto al año base 2010

<sup>c</sup> Datos de faena, como expresión de rendimiento de producción de carne bovina y porcina (en millones de unidades)

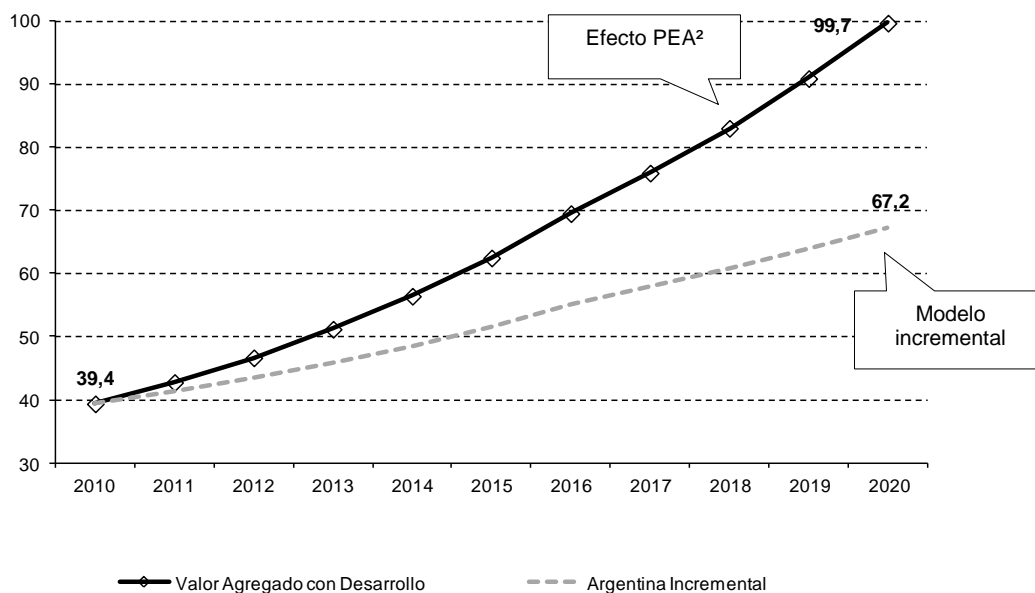
<sup>d</sup> Litros por vaca en lactancia, como expresión de rendimiento de producción de leche.

## 2. Conclusión ¿cuál es el impacto macroeconómico esperado del PEA<sup>2</sup>?

Argentina podría crecer a través de dos modelos: uno es el modelo incremental, que se basa en seguir produciendo commodities, con un nivel muy competitivo, en donde se llegaría a US\$ 67 mil millones. El otro modelo es crecer basándose en la agregación de valor, con lo cual se llegaría a US\$ 99,7 mil millones (Gráfico

5). La diferencia es relevante y se espera que la meta más alta sea el resultado del Plan Estratégico. Esto implica una recomposición de las exportaciones, pues del total de exportaciones sectoriales, los productos con valor agregado pasarían del actual 61,5% al 73%. Esto implicaría duplicar el PIB de Argentina.

**GRÁFICO 5**  
**EXPORTACIONES DEL SECTOR AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL**  
(en miles de US\$ millones)



Fuente: PEA<sup>2</sup>.

¿Como se sigue ejecutando el Plan? Con las metas definidas, ahora hay que definir las políticas, los programas y las acciones que se requieren para alcanzar esas metas. Esto se está haciendo en cada una de las mesas sectoriales a través de las cuales se expresan las agrocadenas. En esas instancias hoy se ha restablecido la confianza entre el sector público y el sector privado, por lo que hay una mirada optimista que permitirá alcanzar las metas planteadas. Argentina quiere ser un “Líder Agroalimentario” en base a una construcción en común, con participación social, buscando la planificación concertada entre lo público y lo privado y privilegiando el bien general por sobre los intereses sectoriales. Esto se está haciendo posible gracias a la experiencia de construcción del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal 2010-2016.

## **II. Costa Rica: la política de estado para el sector agroalimentario y el desarrollo rural costarricense 2010-2021**

---

***Marta Villegas***<sup>1</sup>

Esta Política de Estado se diseñó y construyó a partir del programa de gobierno de la administración de la Presidenta Laura Chinchilla Miranda, los aportes de los gremios, especialmente propuestas específicas de la Cámara Nacional de la Agricultura y Agroindustria, de la Unión Nacional de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios (UPANACIONAL) y de la Unión Nacional de Productores Agropecuarios Costarricenses (UNAG); las propuestas del sector académico y los compromisos multilaterales y regionales asumidos por Costa Rica. También se recibieron los insumos del sector productivo y de los organismos internacionales (CEPAL-RUTA-FAO-IICA), y se consideraron las experiencias de otros países.

### **A. Orientación estratégica**

En cuanto a la orientación estratégica de la Política de Estado, ésta busca mejorar las condiciones de vida e ingresos de la población nacional vinculada con el sector agroalimentario, a través de:

---

<sup>1</sup> Directora de SEPSA, Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica.

- Un desarrollo inclusivo, sostenible y moderno
- El mejoramiento de la competitividad
- La promoción de la innovación y del desarrollo tecnológico
- Una gestión armónica de los territorios rurales
- La articulación de los actores públicos y privados del sector agropecuario

¿A qué aspiramos? A una Costa Rica solidaria, con una reducción de la pobreza, una equidad de oportunidades, una reducción de la brecha entre ciudad y campo y sin que haya exclusiones en materia de servicios básicos. También se quiere un país próspero, con una meta de ingreso per cápita de US\$ 17.000 en 2021, un crecimiento basado en la innovación, la tecnología y la ciencia, un país altamente productivo en sus procesos estatales y con un bajo nivel de desempleo. Finalmente, también se busca un país sostenible, con responsabilidad ambiental, con autosuficiencia energética y carbono neutral.

## B. Metodología

¿Como se ha realizado este proceso? A través de un diálogo de políticas en donde FAO, RUTA, CEPAL e IICA nos ayudaron a elaborar un diseño inicial de la Política de Estado que fue presentado por la Ministra Sra. Gloria Abraham a la Presidencia de la República. A partir de allí se inició un proceso amplio de consultas que consideró mesas de diálogo con las cámaras de agricultores y las Corporaciones de Rubros, las que fueron reproducidas en regiones para canalizar la participación de los productores y de las organizaciones sociales locales. La metodología también consideró la utilización de medios virtuales (consultas electrónica y WEB) para recibir propuestas de la ciudadanía en general, así como cuatro mesas de diálogo sobre temas específicos: género y juventud rural, agua, TIC y gestión de desastres naturales.

Con este diálogo y esta negociación se logró una mayor apropiación de las propuestas por parte de todos los actores, así como un compromiso y una responsabilidad compartida entre el gobierno y el sector privado.

Existen dos razones que explican por qué se eligió 2021 como horizonte temporal de la Política de Estado. Por una parte, y al igual que en el caso argentino, Costa Rica se apresta a celebrar su bicentenario en el año 2021. Por otra, esta fecha es relevante porque es el plazo que se ha dado Costa Rica para ser un país carbono neutral.

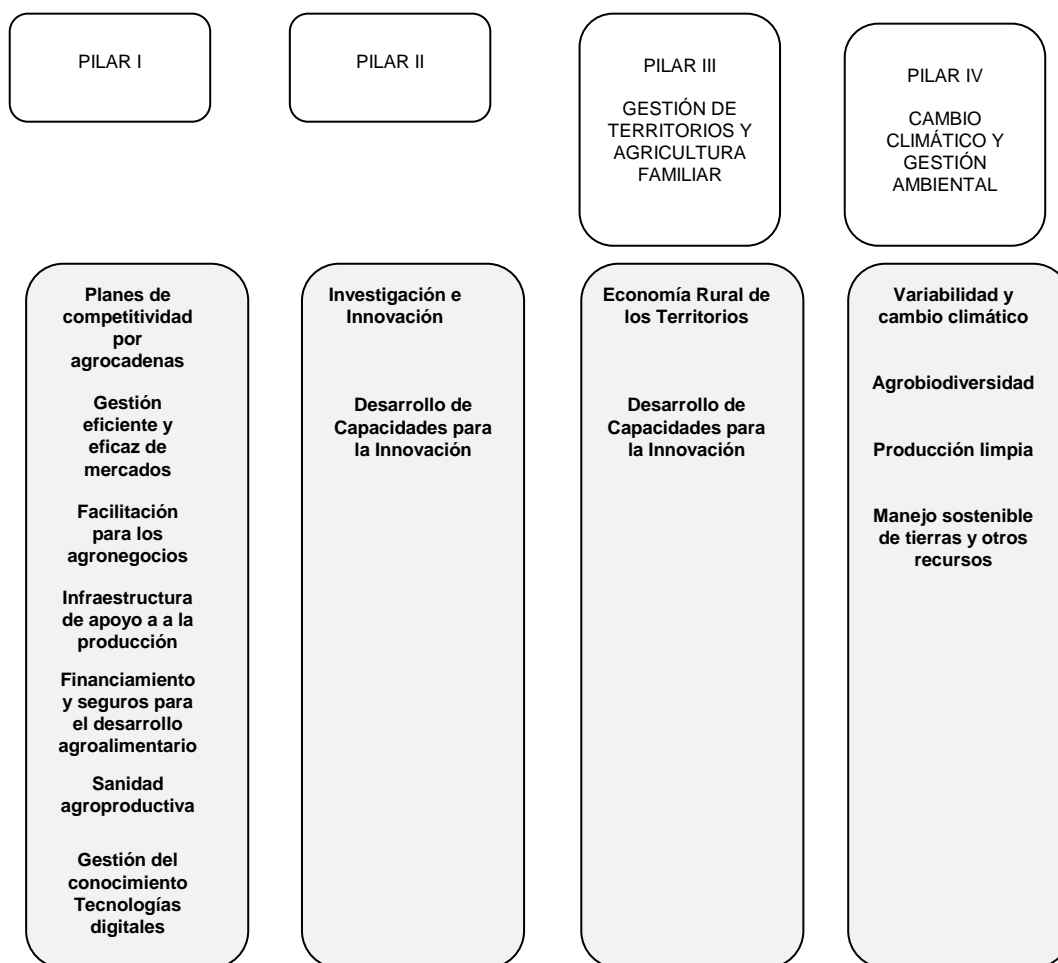
El documento Política de Estado está estructurado en cuatro pilares, cada uno de los cuales tiene sus propios objetivos:

- Pilar 1: Competitividad: su objetivo es elevar el nivel de competitividad del sector agroalimentario costarricense (PIB, exportaciones, empleo, inversión productiva y rentabilidad e ingresos de los productores y productoras), por medio de programas diferenciados y servicios de calidad que respondan a las demandas del sector productivo.
- Pilar 2: Innovación y desarrollo tecnológico: su objetivo es fortalecer, integrar y redireccionar la innovación, la generación de tecnología y la transferencia de tecnología y sus vínculos entre las diferentes entidades competentes, públicas y privadas.
- Pilar 3: Gestión de territorios rurales y agricultura familiar: su objetivo es fomentar el desarrollo equilibrado de territorios rurales y el rescate y mejoramiento de la agricultura familiar, a través de la creación espacios de participación proactiva, la articulación con los circuitos comerciales, el mejoramiento de las economías rurales y la sostenibilidad de los recursos naturales.

- **Pilar 4: Cambio climático y gestión agroambiental:** su objetivo es promover los esfuerzos intersectoriales para prevenir, mitigar y adaptarse al cambio climático y lograr una gestión agroambiental de excelencia que además de favorecer la sostenibilidad de los procesos productivos, permita una mayor diferenciación de la oferta exportable nacional en los mercados mundiales.

Cada uno de estos Pilares está dividido a su vez en áreas estratégicas, dentro de las cuales se insertan diversos instrumentos de política. Como se aprecia en la diagrama 2, existen Áreas Estratégicas que concentran una gran cantidad de instrumentos, lo que implica un trabajo de priorización a la hora de la ejecución para lograr resultados concretos:

**DIAGRAMA 2  
PILARES Y ÁREAS ESTRATÉGICAS DE LA POLÍTICA DE ESTADO**



Fuente: Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021. San José de Costa Rica.

Habiendo definido esta Política de Estado de largo plazo, actualmente se articula y concreta su ejecución con planes de mediano y corto plazo. En primer lugar, se han formalizado estos planteamientos a través del Decreto N°36.764, que declara de interés público y oficializa la Política de Estado. Por otra parte, se ha definido un Plan Sectorial de Desarrollo Agropecuario con un horizonte 2014. Este es un documento dinámico y operativo cuya versión actual incluye sólo las acciones que tienen recursos presupuestarios. Este Plan de mediano plazo incluye las acciones contenidas en los planes sectoriales sobre Cambio Climático y Gestión Agroambiental; Agricultura Familiar; Territorios;

Género y Juventud. También se están estableciendo redes con otros organismos que operan fuera del sector agropecuario, pues la ejecución de esta Política requiere de una intervención intersectorial. Este Plan Sectorial también se ha operacionalizado a través de la ejecución de tres tipos de agendas:

- **Agendas institucionales:** en donde los equipos de dirección de los organismos públicos adscritos al Ministerio de Agricultura y Ganadería se comprometen con las acciones de carácter nacional según sus competencias, y con las reformas que buscan modernizar sus respectivas instituciones.
- **Agendas de competitividad:** estas son de fundamental importancia y se ejecutan en coordinación con las Corporaciones por Rubros que existen en el país. Estas son entidades públicas no estatales que agrupan a todos los integrantes de las agrocadenas (productores primarios y agroindustrias) y que cuentan con recursos y con capacidad institucional para co-ejecutar estas agendas. Actualmente existen agendas definidas para el café (que incluye medidas tales como la renovación de cafetales y las denominaciones de origen, entre otras), la caña de azúcar (incorporación de valor agregado, entre otros temas), la carne bovina, y se está trabajando en la cadena del arroz, uno de los cultivos sensibles del país. Estas agendas también están organizadas en base a los mismos pilares de la Política de Estado.

También hay otros rubros productivos que no cuentan con Corporaciones, tales como las raíces tropicales, la carne de cerdo y los productos lácteos, con las cuales se trabaja en coordinación con las Cámaras a través de las cuales se organiza el sector. Las cadenas sensibles del sector, fundamentalmente la papa, la cebolla y los frejoles, son apoyadas por el Ministerio de Agricultura a través de los denominados Programas Nacionales, mesas de diálogo en las cuales los actores privados negocian agendas de trabajo con la institucionalidad pública agropecuaria, orientados a mejorar su competitividad.

- **Agendas regionales:** en donde se definen las principales iniciativas públicas y privadas que deben ejecutar las organizaciones del sector público agroalimentario en cada región y territorio.

Además, en el corto plazo, este Plan Sectorial de Desarrollo Agropecuario 2011-2014 se operativiza en la programación técnica y presupuestal de las diferentes organizaciones públicas agropecuarias mediante la formulación de los planes-presupuestos institucionales. Al respecto se han realizado análisis de coherencias tanto en el nivel nacional como regional.

### C. Algunas iniciativas específicas

En el marco de las agendas de competitividad ya mencionadas se ejecutan diversas medidas de política. Algunas de ellas son:

- **Cadena láctea:** se está trabajando en una alianza público privada para hacer un inventario de emisión de gases con efecto invernadero y de sumideros de carbono en 1.500 fincas lecheras (en diferentes pisos altitudinales) de los asociados de la Cooperativa de Productores de Leche Dos Pinos, que recepciona un alto porcentaje de la leche del país. Para tal efecto se desarrollará una línea base y la proyección de las emisiones basadas en las condiciones actuales (BAU). Con los resultados del inventario se realizarán balances de carbono y se definirán opciones de mitigación para obtener fincas donde se producirá leche con bajas emisiones (se busca reducir la emisión nacional del sector, que actualmente representa el 37% del total). Esta alianza muestra el grado de compromiso real del sector privado con el ambiente y por lograr una producción más limpia. También, mediante esta alianza se capacitará a profesionales, técnicos y productores en la temática de cambio climático. Este programa implica una adecuada coordinación del sector público - especialmente del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET)- y entre éste y el sector privado. El objetivo final de estas iniciativas es ofrecer productos con calidad climática (eco-competitivos).

- **Cadena piña:** se está trabajando en una plataforma nacional de producción y comercio sostenible y responsable. Este avance hacia sistemas de producción amigable con el ambiente incluye la temática de pérdida de suelos, equilibrio entre legislación y producción responsable, buenas prácticas, producción y mercado sostenible, todo lo cual implica un trabajo con cadenas de supermercados para diferenciar el producto en el mercado y lograr el reconocimiento de estos esfuerzos por parte de los consumidores. Para estos efectos se contempla la participación activa de todos los sectores involucrados en el encadenamiento de ese producto a nivel nacional e internacional. Así, en esta iniciativa participan la Segunda Vicepresidencia de la República, el MAG, el MINAET, los productores nacionales, los representantes de la sociedad civil, los compradores internacionales, la Organización Inter-eclesiástica para Cooperación al Desarrollo (ICCO) del Reino de los Países Bajos y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Costa Rica.
- **Cadena arroz:** se trabaja para fortalecer la competitividad de los pequeños y medianos productores de arroz, un rubro en donde hay fijación de precios por parte del Estado puesto que se trata de un producto de alta sensibilidad, que es muy importante en la dieta de los ciudadanos del país y en donde existen diversos problemas que bloquean la competitividad. Actualmente se ejecuta un programa que busca mejorar la productividad de este cultivo, la gestión de negocios, los aspectos comerciales y organizacionales, las condiciones de crédito y la infraestructura para el almacenamiento de los granos. También este programa contempla el desarrollo de alternativas productivas y de post-cosecha.
- **Gestión rural territorial:** en este nivel se trabaja en la ejecución de agendas en 11 territorios del país que han sido gestadas por los Grupos de Acción Territorial. Lo que se busca es generar dinámicas ascendentes que permitan focalizar acciones y recursos en áreas temáticas que van más allá de lo agropecuario, ejecutadas por alianzas público-privadas.
- **Foro Mixto Nacional y del Foro Mixto Regional:** Se ha trabajado también en la equidad e inclusión mediante la creación de espacios de diálogo y concertación con las organizaciones de pequeños y medianos productores.

## D. Conclusión: ¿cuáles son los desafíos?

El proceso de diseño y construcción de la Política de Estado ha sido exitoso pues ha permitido darle una orientación estratégica al sector, con la participación y la responsabilidad de todos los actores involucrados. La tarea de los próximos meses es ejecutar con éxito estas medidas de política. Esto implica tres desafíos:

- Encontrar financiamiento para la implementación de las diversas medidas, programas proyectos, lo cual no es fácil en un contexto fiscal que hoy no es favorable para la ejecución de inversiones en Costa Rica.
- Hacer un adecuado seguimiento y evaluación de las medidas. Esto implica evaluarlas a través de métodos de gestión por resultados que consideran las prioridades estratégicas sectoriales, líneas de base, indicadores, productos y sobre todo alineamientos institucionales y medición de la eficiencia en la ejecución del gasto público.
- Lograr una adecuada articulación de los organismos privados y públicos, en función de las metas y objetivos planteados en la Política de Estado.





### III. Brasil: agenda ministerial y cámaras sectoriales y temáticas

---

*Edilson Guimarães*<sup>1</sup>

#### A. Políticas agrícolas

Antes de 1965, cuando se hablaba de política agrícola en Brasil se hablaba de caña de azúcar y café. En 1965 se establece un sistema nacional de crédito rural 1965 (Ley N° 4.829) y en 1966 se establece la Política de Garantía de Precios Mínimos (PGPM) (Decreto Ley N° 79), en donde el gobierno se obliga a que los productores reciban cada año un precio mínimo por sus productos. Esta política se mantuvo estable hasta 1990, cuando se produce la apertura de la economía. La situación cambia en 1991, cuando se establece por primera vez una ley agrícola (Ley N° 8.171) que define todos los principios que debe seguir la agricultura brasileña. En 1996 se crea el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) (Decreto N° 1.946), un programa muy importante orientado a la agricultura familiar, que crece mucho en el tiempo y que finalmente se transforma en un Ministerio. Así, actualmente en Brasil hay tres ministerios sectoriales: el *Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento* (MAPA), el *Ministério do Desenvolvimento Agrário* - donde está el PRONAF- y el *Ministério da Pesca e Aquicultura* (MPA).

---

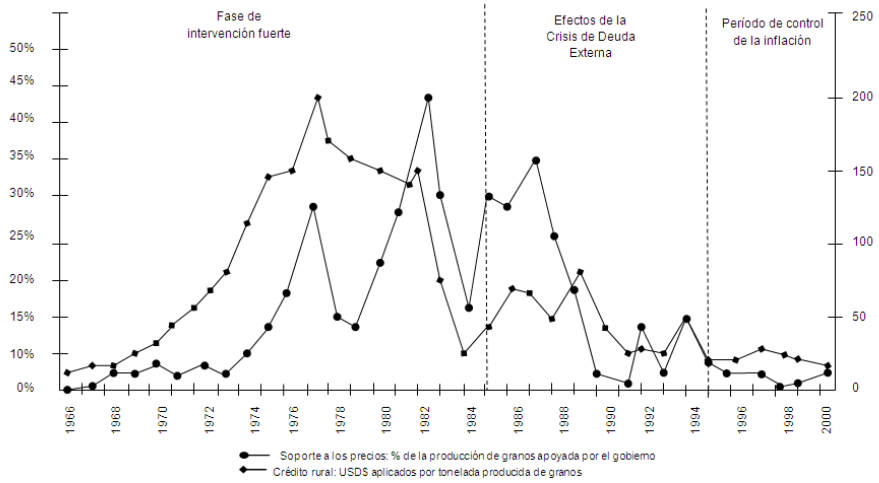
<sup>1</sup> Director de Comercialización y Abastecimiento Agrícola y Pecuario del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento de Brasil.

Con esta apertura la política agrícola cambia, pues se crean algunos instrumentos de mercados, que son diferentes a los del período anterior, tal como la Equipartación de los precios y el interés (Ley N° 8.427 de 1992) y el Prêmio de Escorrenca de la Producción (PEP) e de la Opción Pública, creado en 1996/97. En 2004 se crean instrumentos totalmente privados para financiar la agricultura (Ley N° 11.076). Son títulos financieros cuyo objetivo es financiar la agricultura utilizando fondos urbanos, que están localizados en los bancos. Como se observa en la Gráfico 8, el tamaño de la intervención del gobierno en la década del 70 es muy alto, llegando a tener en sus manos casi la mitad de los productos. El gobierno compraba productos y luego los vendía, y esto traía una serie de problemas. Eso provocó un cambio que hace que hoy la participación del gobierno tanto en el financiamiento como en la comercialización sea mucho más baja.

Actualmente los principales instrumentos de la política agrícola son tres:

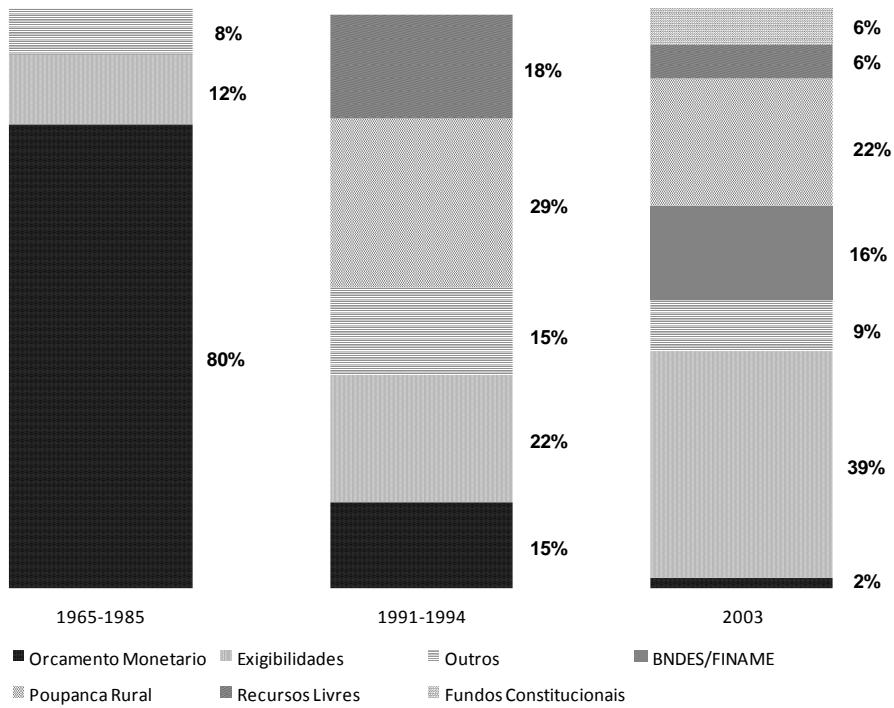
- **Crédito Rural:** como ya se señaló, este instrumento data desde 1965. Actualmente existen cuatro tipos de crédito: i) Créditos de largo plazo para hacer inversiones, el cual prácticamente no existía hasta los años 90, cuando se termina con la inflación; ii) Crédito de costeo —el más importante— que financia el período que va desde la siembra a la cosecha; iii) Crédito de comercialización, utilizado para apoyar al agricultor en el breve período en que vende sus productos, y; iv) Financiamiento de la agroindustria y las inversiones privadas, que juegan un rol muy importante como fuente de recursos.
- **Apoyo a la comercialización con garantías de precios e ingresos:** Este instrumento data de 1966 y actualmente existen bajo dos modalidades: i) Instrumentos tradicionales, compuestos por la Política de Precio Mínimo ya comentada, la Adquisición del Gobierno Federal (AGF) y los Préstamos para Comercialización (EGF). Estos instrumentos todavía se usan, pero no tiene importancia pues sólo se aplican en regiones de frontera o con los pequeños productores; ii) Nuevos instrumentos, en donde el gobierno -a través de subastas- da un apoyo para que los mercados apoyen al productor en la comercialización de sus productos. En esta categoría existen diversos instrumentos que no serán analizados en detalle en esta ocasión: Ecuilización de los Precios; Premio de Escorrenca a la Producción (PEP); Premio de Ecuilización que se Paga a los Productores (PEPRO); Contrato Privado de Opción de Venta y Prima de Riesgo de la Opción (PROP); Contratos de Opciones Privadas y Contratos de Opciones Públicas.
- **Seguro rural:** aunque este tipo de instrumento existe desde hace mucho tiempo, su actual modalidad de operación esta normada por una ley que permite que el gobierno subvencione parte del costo de la prima (Ley N° 10.823 de 2003 y Decreto N° 5.121 de 2004). Este es un instrumento muy importante pues como todos sabemos, la actividad agrícola es de alto riesgo: hoy cerca del 10% de la producción ya tiene seguro agrícola, lo que para Brasil es una cifra importante. Otro instrumento complementario es el reaseguro, vale decir, asegurar el seguro. En 2010 se aprobó una ley que crea un fondo para enfrentar catástrofes, que actualmente se está reglamentando. Finalmente existe otro instrumento que busca hacer una zonificación del país para facilitar la operación de las líneas de financiamiento y de aseguramiento de la producción. Esta información también ayuda a definir con mayor precisión cual es el paquete tecnológico que debe usar el productor en cada región, lo cual también contribuye a disminuir los riesgos.

**GRÁFICO 6**  
**EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA BRASILEIRA**



Fuente: CONAB, MAPA y BACEN.

**GRÁFICO 7**  
**FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL CRÉDITO RURAL**



Fuente: Bacen, BNDES, BB y otros. Elaboración SPA-MAPA.

## 1. Plan agrícola y ganadero

Este Plan es realizado por el MAPA todos los años, en consulta con todo el sector agrícola y rural. Para estos efectos se hacen reuniones, visitas y otras actividades con los productores, las cooperativas, los sindicatos rurales, bancos y otros actores, y también se utilizan las Cámaras Sectoriales como instancias de participación. En total se hacen entre 450 y 500 consultas cada año. El Plan es de corto plazo y sirve para definir los recursos que se invertirán en el siguiente ciclo agrícola a través del seguro rural, prestamos y apoyos a la comercialización. Adicionalmente el Plan se usa para ir haciéndole ajustes a la política agrícola de mediano plazo. Es aprobado durante el mes de julio y vale para una temporada.

## 2. Cámaras sectoriales

Las Cámaras Sectoriales fueron creadas a través de la ley agrícola de 1991 y tienen por objetivo promover el diálogo entre los eslabones de las cadenas productivas y promover acciones conjuntas para dar solución a los problemas identificados. En estos espacios se analiza la realidad de cada sector y de allí surgen sugerencias de política agrícola.

Cada Cámara está compuesta por 25 instituciones, públicas y privadas, que son coordinadas por un presidente designado por el Ministro de Agricultura, que tienen un mandato de dos años, pudiendo ser prorrogados por otro período. Existe dos tipos de Cámaras: las Cámaras Sectoriales, organizadas en 27 cadenas productivas (cuadro 3), y las Cámaras Temáticas, que abordan 7 temas transversales: Agricultura orgánica; Agricultura sostenible y de riego; Infraestructura y logística; Insumos agrícolas; Relaciones internacionales; Seguro de la agroindustria, y; Crédito y comercialización de la agroindustria.

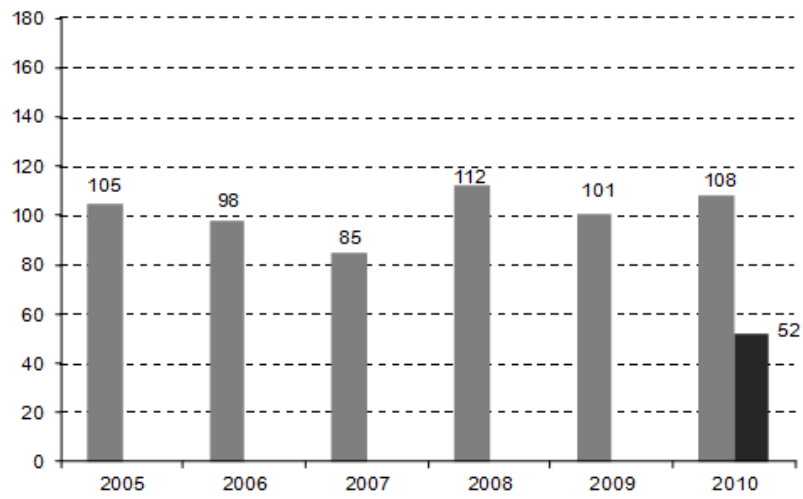
Ambos tipos de Cámaras agrupan a 437 entidades, de las cuales 352 son instituciones privadas y 85 son instituciones públicas, lo que las hace bastante representativas. Como se aprecia en la Gráfico 10, las Cámaras tienen una dinámica de reuniones sistemática, con 108 reuniones regulares en 2010 y 52 reuniones dedicadas a planeamiento estratégico de las cadenas, con un horizonte de 5 años. El promedio de participantes por reunión es de 28 personas, lo que hace que cada año participan más de 3.000 personas en estas instancias. Los temas tratados van desde definición de escenarios, planes de cosechas, créditos, asistencia técnica, marcos regulatorios y se hacen aportes para el diseño de leyes sectoriales, un área muy importante. En estas reuniones se adoptan resoluciones y recomendaciones, que se destinan al MAPA, a otros ministerios y al Parlamento. En todo este proceso el MAPA cumple varias funciones: darle legitimidad institucional, política y legal a las Cámaras, darles un apoyo administrativo y operacional, mediar en los conflictos internos de las cadenas -lo cual es una tarea muy difícil- y procurar generar políticas de desarrollo para cada agrocadena. En suma, el MAPA busca que las Cámaras funcionen y que hagan sugerencias para gobernar.

**CUADRO 3**  
**CAMARAS SECTORIALES**

Agrocadenas	
Azúcar y alcohol	Flores y plantas ornamentales
Algodón y derivados	Bosques plantados
Arroz	Frutas
Aves y cerdos	Hortalizas
Goma natural	Leche y productos lácteos
Cacao	Yuca y derivados
Cachaça	Miel y productos apícolas
Cabras y ovinos	Maíz y sorgo
Carne de vacuno	Semillas oleaginosas y biodiesel
Cítricos	Aceite de palma
Cría de caballos	Soya
Haba	Tabaco
Fibras naturales	Viticultura, vinos y derivados
Cultivos de invierno	

Fuente: Elaboración propia.

**GRÁFICO 8**  
**NÚMERO DE REUNIONES DE LAS CÁMARAS TEMÁTICAS**



Fuente: Elaboración propia.



## **IV. Uruguay: estrategia de desarrollo agropecuario**

---

*Carlos Paolino*<sup>1</sup>

### **A. Los cambios estructurales en la economía y en el sector agropecuario uruguayo**

Uruguay es un país que históricamente ha tenido una distribución del ingreso muy igualitaria en el contexto de América Latina y sigue siendo así hasta el día de hoy. Sin embargo, en las últimas décadas el país también se ha caracterizado por contar con una economía poco dinámica, que ha presentado tasas de crecimiento muy insuficientes. Pero actualmente esta tendencia ha cambiado: Uruguay lleva nueve años de crecimiento sostenido, lo que ha generado un contexto diferente para el diseño de las políticas públicas, particularmente de las políticas silvoagropecuarias. La tasa promedio de crecimiento anual entre 2004 y 2009 fue de un 6,1%, lo que conlleva una situación inédita en la historia reciente del país.

Aunque el presente Seminario ha puesto el énfasis en el diseño de políticas sectoriales, esta presentación se inicia con una rápida reseña de diversas políticas transversales, que son complementarias a las políticas por agrocadena que se hacen a nivel de las mesas sectoriales. Hemos tomado esta opción porque consideramos muy importante reflexionar a nivel macrosectorial, considerando el hecho de que el Estado uruguayo

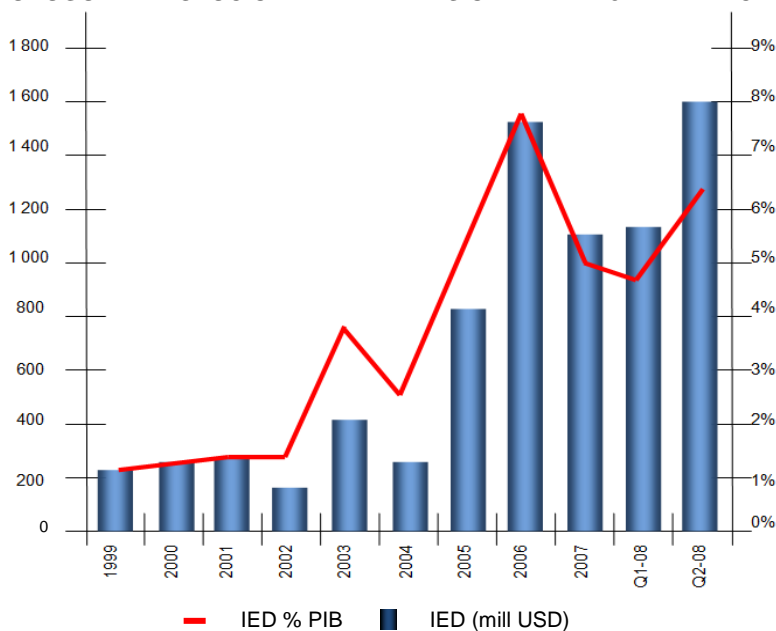
---

<sup>1</sup> Director de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay.

quedó bastante debilitado después de muchos años de desinversión o de muy baja inversión en los organismos públicos. Además hay capacidades asociadas a bienes públicos absolutamente claves desde el punto de vista de la competitividad de largo plazo, que ocupan un lugar importante en el diseño de las políticas.

En relación a la inversión extranjera directa, Uruguay era un país que tenía una de las menores tasas de inversión en la región. Eso hoy ha cambiado, gracias a políticas específicas que han generado un marco institucional para incentivar la inversión extranjera directa, lo que se refleja en las cifras presentadas en el Gráfico 9. Otro tanto ha pasado con el crecimiento de las exportaciones, en donde éstas se triplicaron en los últimos seis años.

**GRÁFICO 9**  
**URUGUAY: EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA**

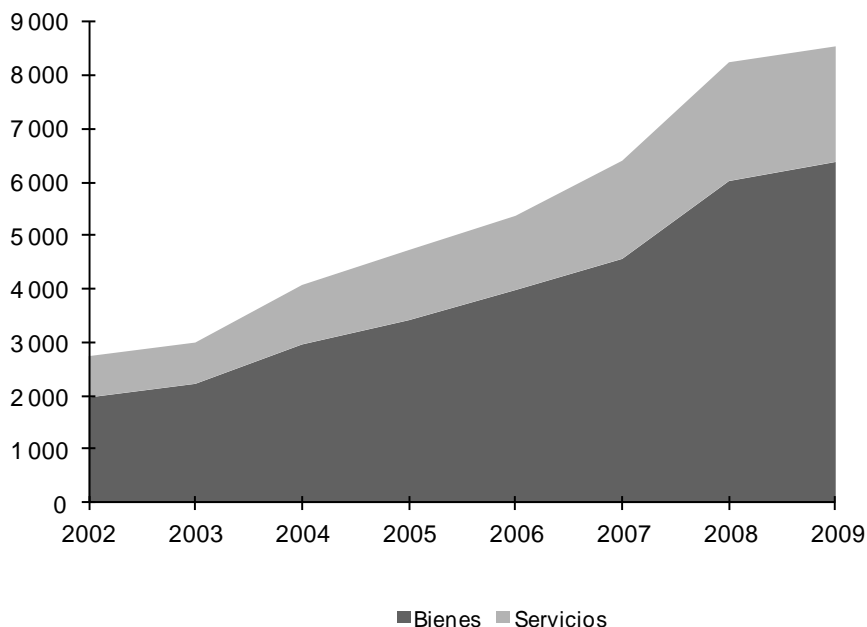


Fuente: BCU.

Se observa además una creciente diversificación de los mercados externos —sólo el 32% del total de los envíos va a MERCOSUR mientras que Asia ya alcanza el 19%—, aunque todavía se aprecia una concentración en pocos productos: en 1985 el 58% del valor de las exportaciones correspondían a productos intensivos en recursos naturales, cifra que ha subido a un 77% en 2010. Hay un fenómeno de agrospecialización creciente, lo cual plantea grandes desafíos en términos de cómo pensar una estrategia de desarrollo de largo plazo y de cómo diseñar políticas públicas.



**GRÁFICO 10**  
**URUGUAY: EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES**  
*(En US\$ millones)*



Fuente: BCU y TradeMap.

En diversos productos Uruguay ocupa un lugar importante o en el ranking de países exportadores, como es el caso de la carne bovina y el arroz (6° lugar), de la soya (7° lugar) o de la carne ovina (8° lugar), de manera que siendo un país pequeño, con esa dinámica de exportaciones tiene un papel relativamente importante en dicho comercio. Aunque ese rol es minoritario, al menos gráfico en la tabla de posiciones.

En relación a los efectos dinámicos acerca de lo que implica este perfil de especialización, OPYPA trabaja con la matriz de contabilidad social, de forma de poder medir los encadenamientos dentro de la economía uruguaya. Al mirar el perfil de la estructura económica nacional se aprecia que ésta está relativamente poco diversificada y que presenta una alta concentración en la producción agropecuaria. La matriz muestra que el mayor efecto multiplicador está en el sector agropecuario (Cuadro 4). Estos datos tienen diversas lecturas pues evidencian de alguna forma la debilidad de los otros sectores y el hecho de que los encadenamientos intersectoriales están muy concentrados en la agricultura y la agroindustria de primera transformación. Este dato es relevante para efectos de diseño de políticas públicas, pues afecta los niveles de creación de empleos, el volumen de exportaciones y otras variables de nivel macrosectorial.

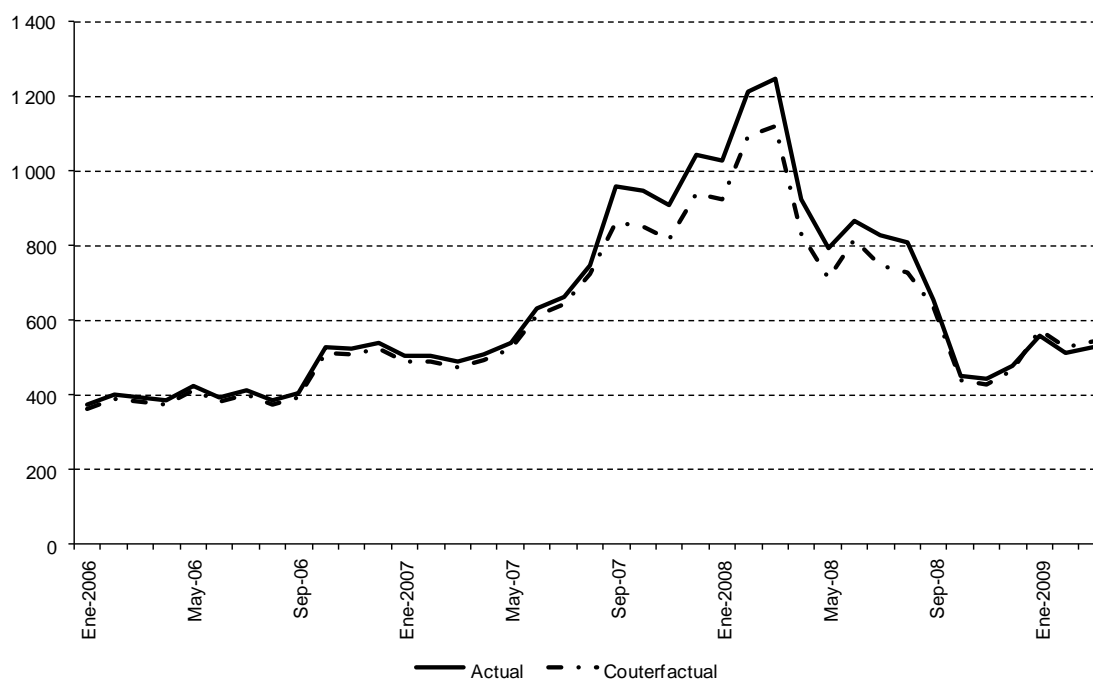
**CUADRO 4**  
**EFFECTOS MULTIPLICADORES SOBRE LA ECONOMÍA**

Actividades	Efecto multiplicador total
Agropecuario	6.22
Industria manufacturera	5.47
Servicios	6.08
Resto	5.88
Promedio	5.91

Fuente: Terra 2009, con base en Matriz Contabilidad Social.

En suma, se aprecia una gran dinamismo de la economía, en donde el sector silvoagropecuario y agroindustrial juegan un rol central (Gráfico 11). Dentro del sector, se aprecia un boom fundamentalmente agrícola, sobre todo oleaginosas y en menor medida cereales, con cambios en los sistemas de producción, con mayores niveles de escalas, con un incremento en las áreas sembrados pero sobre todo en productividad, todo lo cual ha finalmente cambiado la base tecnológica.

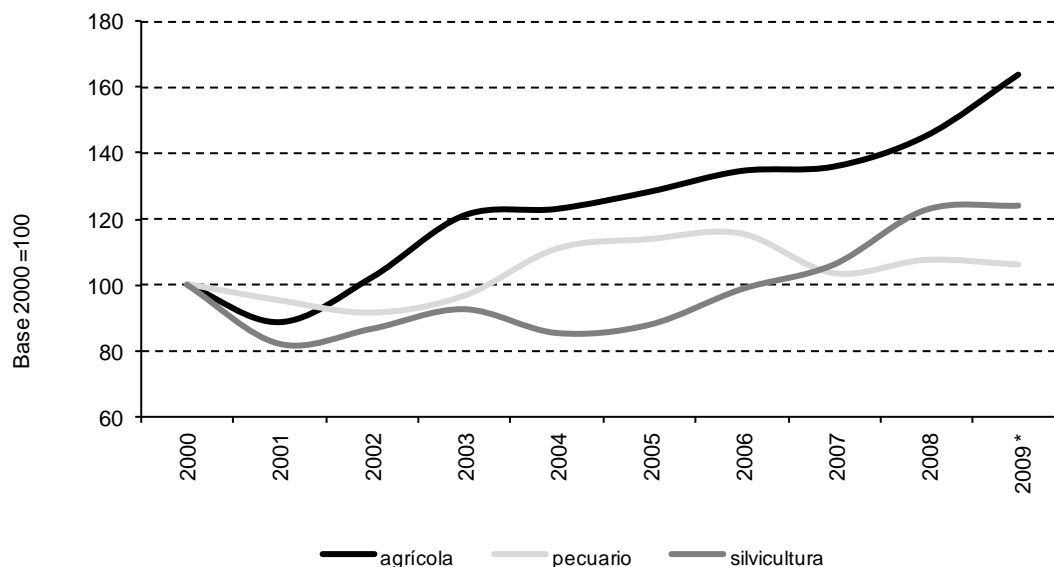
**GRÁFICO 11**  
**EVOLUCIÓN DEL PBI AGROPECUARIO Y GLOBAL**



Fuente: BCU.

La silvicultura es el resultado de una política de estado, en donde hubo una ley forestal que incentivo muchísimo la producción y las exportaciones. La ganadería muestra un ritmo más moderado, aunque el sector lácteo se expande, pero no a las tasas de la agricultura y de la actividad forestal (Gráfico 12).

**GRÁFICO 12**  
**COMPORTAMIENTO DE LOS SUBSECTORES**



Fuente: OPYPA en base a BCU.

Ligado a esta expansión, en los años recientes se ha desarrollado el mercado de tierras, con un incremento en el valor de los arriendos y del precio de la tierra (alrededor de US\$ 2.500 por hectárea en 2010), que eran impensables hace ocho años atrás. Dentro de la estructura agraria la agricultura familiar tiene un gran peso relativo en términos del número de establecimientos -el 63% de las fincas están en manos de la agricultura familiar-, aunque su importancia es más baja en términos de superficie explotada pues este segmento sólo posee el 15% del total. Esto también plantea desafíos específicos en materia de diseño de políticas.

En síntesis, Uruguay experimenta un proceso de cambio estructural, con un alto nivel de crecimiento, una alta tasa de inversión, una creciente especialización agroindustrial y una diversificación de mercados que va más allá de MERCOSUR.

## 1. Las prioridades del desarrollo agropecuario: la importancia creciente de las políticas transversales

En función de las transformaciones que experimenta la agricultura uruguaya, el gobierno ha definido siete áreas estratégicas de política sectorial.

- **Conservación de los recursos naturales:** un primera línea relevante de trabajo es la conservación de suelos. En la década del 40 Uruguay experimentó una expansión agrícola sin contar con las regulaciones adecuadas, lo cual llevó a una gran erosión de suelos en la zona sur y luego en la zona oeste. Hoy se observa con preocupación que, de no mediar políticas conservacionistas coordinadas con el sector privado, pueda suceder un fenómeno similar pues hay una creciente intensificación en el uso de este recurso. Para lograr una buena conservación de suelos la siembra directa constituye el cambio tecnológico relevante. Aunque actualmente más del 90% de la superficie se maneja a través de esta tecnología, la existencia de rotaciones de suelos con más de un cultivo al año, que han sustituido rotaciones agroganaderas muchos más sustentables, implica

un desafío tecnológico muy claro. Esto implica enormes riegos en materia de erosión de suelos, lo cual exige de una mejor investigación y de un alto compromiso del sector privado. Otra línea de trabajo importante dentro de esta área estratégica es el manejo de los recursos hídricos, en donde en Uruguay está todo por hacer. El único cultivo regado es el arroz y ahora se comienza con la fruticultura, pero el potencial existente para avanzar en cultivos irrigados es muy grande. Actualmente el Poder Ejecutivo está empeñado en diseñar nuevas normas en consulta con el sector privado, que incluya regulación e incentivos.

- **Trazabilidad:** se quiere pasar desde la trazabilidad bovina hacia un sistema nacional de información agropecuaria. Uruguay es el primer país del mundo que tiene todo su ganado bovino trazado, esto es, que cuenta con un sistema de identificación que permite hacer un seguimiento al ganado desde que nace en la finca hasta que los diferentes cortes de carnes llegan al consumidor, pasando por las plantas faenadoras. Junto con reducir las asimetrías de información y bajar los costos de transacción, este sistema también permite que el sector productivo garantice la inocuidad de los productos que envía al mercado. Esta política de trazabilidad se orientó desde el inicio a la construcción de bienes públicos. No obstante, también es muy claro que el despliegue de esta estrategia permitirá crear la condición para que surjan otro tipo de bienes, por ejemplo cuando un grupo de productores se unen y aprovechan este sistema para generar bienes de club, tal como lo podrían ser las carnes hereford trazadas y producidas a partir de una determinada alimentación, en función de una base tecnológica dada. Adicionalmente, a partir de estos sistemas es posible diseñar políticas públicas más específicas, tales como programas de incentivos a la cría, focalizados por regiones ganaderas de menor desarrollo relativo. Actualmente se está trabajando en esta área de impulso a la trazabilidad de la producción ganadera nacional, pero las perspectivas de desarrollo claramente trascienden a este sector, para constituirse a futuro, en una política de Estado que, basada en el desarrollo y aplicación de las TIC's en las cadenas agroindustriales, permitan indentificar a Uruguay como un proveedor seguro y confiable de alimentos al mundo..
- **Mitigación y adaptación al cambio climático:** De acuerdo a las cifras del Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (2007), las evidencias que indican que la temperatura promedio está subiendo en el planeta son bastante claras, lo que genera una mayor inestabilidad del clima. En el caso de Uruguay ello se ha traducido en una gran variación interanual de las precipitaciones y en un incremento del número de sequías. En los últimos 10 años se han presentado cuatro episodios de sequías en Uruguay, lo que finalmente impacta en las cifras macroeconómicas, tal como la recaudación fiscal o el empleo. Esto quedó en evidencia cuando evaluaron los efectos de la sequía 2008 y 2009 con la Matriz de Contabilidad Social. Para enfrentar estos fenómenos están trabajando en la instalación de un programa de seguros climáticos basados en índices. Para estos efectos se está coordinando y constituyendo alianzas alianzas con organismos internacionales y con países más desarrollados. También están trabajando en el financiamiento y en el diseño de incentivos para promover la adopción de buenas prácticas y la realización de inversiones a nivel del predio agropecuario, sobre todo en las fincas ganaderas. Otra línea de trabajo en materia de adaptación al cambio climático dice relación con la generación de innovaciones tecnológicas, buscando en muchos casos promover una mayor resiliencia en los sistemas productivos más vulnerables, en particular en las zonas más tradicionales de la ganadería extensiva. En materia de mitigación, uno de los principales temas de investigación se refiere a la reducción de emisiones de gases efecto invernadero de la ganadería uruguaya, evaluando científicamente con datos locales el impacto de los diferentes sistemas de producción.
- **La agricultura familiar y su incorporación a las cadenas de valor:** Uruguay es un país que presenta, en el concierto de los países de América Latina, los mayores niveles de equidad social, los cuales también se extienden a nivel del sector agropecuario. No obstante, los cambios operados en los últimos años, si bien no han revertido esta situación, exigen estar

muy alertas y decididos en la creación de nuevas capacidades técnicas, organizativas e institucionales para que no se generen niveles crecientes de desigualdad social. Al respecto, se han definido y comenzado a implementar políticas diferenciadas a varios niveles, desde los procesos de innovación tecnológica hasta los programas de reforzamiento institucional, que inserten a la agricultura familiar en las cadenas de valor. Actualmente están trabajando en esta área con varias cadenas, lo cual no es una tarea fácil dado las presiones de corto plazo que siempre hay que enfrentar.

- Sanidad animal y vegetal, calidad e inocuidad de los alimentos: Los temas sanitarios son relevantes en sí mismos. Uruguay tiene ciertas ventajas en el área de la sanidad animal, pero están más rezagados en sanidad vegetal: esto implica que están trabajando para generar nuevas capacidades en esta área. Los temas de inocuidad de alimentos también constituyen un área emergente, y los están abordando pensando no solamente en los mercados externos sino que también en el mercado doméstico. Las normas internacionales son muy dinámicas y condicionan el acceso a los mercados. Esto implica que no basta con las políticas que ya están siendo implementadas sino que también hay que tener la capacidad de anticipar las demandas de los mercados a los cuales se quiere acceder.
- Políticas estratégicas de inserción internacional: el mercado global es muy importante y en esta área los desafíos son muchos y están asociados a nuevos patrones y demandas de competitividad agropecuaria y agroindustrial: sanidad, bienestar animal, inocuidad, medio ambiente, mitigación y adaptación al cambio climático, entre otros. Por lo tanto, no sólo se trata de una política comercial sino de una verdadera estrategia de agro-especialización con base en la construcción de una competitividad estructural, atendiendo a estas demandas emergentes. Estos desafíos se están enfrentando junto al sector privado, a través de las mesas sectoriales.
- Marcos institucionales para la definición y ejecución de las políticas públicas: La última área estratégica se refiere a los modelos de gobernanza y tiene una importancia crítica. Una posibilidad es operar a través de un modelo burocrático centralizado, que sería el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) trabajando por sí mismo. Otra posibilidad está asociada a la constitución de entidades públicas no estatales, en donde se descentraliza la toma de decisiones y se crean instituciones que asumen funciones de política pública: el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA), el Instituto Nacional de la Leche, el Instituto Nacional de Semillas y varios otros. Estas entidades tienen una institucionalidad privada y fueron creadas durante la década de los años 90, cuando se quiso reducir el aparato del Estado. Actualmente se reconoce que esa forma de gobernanza es mucho más ágil y eficiente que un aparato centralizado. Sin embargo, no es posible delegarles a estas entidades la responsabilidad de hacer política pública. En el marco de un sistema democrático, en donde se eligen a las autoridades, estas entidades deben trabajar en función de las prioridades estratégicas definidas por el Estado.
- Por tal razón, actualmente la labor de estas entidades se inserta en el marco de una visión mucho más integral establecido por el gobierno. A nivel de ministros se trabaja en gabinetes ministeriales, en donde el MGAP trabaja junto a otros ministerios relacionados. Existe un Gabinete de Innovación, uno Productivo y otro de Bioseguridad, que son los encargados de definir las políticas estratégicas.

En la institucionalidad agropecuaria/agroindustrial también se han desarrollado varias Mesas Sectoriales por productos (trigo, cebada, oleaginosas, forestal, entre otras). En muchos casos surgieron por iniciativa de productores y agroindustrias innovadoras y, en sus inicios, tuvieron un papel importante las organizaciones de investigación agropecuaria (básicamente INIA y parcialmente la Facultad de Agronomía). Estos espacios de articulación pública/privada, aunque con diferencias en algunos casos importantes entre ellas, inauguraron ya desde la década del 90 nuevas modalidades de articulación meso/sectorial para tratar agendas específicas de mediano y largo plazo. Muchas de ellas tienen una

orientación específica para construir una agenda tecnológica de innovación, pero otras (las menos) van involucrando también en sus plataformas otros aspectos igualmente relevantes para la construcción de una competitividad estructural (temas de capacitación de fuerza de trabajo, negociación intra cadena, infraestructura, otros).

## **2. Conclusiones y desafíos**

Como conclusión de esta presentación hay que decir que la economía uruguaya está atravesando un proceso de crecimiento y cambio estructural muy pronunciado, con un crecimiento del producto, las inversiones y las exportaciones agrícolas y agroindustriales, las cuales se orientan hacia mercados globales “extra región” y se basan en la incorporación de progreso técnico (aumento de rendimientos parciales y de la Productividad Total de Factores). La especialización en sectores intensivos en recursos naturales no es contradictoria con el desarrollo de sectores intensivos en conocimientos; por el contrario, el desarrollo de sinergias entre ambos sectores es crucial para crear competitividad internacional con integración social.

Para incentivar estos procesos se ejecuta una política agropecuaria centrada en la conservación los recursos naturales, la mitigación y adaptación al cambio climático, la trazabilidad, el desarrollo de la agricultura familiar, la sanidad e inocuidad, la inserción internacional y el fortalecimiento de un marco institucional público privado de carácter integral. No existen recetas únicas, pero contar con reglas del juego estables y conocidas a nivel macro, así como con desarrollos institucionales sectoriales de articulación entre actores públicos y privados, constituyen piezas claves de estos procesos dinámicos de transformación.

Los temas de Desarrollo Rural forman parte importante de la nueva agenda de políticas públicas agropecuarias. Si Uruguay pretende seguir siendo el país “menos desigual” del sub continente, esta dimensión de las políticas públicas es clave. En apoyo a estas políticas se requieren no sólo recursos destinados a tal fin, sino además nuevos desarrollos institucionales y la construcción de capacidades que permitan estar a la altura de los desafíos planteados.

## V. México: la experiencia de los Comités Sistema Producto

---

*Sebastián Peña*<sup>1</sup>

### A. Algunos indicadores del sector agropecuario mexicano

Antes de referirse a los Comités Sistema Producto es pertinente hacer algunas referencias sobre el sector agropecuario mexicano. El sector primario contribuye con 3.7% del PIB, cifra que sube a 8,8% si a eso le agregamos el eslabón agroindustrial. La tasa media anual de crecimiento del sector primario fue de 2,1% entre 2005 y 2010, cifra que alcanza el 1,8% si la promediamos con el sector alimentos, bebidas y tabacos. En México hay una población de 112 millones de personas de las cuales el 77% vive en localidades urbanas. El total del territorio nacional alcanza a las 198 millones de hectáreas, de las cuales el 58% se destina a terrenos de agostaderos y apacentamiento (ganadería), el 23% a bosques y selvas, el 15% a tierras agrícolas y el saldo restante (4%) es superficie ocupada por aguas o por asentamientos humanos. De las tierras agrícolas un 40% se destina a cereales (maíz, arroz, trigo, otros), un 29,7% a forrajes, un 10,9% a cultivos industriales (caña de azúcar, café, agave, entre otros), un 8,2% a legumbres, un 6,5% a frutales y un 2,5% a hortalizas.

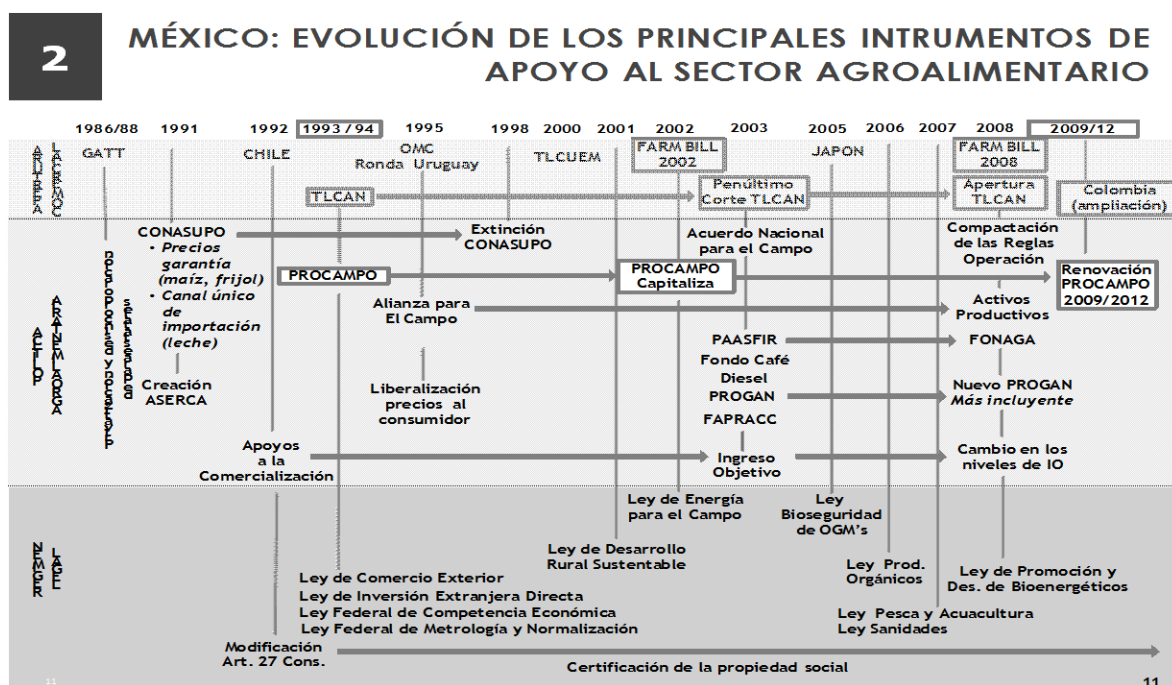
---

<sup>1</sup> Resumen de la presentación del Director de Cultivos Básicos y Oleaginosas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México.

Existen 5,5 millones de unidades de producción con actividad agropecuaria o forestal, que presentan niveles de desarrollo heterogéneos: 15% lo integran productores con orientación comercial, 35% corresponden a productores en transición -con algún acceso al mercado- y el resto son productores de autoconsumo. México es un país megadiverso -tiene el 10% de las especies mundiales conocidas- y es uno de los ocho centros de origen de las plantas cultivadas. Finalmente, México ha firmado 12 tratados de libre comercio lo que le ha permitido acceder a un mercado potencial superior a 1.200 millones de personas en 44 países, que anualmente importan productos agroalimentarios por 395 mil millones de dólares.

Los dispositivos de política agrícola han ido evolucionando conforme se ha avanzado en esta estrategia de apertura comercial, en donde el énfasis ha sido pasar desde bienes privados a bienes públicos.

**DIAGRAMA 3**  
**EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE APOYO AL SECTOR AGROPECUARIO**



Fuente: Elaboración propia.

Uno de los principales hitos fue la modificación del artículo 27 constitucional que liberalizó la tenencia de la tierra en el sector ejidal; en un momento se temió que esta medida iba a generar un proceso de concentración de la tierra, lo que al menos hasta la fecha no ha sucedido. Por el contrario, esta medida ha impulsado la producción y la productividad. Otro hito importante es la promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), que opera como una ley marco del sector y que entre otras cosas crea los Comités Sistema Producto (CSP).

## B. Los retos de la seguridad alimentaria y la competitividad

Los retos que enfrenta el sector están muy vinculados al incremento de la población y demanda de alimentos, al rol crecientemente protagónico del consumidor, al desafío de producir alimentos saludables e inocuos —productos orgánicos o productos con mejor sabor y color— cuyos procesos de producción deben cuidar los recursos naturales. Se necesitan también productos variados y disponibles todo el año,



envasados de acuerdo a las necesidades del consumidor. La oferta de productos de “nicho” constituye también otro desafío adicional al que debe responder el sector.

Frente al incremento reciente de los precios de los alimentos, México está trabajando para incrementar la productividad de la producción primaria, alinear su oferta de productos con las megatendencias de consumo, aumentar la eficiencia de la cadena de suministro de alimentos y masificar el uso de las prácticas de producción sustentables. Para estos efectos se trabaja en el mejoramiento de la organización productiva, en asistencia técnica, capacitación y transferencia de tecnología, en la promoción de la innovación y visión empresarial, en el montaje de sistemas de financiamiento oportunos y accesibles y en la integración de las cadenas de suministro.

Sobre este último punto, SAGARPA procura crear una cultura de la planeación en los CSP a través del diseño y la implementación de Planes Rectores actualizados y convergentes. Lo que se busca es generar una cultura de la empresarialidad, que también alcance a los pequeños productores. Para estos efectos se han establecido nuevos Centros de Servicios Empresariales a fin de articular la prestación de servicios con los planes de negocios. En función de lo anterior, las estrategias específicas de la SAGARPA son:

- Reorientar sus programas al fomento productivo
- Incrementar la productividad del sector a través de la tecnología
- Eliminar duplicidades entre programas propios y con otras dependencias
- Coordinar estrategias federales y estatales para lograr un mayor impacto del gasto
- Promover la producción sustentable que considere y mitigue los efectos del cambio climático
- Aumentar la eficiencia de la cadena de suministro de alimentos
- Aumentar la oferta de alimentos saludables y de calidad

## 1. Los Comités Sistema Producto

El marco legal que regula los CSP está definido en la LDRS, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 7 diciembre del 2001, capítulo XIV, artículos 143 – 152 y 179. El mandato de trabajar por Sistema Producto también está establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2007-2012. En el reglamento interno de la SAGARPA (Art. 19, Fracc. II) se señala que en su papel de cabeza del Sector Agropecuario, la SAGARPA, a través de la Subsecretaría de Agricultura, y como atribución específica de la Dirección General de Fomento a la Agricultura, debe “establecer y coordinar los comités nacionales, regionales y estatales por Sistema Producto...”

Estas entidades están intergradadas por los productores, las agroindustrias y todos los otros actores que forman parte de una cadena productiva. SAGARPA busca mejorar el desempeño de los Comités Sistema Producto, como mecanismos de planeación, comunicación y concertación permanente, entre los actores económicos y que participen en la instrumentación de políticas, planes y programas de desarrollo rural. En ese marco, los objetivos específicos son convertir a los Comités Sistema Producto en impulsores de la empresarialidad de los actores con enfoque de mercado, para lo cual actualmente trabajan en el fomento de los Centros de Servicios Empresariales, para proveer información estratégica, innovación tecnológica, financiamiento, compras consolidadas y asesoría con enfoque de mercados, entre otros. De ese modo, se busca trasladar muchas de las funciones del gobierno a los propios Comités. Esto implica reforzar la institucionalidad de los CSP, de modo que sean autosuficientes y autogestionados.

Así, los CSP están contribuyendo a maximizar la competitividad de cada cadena productiva, a lograr una inserción eficiente y equitativa de los productores primarios en las cadenas productivas, y por ende, a mejorar el posicionamiento de sus productos en los mercados. Todo ello contribuye a

incrementar el ritmo de crecimiento sectorial y nacional. La estrategia implementada desde 2003 contempla diferentes fases, las que se presentan en la diagrama 4.

**DIAGRAMA 4**  
**FASES DE LA ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS CSP**



Fuente: Elaboración propia.

Existen 60 CSP nacionales y 455 comités estatales, lo cuales cubren el 74% del valor de la producción agrícola del país, el 97% del valor de la producción pecuaria y el 53% del valor de la producción acuícola y pesquera (Cuadro 5). Todos estos CSP son atendidos en forma integral por parte de SAGARPA y los diversos organismos públicos relacionados, cubriendo todas las dimensiones que deben ser trabajadas para que el producto llegue al mercado: Planeación (SFA); Organización (SFA); Organizaciones Económicas Rurales (SDR); Innovación Tecnológica (SNITT-COFUPRO-INIFAP-Fundaciones Produce); Asistencia Técnica y Capacitación (SDR-SINACATRI-INCA-STYPS); Inversión en Activos (SSA-SSDR-CGG-CONAPESCA); Financiamiento (SFA-FIRCO-FIRA-FINRURAL); Sanidad e Inocuidad (SENASICA) y Comercialización (ASERCA-SE-PROMEXICO).

**CUADRO 5**  
**COMITÉS SISTEMAS PRODUCTOS AGRÍCOLAS, PECUARIOS Y ACUÍCOLAS**

38 Comités Nacionales						
	Granos y Oleaginosas	Hortofrutícolas y Ornamentales			Industriales	
Agrícolas	Maíz	Ajo	Mango	Nuez	Agave Tequila	Vainilla
	Frijol	Chile	Cítricos	Uva	Cacao	
	Arroz	Papa	Fresa	Ornamentales	Café	
	Trigo	Nopal	Aguacate	Limón Persa	Maguey mezcal	
	Sorgo	Melón	Durazno	Tomate Rojo	Palma de aceite	
	Cebada	Guayaba	Limón M.		Hule	
	Oleaginosas	Manzana	Piña		Coco	
	Algodón	Plátano	Papaya		Jamaica	
242 Comités Estatales						
Pecuarios	11 Comités Nacionales					
	Bovinos leche	Bovinos Carne	Avícola	Apícola	Caprinos	
	Ovinos	Cunícola	Porcinos	Huevo para plato	Ganadería Diversificada	
Équidos	150 Comités Estatales					
Acuícolas	11 Comités Nacionales					
	Camarón de Cultivo	Ostión	Calamar	Sardina	Trucha	
	Camarón de Altamar	Tilapia	Langosta	Bagre	Pulpo	
	Peces de Ornato	Comités Estatales				

Fuente: Elaboración propia.

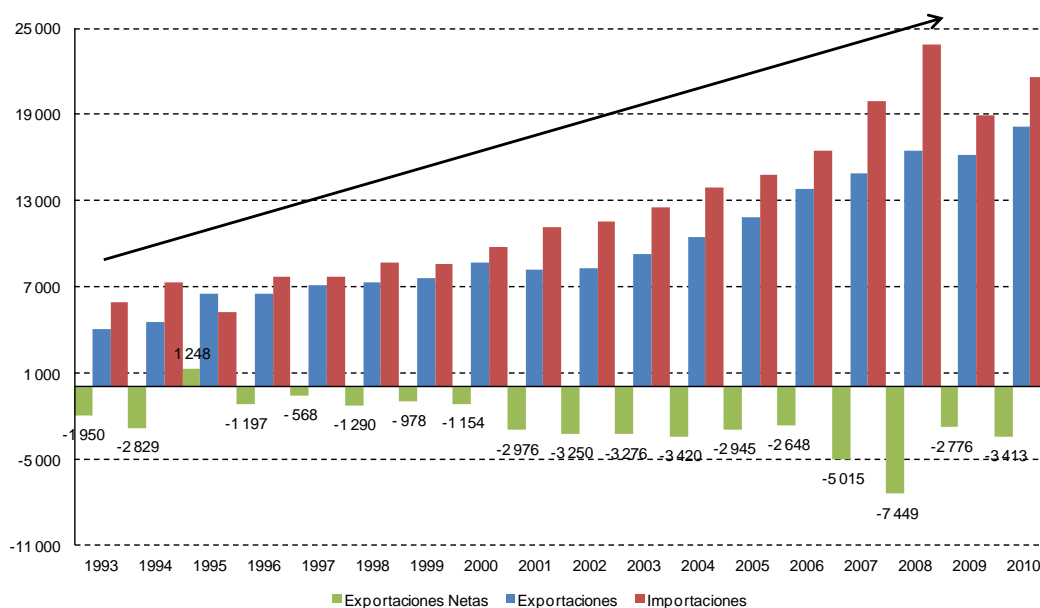
## 2. Conclusiones: algunos resultados

Los CSP han evolucionado en el tiempo. En una primera etapa estas entidades eran organizaciones con un fuerte componente corporativista, en donde los eslabones productivos estaban desarticulados y tenían frecuentes conflictos entre sí (por los precios pagados a los productores y por otros temas en donde se expresaban intereses contrapuestos). En la cadena existían estructuras económicas no adecuadas, los actores eran muy dependientes del apoyo gubernamental y tenían una orientación productiva que no estaba enfocada en el consumidor final.

Actualmente los CSP son organizaciones ejecutivas con enfoque de cadena productiva, en donde los eslabones reconocen la importancia de que la cadena sea exitosa en su conjunto; por ejemplo, los molinos de arroz actualmente reconocen los costos de producción de los productores y les dejan un margen de utilidad. Además hay una permanencia y continuidad de largo plazo en las acciones y decisiones de la política pública, con un desarrollo de una perspectiva gubernamental y con acciones conjuntas con visión integral de convergencia entre programas orientados al mercado. Lo más importante que se ha logrado hasta ahora es que los Comités Sistema Productos han evolucionado desde una visión peticionaria a una visión de mercado, propositiva, operativa y empresarial.

En relación al impacto que ha tenido esta estrategia, se aprecia que en los últimos años los incrementos en la producción se deben principalmente a aumentos en productividad, pues la superficie sembrada se ha mantenido en aproximadamente 21 millones de hectáreas. Adicionalmente los productores han diversificado sus opciones productivas, en donde sobre todo se aprecia un incremento en la productividad de las cadenas de frutas y hortalizas, en gran medida gracias a la posibilidad de exportar a los Estados Unidos y Canadá. De este modo, en 2010 el comercio agropecuario y agroindustrial de México con el mundo alcanzó 40 mil millones de dólares, cifra 3.4 veces superior a la registrada en 1994.

**GRÁFICO 13**  
**BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA Y AGROINDUSTRIAL**  
(En millones de dólares)



Fuente: Banco de México.

Con todo, el Gráfico 13 señala que en el plano sectorial México sigue importando un poco más de lo que exporta, aunque la tasa media anual de crecimiento revela que las exportaciones se expanden a un ritmo mayor que el de las importaciones (9,1% contra un 7,0%). De allí que en el sector exista una visión optimista, que se refuerza al considerar que lo que se importa son granos y lo que se exporta son frutas y hortalizas, y adicionalmente al considerar que las importaciones de granos decrecen en volumen desde el año 2006 en adelante (a una tasa de -4,6%). Esta visión optimista se basa además en las experiencias positivas que se han presentado en diversas agrocadenas –por ejemplo, la fresa, el aguacate, el maguey y el mezcal, la papaya, la guayaba y la piña- las cuales prueban que la adopción de un enfoque de agrocadenas da resultados. Los Comités Sistemas Productos son la suma de las voluntades de los actores económicos. El rol del gobierno es normativo por mandato y facilitador por convicción. De este modo se han trabajado los Comités Sistema Producto en México y ese enfoque ha permitido lograr buenos resultados.

## VI. Ecuador: la política de estado y la actual agenda ministerial

---

**Stanley Vera<sup>1</sup>**

En el año 2007 el gobierno del Presidente Rafael Correa definió una Política de Estado para la agricultura, con metas de largo plazo para el año 2020. Como Uds. lo saben, el gobierno ecuatoriano ha puesto un fuerte énfasis en los temas de inclusión social, en todos los sectores, dentro de los cuales está la agricultura y el mundo rural. En primer lugar se hizo un diagnóstico participativo que permitiera diseñar una ruta de trabajo de mediano y largo plazo, reconociendo que paralelamente es necesario conseguir resultados de corto plazo.

El diagnóstico inicial del sector realizado por el nuevo Gobierno en el año 2007 era fundamentalmente el de un país que tenía:

- Los niveles de productividad de productos básicos y de productos de exportación más bajos de América Latina
- Altos costos de producción unitarios, que encarecen el costo de vida de la población ecuatoriana, favorecen las importaciones e impiden acceder a mercados externos.
- Una fuerte orientación a la producción de commodities y una escasa generación de productos con valor agregado.
- Una institucionalidad pública y privada débil, luego de varias décadas de abandono del sector por parte del Estado.

---

<sup>1</sup> Resumen de la presentación del Sr. Stanley Vera, Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca de Ecuador.

- Zonas rurales con los más altos índices de pobreza y extrema pobreza, gran parte de la cual se concentra además en los diversos pueblos indígenas que hay en el país.

El diagnóstico inicial del sector realizado por el nuevo Gobierno en el año 2007 era fundamentalmente el de un país que tenía:

- Los niveles de productividad de productos básicos y de productos de exportación más bajos de América Latina.
- Altos costos de producción unitarios, que encarecen el costo de vida de la población ecuatoriana, favorecen las importaciones e impiden acceder a mercados externos.
- Una fuerte orientación a la producción de commodities y una escasa generación de productos con valor agregado.
- Una institucionalidad pública y privada débil, luego de varias décadas de abandono del sector por parte del Estado.
- Zonas rurales con los más altos índices de pobreza y extrema pobreza, gran parte de la cual se concentra además en los diversos pueblos indígenas que hay en el país.

## **A. Los desafíos de la actual administración**

Uno de los objetivos estratégicos que se fijó el gobierno en ese momento fue fortalecer la capacidad ejecutora del MAGAP, con la finalidad de poder cumplir con los objetivos planteados a través de la implementación de estrategias, proyectos, instrumentos concretos. En el inicio del Gobierno del Presidente Correa, el Ministerio de Agricultura, como muchas otras instituciones del Ecuador, se encontraba muy debilitado. Sólo por dar un ejemplo, el 80% de los funcionarios del Ministerio cumplía funciones administrativas, de escritorio, mientras que sólo el 20% realizaba un trabajo de campo con los productores. Un segundo objetivo estratégico fue impulsar la modernización del agro, sobre la base de un mejoramiento de la competitividad, de la productividad y la calidad, todo esto, sin olvidar los objetivos sociales del gobierno. El tercer objetivo estratégico corresponde a la finalidad última de una Política de Estado, esto es, elevar las condiciones de vida de los agricultores y comunidades rurales.

Estos tres objetivos se englobaron en la misión del MAGAP que se puede resumir bajo el siguiente eslogan: “Producir más y Distribuir mejor”. Este eslogan fue elegido porque los niveles de productividad en algunos de los productos sectoriales están por debajo del promedio del de otros países de la región, y por lo tanto hay mucho que mejorar en esta área. La visión de largo plazo del sector fue definida por “Un agro productivo, solidario y competitivo”, la misma que se enmarca en lo que en Ecuador se denomina por la Política del Buen Vivir, esto es, un país productivo y eficiente que puede generar inclusión social dentro de un sistema competitivo. Este proceso fue construido mediante una metodología participativa, con una activa presencia de los gremios, los movimientos sociales y las autoridades del gobierno, a través de talleres regionales, reuniones sectoriales y eventos de difusión. Dicho proceso permitió construir una visión para el 2020 consensuada, que fuese a la vez ambiciosa, inspiradora y pragmática. También se buscó que ella reflejara la orientación política del gobierno ecuatoriano, vale decir, los valores y principios que orientan su accionar.

## **B. Algunos resultados**

La ejecución progresiva de esta política ha permitido lograr algunos resultados importantes:

- Se ha recuperado la rectoría de la política agrícola por parte del Estado, que en décadas anteriores se había desplazado excesivamente hacia el sector privado.

- Se inició un profundo proceso de reestructuración y profesionalización del MAGAP, implementando un enfoque de gobierno por resultados.
- Se han formulado e implementado 14 programas emblemáticos, para intentar aterrizar en territorios y en agrocadenas específicas las diferentes políticas y estrategias formuladas a nivel macro.
- Se ha incentivado el regreso de los técnicos del Estado al campo, procurando que alrededor del 70% del personal del MAGAP esté más directamente vinculado a los productores.
- Se ha dado inicio a un proceso de recuperación de la credibilidad del MAGAP frente a los actores del sector.

Pero este proceso también presenta limitaciones en el ámbito estatal y en el de sector privado. En relación a la administración pública, la primera limitación ha sido la alta rotación de los Ministros de Agricultura -han habido cuatro Ministros en los últimos cuatro años- lo que dificulta la implementación de las políticas públicas. Otro factor limitante son los “incendios” permanentes que absorben una parte importante del tiempo de las autoridades y deja poco tiempo para la orientación estratégica; por tal razón se está trabajando en la creación de una Subsecretaría de Orientación Estratégica que pueda dedicarse a los temas estratégicos y de largo plazo. Otra limitación resulta de la dificultad de combinar los cambios de fondo -la necesidad de hacer una reestructuración- con la obtención de resultados de corto plazo. Una última restricción es que como ya lo hemos señalado, recuperar credibilidad toma tiempo.

En el ámbito de los productores y de las empresas privadas, falta todavía una adopción masiva de paquetes tecnológicos efectivos. Subsiste un acceso a la tierra aún muy inequitativo, a pesar de que están en marcha programas de titulación de tierras y de reparto de tierras improductivas o en manos del Estado. Tal como en la mayoría de los países de la región, existe en el Ecuador un limitado acceso a créditos productivos formales. Se observan grandes deficiencias en materia de infraestructura (riego, almacenamiento y muelles pesqueros, entre otros), de acceso a mercados directos (interno y exportación) y de asociatividad, lo que impide economías de escala.

### **C. Conclusión: las prioridades del equipo ministerial del MAGAP**

Considerando todos estos factores, en lo que queda de este período de gobierno el equipo ministerial quiere concentrarse en el fortalecimiento de la capacidad ejecutora del MAGAP, lo que entre otras cosas debe implicar mejorar la capacidad administrativa del Ministerio para poder ejecutar adecuadamente el presupuesto disponible. Otra área prioritaria es el impulso de proyectos emblemáticos de alto impacto, que permitan llegar a los territorios y generar beneficios tangibles para sus habitantes. Una última área relevante consiste en promover alianzas ganar/ganar entre agricultores y empresas agroindustriales, lo que en Ecuador se ha denominado Negocios Inclusivos. Estos modelos son muy interesantes porque reducen los riesgos de mercado para los productores y además favorecen una rápida difusión de las tecnologías de producción.

¿Como se pretende hacer todo esto? En primer lugar, se optó por dar prioridad a los pequeños y medianos productores, trabajando desde los requerimientos de la demanda, sea ésta doméstica o proveniente de los mercados externos. Otro criterio prioritario para la implementación de las políticas antes mencionadas consiste en trabajar con un enfoque de cadenas de valor y de cluster, con el posicionamiento de productos diferenciados, pues Ecuador no puede competir en base a una estrategia de costos, como lo hacen Brasil y otros países del Cono Sur. Paralelamente se busca incorporar de forma sistemática innovaciones técnicas en los sistemas productivos (TIC, valor agregado, nuevos productos y procesos). Para todos estos efectos se están impulsando seis grandes políticas sectoriales, las cuales se están operacionalizando a través de diversos programas emblemáticos (cuadro 6).

**CUADRO 6**  
**POLÍTICAS SECTORIALES Y PROGRAMAS EMBLEMÁTICOS**

Políticas	Programas
Incrementar productividad, competitividad y calidad	Ganadería sostenible Programa de reactivación del café y cacao PROFORESTAL Programa aftosa Escuela de la Revolución Agraria (asistencia técnica) Apoyo a pesca y maricultura y acuicultura
Incrementar acceso equitativo a tierra y agua	Titulación masiva Plan Tierras (repartición de tierras estatales y de tierras privadas improductivas, que se compran despues de ser declaradas de utilidad pública) Presurización y riego parcelario
Facilitar acceso a la información y estudios	SIGTIERRAS (delimitación de propiedades a través de fotografías aéreas)
Facilitar acceso al financiamiento formal	Seguro Agrícola Pesquero Fondo de Garantía para Créditos
Incrementar alternativas de comercialización directa y transparente	Sistema Nacional de Almacenamiento Negocios Rurales Inclusivos Muelles pesqueros
Fomentar y consolidar procesos de asociatividad	Proyecto de Competitividad Agropecuaria y Desarrollo Rural Sostenible (CADERS)

Fuente: Elaboración propia.



## **Tercera parte: gestión de políticas agrícolas y agrocadenas: visiones públicas y privadas**

---



# I. Colombia: la experiencia de la Federación Nacional de Cafeteros

---

*Ricardo Villaveces*<sup>1</sup>

## A. La caficultura en Colombia

La zona cafetera colombiana abarca 3,3 millones de hectáreas, de las cuales 914 mil están sembradas con café. Estas zonas atraviesan todo el país, llendo desde el extremo norte del país (Sierra Nevada de Santa Marta) hasta el extremo sur (Cordilleras Oriental, Central y Occidental), y se localiza en zonas de montaña, en donde en general no hay muchas otras alternativas productivas, dado las pendientes muy pronunciadas, entre otras restricciones. Esta realidad impide la mecanización, pues a diferencia de Brasil, Colombia sólo tiene algunas pequeñas regiones en donde este cultivo puede ser mecanizado. Esta variabilidad regional ha permitido la consolidación de varios ejes cafeteros que producen grano con una gran diversidad de perfiles, durante todo el año.

Existen 553 mil familias, asentadas en 588 municipios de 20 departamentos del país, que derivan su sustento del café. En Colombia el 95% de los cafeteros tienen menos de 5 hectáreas plantadas con café y responden por el 69% de la producción nacional. Se trata de una pequeña agricultura, en donde la extensión promedio de una finca cafetera es 1,6

---

<sup>1</sup> Gerente Técnico de FENACAFE.

hectáreas. Esto hace muy diferente a la caficultura colombiana respecto de otros países, por ejemplo Brasil.

La caficultura es una actividad económica crucial para el desarrollo social de las zonas rurales. Ella representa el 17% del PIB agrícola, agrupa a 2,7 millones de personas (el 33% de la población rural de Colombia), genera 726.000 empleos directos y 1,4 millones de empleos indirectos (32% del empleo agrícola). La cosecha cafetera en 2011 tuvo un valor de US\$ 2.726 millones.

La caficultura es un modelo de paz, vale decir, hace posible una red social soportada por una estructura productiva de la cual depende, en gran medida, la estabilidad democrática, la seguridad, el equilibrio social y la prosperidad del país.

## 1. Institucionalidad cafetera

Los productores se encuentran agremiados en la Federación Nacional de Cafeteros (FNC), entidad que fue fundada en 1927 por los cafeteros colombianos. Una de sus principales características es su carácter democrático, para lo cual se organiza de manera federativa: la Federación agrupa a 16 regiones que representan al 100% de la producción y que a su vez incluyen una gran cantidad de comités municipales y departamentales, que agrupan a los productores. En un esquema piramidal, esto implica que la FNC es dirigida a través de 4.000 personas, elegidas en todos los niveles, con una tasa de participación en estas elecciones de más del 60%.

Otra característica central de la Federación es que ésta opera a través de un entramado de alianzas con el Estado y con otras entidades privadas, lo cual le permiten actuar en diferentes ámbitos. Uno de ellos, muy importante, es la promoción de mecanismos de ahorro colectivo, que se generan mediante la contribución de los productores a un fondo gestionado por la FNC -el Fondo Nacional del Café-, cuando los precios están altos.

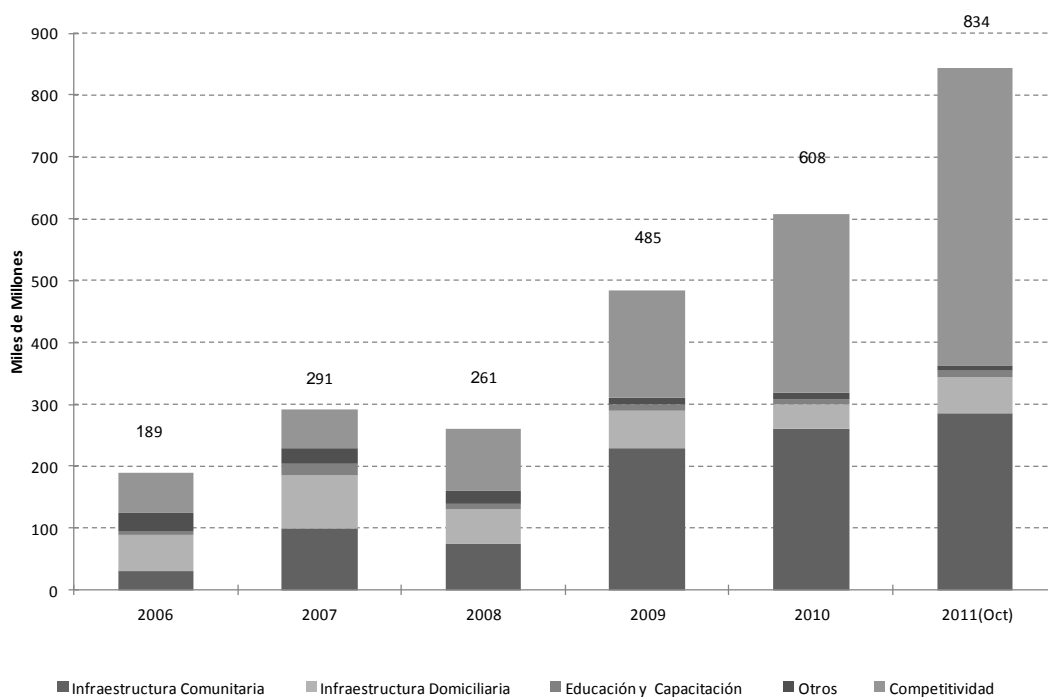
Además de la administración de este Fondo Nacional del Café, los ahorros de los productores permiten generar bienes públicos para el beneficio de las familias cafeteras. Para tal efecto la Federación opera a través de diversas instituciones: por una parte están los comités regionales de cafeteros, que agrupan a los socios, y una red de cooperativas que se encargan de adquirir el café a los productores. Hay también una fábrica que industrializa una parte del café (café soluble) y que se llama BUENCAFÉ. Otra institución que juega un rol muy importante en todo el proceso es el Centro de Investigaciones del Café (CENICAFÉ), una institución que lleva más de 70 años haciendo investigación en todos los temas agronómicos y de procesamiento del café, y que actualmente trabaja en el secuenciamiento del genoma del café, entre otros proyectos. Otra entidad clave es PROCAFECOL, una empresa que se encarga de comercializar el café con valor agregado a nivel del consumidor final y que opera con la marca Juan Valdez, de gran reconocimiento en muchos países, con alrededor de 200 tiendas en el mundo. ALMACAFÉ es otra empresa que maneja la logística de las exportaciones de café, mientras que el Servicio de Extensión se encarga de hacer la transferencia tecnológica hacia los productores, a través de 1.600 extensionistas presentes en todo el país, que trabajan usando sistemas de certificación ISO 9000 y otros protocolos para prestar un servicio estandarizado de alta calidad. Finalmente, la Fundación Manuel Mejía es la entidad especializada en la capacitación y transferencia de conocimientos generados por CENICAFÉ y otros institutos, que se ocupa de los productores pero sobre todo de formar a los extensionistas.

### a) Sostenibilidad en acción

Todo estas líneas están enmarcadas dentro de un concepto de sostenibilidad entendida como la articulación de tres elementos centrales: crecimiento económico, desarrollo social y gestión ambiental.

Estos temas se trabajan a través de alianzas con múltiples entidades públicas y privadas. La Federación ha consolidado importantes alianzas a nivel nacional e internacional, de modo de multiplicar las contribuciones de los cafeteros y elevar el bienestar de las familias cafeteras. Ello ha permitido que la Federación sea un gran apalancador de recursos, alcanzando en 2011 un nivel que le ha permitido multiplicar hasta siete veces los recursos aportados por la institución.

**GRÁFICO 14**  
**INVERSIÓN SOCIAL 2006 – 2011**  
 (hasta octubre 2011)



Apalancamiento de recursos del FoNC	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	3,9	3,4	4,3	4,1	5,5	6,9

Fuente: FNC.

Las cifras del Gráfico 14 indican que la FNC maneja entre US\$ 450 a US\$ 500 millones al año. Las acciones se enfocan en cuatro dimensiones:

- A nivel de la finca: se realizan diferentes iniciativas destinadas a mejorar la productividad del cultivo y el ingreso del cafetero:
- Mecanismo de garantía de compra: la FNC no garantiza precios pero si asegura que alguien le compre su café al productor, cualquiera sea la cantidad que este tenga y cualquiera sea el momento del año. Para estas compras se utiliza el precio de mercado del café, esto es, el precio internacional. Con ello se logra transferir al productor el 95% del precio internacional, evitando que la mayor parte de éste quede en manos de los grandes traders internacionales, como es el caso de otros países. Esta herramienta ocupa un rol relevante en la estrategia global implementada por la FNC.
- Estrategia de valor agregado: actualmente el 34% de las exportaciones de café que realiza Colombia tienen valor agregado (café especiales e industrializados). En el caso de las exportaciones realizadas por la Federación, el 70% del volumen exportado corresponde a café con valor agregado, vale decir, productos diferenciados en dos grandes segmentos. Por una parte, café certificados (orgánicos, comercio justo, sellos ambientales). Por otra, café gourmet,

en donde los atributos son la fragancia, el aroma, el cuerpo, la acidez, las notas, este es el mundo de las denominaciones de origen, el mundo del terroir, el mundo del catador. En la última subasta internacional de café de alta calidad, hace dos o tres meses, un pequeño productor colombiano recibió US\$45 la libra, mientras que el precio del café en el mercado internacional está en US\$2,4 la libra. Estos son mercados de nicho, pero lo interesante es que estos mercados están creciendo. Por ejemplo, el Club de Nespresso -los café sofisticados pero no de boutique, que además exigen altos estándares ambientales y sociales- tienen 12 millones de miembros y crece a una tasa del 20% anual. Esto significa que hay espacios muy interesantes para el café diferenciado. Adicionalmente, cada socio de este club tiene que adquirir una máquina de nespresso, cuyo valor oscila entre US\$ 300 y US\$ 900. Si consideramos el valor más bajo, el sólo mercado de estas máquinas de café es de US\$ 3.600 millones. Todo lo anterior ha llevado a que haya 109 mil cafeteros producen bajos estándares de sostenibilidad. Esto implica que cerca del 20% estén certificados (con diversos sellos).

- Renovación de cafetales: para avanzar en esta estrategia de calidad están impulsando programas de renovación de plantas: entre el año 2006 y octubre 2011 se han renovado 462 mil hectáreas, de las cuales 101 mil hectáreas son de pequeños productores. Para estos efectos se han otorgado líneas de créditos por US\$ 350 millones.
- Cultivos complementarios: adicionalmente, la FNC fomenta la modernización de otros cultivos que están presentes en las fincas cafetaleras. Entre 2006 y 2001 este programa ha trabajado en 308 mil hectáreas de maíz y 200 mil hectáreas de fríjol.
- A nivel de comunidad: la FNC desarrolla múltiples acciones para mejorar la calidad de vida de las familias cafeteras y fortalecer el tejido social de las comunidades rurales.
- Modelos innovadores – Jóvenes caficultores: 256 jóvenes caficultores de bajos recursos pueden convertirse en dueños de su 1.600 has. y ser socios de empresas cafeteras rentables.
- Educación y capacitación: 73 mil cafeteros capacitados en temas de gestión empresarial, entre 2007- 2011. Esta línea también considera 57 mil cafeteros capacitados a través del Programa de Educación a Distancia en alianza con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y la Fundación Manuel Mejía.
- Salud y seguridad alimentaria: 110 mil personas con acceso a servicios de salud del régimen subsidiado entre 2006 y 2011. 371 mil personas beneficiadas con programas de Seguridad Alimentaria en alianza con Acción Social.
- Infraestructura comunitaria: 4.384 viviendas construidas y 26.832 viviendas mejoradas entre 2006 y 2010.
- Conectividad: se desarrollan diferentes líneas de acción para acercar las comunidades cafeteras a las TIC.
- El programa SIC@ web: permite brindar información actualizada de condiciones de cultivo de más de 1,3 millones de lotes sembrados en café y de condición económica de 553 mil cafeteros y sus familias.
- Cédula cafetera inteligente: Más que un instrumento de identificación es un instrumento operacional: las 379 mil cédulas cafeteras emitidas permiten recibir los pagos de la cosechas, comprar abonos y otros insumos, retirar de dinero y otras transacciones, que además permiten formalizar a los productores. Esta línea opera a través de una red de datafonos (1.900), tarjetas Visa y MasterCard, cajeros electrónicos (2.416), compra de tiempo de celular y pago de servicios públicos. Más de 2,7 millones de abonos por valor de \$474 mil millones.
- Conectividad en las zonas rurales: Lo anterior implica que también se realiza un trabajo por conectar a los productores. Existe una red de 60 tecnocentros en Cauca, Guajira, Huila,

Magdalena, Nariño, Norte de Santander y Santander, al servicio de 15 mil cafeteros. También se han instalado 240 antenas para el acceso satelital a internet. Recientemente se han entregado tabletas con conexión inalámbrica a internet para los dirigentes cafeteros, con una meta de 4.000 miembros. También hay un Consultorio Jurídico Cafetero, que atendió gratuitamente 5.913 consultas, en asocio con la Universidad Javeriana. Finalmente hay 5.514 caficultores que han sido atendidos por el programa de Aula Virtual, en 180 salas de informática de 156 municipios.

- Medio ambiente: acciones para fomentar el uso sostenible de los recursos naturales y la implementación de las mejores prácticas de producción.
- Conservación del agua: desarrollo de tecnologías para el beneficio ecológico del café: Becolsub y Tanque-Tina que disminuyen el consumo de agua.
- Conservación forestal: Programas Forestales “Río Magdalena” y “Silvicultura en la zona cafetera”: 64 mil hectáreas reforestadas gracias al compromiso de casi 9.000 familias cafeteras. Familias Guardabosques: 864 familias beneficiadas con la construcción de 12 beneficiaderos ecológicos y 19 secadores solares.
- Conservación de la biodiversidad: Entre 2010 y 2011, se certificaron 9.637 hectáreas de café que favorecen la prestación de servicios ambientales en 120 ha. de corredores de conservación.

#### **b) Conclusión: los desafíos futuros**

Hacia adelante hay múltiples desafíos. En el plano económico los principales son mejorar la productividad del cultivo, minimizar la afectación por plagas y enfermedades, vender al mejor precio posible, defender y diferenciar el origen, penetrar nuevos mercados y mantener la calidad del café.

En el plano ambiental los retos principales son conservar y usar racionalmente los recursos naturales en los ecosistemas cafeteros, preparar la caficultura para el cambio climático, usar de manera sostenible y equitativa los beneficios derivados del aprovechamiento de los recursos naturales en los ecosistemas cafeteros y gestionar adecuadamente los residuos producidos por la actividad cafetera.

En el plano social, los desafíos son mejorar la calidad de vida y el bienestar de las familias cafeteras, fortalecer el tejido social de las zonas cafeteras, mejorar la infraestructura de las zonas rurales, promover el relevo generacional y desincentivar la migración del campo a las ciudades.

De todos los desafíos mencionados uno de los más complejos es el cambio climático, pues ya se aprecian mayores niveles de precipitaciones, menores horas de sol y mayores temperaturas. Esto está generando serios problemas (entre otros, la roya del café), lo que obliga desarrollar un programa de adaptación a la variabilidad climática que afectará a las zonas cafeteras, y que debe considerar múltiples líneas de acción: siembra de variedades resistentes de café, manejo de la densidad y el arreglo espacial de los cafetales, renovación de cafetales, manejo fitosanitario, nutrición del cultivo de café, manejo adecuado del sombrero, conservación de los suelos, establecimiento de un modelo de alertas oportunas e incremento de la investigación científica enfocada en la temática de cambio climático.





## II. Chile: la experiencia de la Comisión Nacional del Arroz

---

*Jeanette Danty*<sup>1</sup>

El sector arrocero de Chile está compuesto de 1.500 productores y ocupa el cuarto lugar dentro de los cultivos cerealeros del país. Su composición es característica de las cadenas agrícolas pues hay muchos productores, muy pocos compradores -alrededor de 20, pero 2 empresas concentran alrededor del 80% de la comercialización-y a su vez estas empresas venden a muy pocas cadenas de supermercados, que por lo demás están cada día más concentradas.

El cultivo del arroz es de pequeña escala. El país produce 110.268 toneladas de las cuales el 30% proviene de los pequeños productores, el 54% de los medianos y el 16% de grandes agricultores. De este último total 24 productores (1,6% de las explotaciones arroceras del país) producen en promedio 126 hectáreas de arroz en explotaciones de más de 500 hectáreas. En el caso de los medianos productores, 402 agricultores (26%) producen en promedio 29 hectáreas de arroz en explotaciones entre 50 y 500 hectáreas, mientras que 1.117 pequeños productores (73%) producen en promedio 6,3 hectáreas de arroz en explotaciones de menos de 50 hectáreas.

¿Cuál ha sido la evolución de la producción y la superficie del arroz en Chile? En los últimos treinta años, se observa que la superficie ha caído desde 1979/80 en 39%, sin embargo la producción ha aumentado en 37%, en gran parte porque los rendimientos han mejorado gracias a la incorporación de nuevas variedades y de otras tecnologías.

---

<sup>1</sup> Sectorialista de Trigo y Arroz de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias del Ministerio de Agricultura de Chile.

En un contexto de apertura externa completa del sector agrícola, el arroz chileno ha sido capaz de mantenerse como cultivo viable gracias a diversas razones. Por una parte, el clima mediterráneo de Chile permite el cultivo de las variedades de arroz tipo japónica, que tienen como uno de sus atributos un grano largo ancho que es muy apreciado por los consumidores nacionales. A ellos se suman las buenas condiciones sanitarias –que permiten bajar los costos de producción–, y la concentración de la producción en un territorio acotado –una zona de suelos arcillosos de las regiones del Maule y Bio Bio– lo cual permite focalizar los recursos y las intervenciones públicas. No obstante lo anterior, este cultivo también presenta debilidades y restricciones que dificultan su proyección futura (Cuadro 7).

**CUADRO 7**  
**PRINCIPALES DEBILIDADES Y RESTRICCIONES DE LA CADENA DEL ARROZ**

ÁMBITO PRODUCTIVO	ÁMBITO DEL MERCADO Y LA COMERCIALIZACIÓN	ÁMBITO DE GESTIÓN
Heterogeneidad de los sistemas productivos	Problemas de acceso a maquinarias con pérdida de oportunidades de venta	Deficiente gestión asociativa del sector
Manejos productivos inadecuados (ineficiencias en el uso del agua, fertilizantes y plaguicidas)	Fuerte competencia con arroces importados	Bajos niveles de capacitación en gestión predial y empresarial
Falta conocimiento de impactos ambientales	Limitado acceso a guarda y acondicionamiento del grano por parte de los productores	
	Falta diversificación mercados	
Limitada oferta variedades y limitado uso semilla certificada	Vulnerabilidad por ser tomadores de precios	Escaso uso de información para decisiones
	Baja socialización del concepto de calidad en la cadena	
	Dificultad en el acceso a financiamiento con presión de liquidez a la cosecha	

Fuente: elaboración propia.

## A. Funcionamiento de la Comisión Nacional del Arroz

La Comisión Nacional del Arroz es una entidad público-privada de coordinación donde participan los principales actores relacionadas a esta cadena: los pequeños, medianos y grandes productores, la molinería, los proveedores de servicios y todos los organismos públicos vinculados a la problemática de la producción de arroz. Esta entidad es coordinada por ODEPA y existe desde fines de la década de los 80. La Comisión ha atravesado por diversas etapas y se ha ido consolidando en forma progresiva.

- Antes de 1993: se convocaba por asuntos coyunturales, con una o dos reuniones al año. Formada por comisión de representantes y presidida un privado. La secretaria técnica la realiza el sectorialista de ODEPA.
- Entre 1993 y 2002: foco reconversión arrocera y programa de mejoramiento del arroz. En 1995 se formaliza por Decreto N°142. Presidida por el Ministro de Agricultura. La secretaria técnica la realiza el sectorialista de ODEPA.
- Entre 2002 y 2006: foco en etiquetado y se elaboran los primeros estudios de atributos para impulsar una estrategia de diferenciación. FEDEARROZ empieza a operar como entidad gremial, aunque en forma informal. Su personería jurídica se renueva a través de un nuevo Decreto (9 julio 2002). Presidida por Ministro de Agricultura y la secretaria técnica la realiza el sectorialista de ODEPA.
- Entre 2006 a la fecha: foco en la transparencia del mercado y la innovación. Se reacondiciona la operación de la Comisión, que pasa a operar en forma periódica y se crean subcomisiones temáticas de trabajo. Presidida por Director de ODEPA, reuniones cada dos meses, en la zona arrocera (Parral). La secretaria técnica la realiza el sectorialista de ODEPA.

## **B. Conclusiones: principales resultados de la coordinación**

Durante los primeros años había una dinámica muy conflictiva entre productores y molineros, sin embargo, a través de la Comisión Nacional del Arroz se lograban procesar las tensiones. Se tomaban acuerdos en los años de precios malos y cuando los precios estaban buenos no se hacía reunión.

En el año 1988 se oficializan los estándares de análisis (NCh 1375 Arroz con cáscara. Métodos de ensayo y análisis). Durante el año 1993, se presentó una fuerte crisis de precios y para apoyar al sector se implementó un Programa piloto de apoyo productivo a las áreas arroceras, que hizo posible un relativo desarrollo de la ganadería bovina como complemento de la producción de arroz.

En el año 2000 se oficializa una nueva norma oficial (NCh 2033. Of 1999 Arroz con cáscara (arroz Paddy) – Requisitos) que incluye por primera vez el concepto por rendimiento industrial. Al mismo tiempo, se empieza a masificar el uso de la semillas de granos largo ancho, que reemplazan a las semillas de grano corto. En el año 2003 se regula el etiquetado del producto, que permite diferenciar entre arroz nacional e importado y también se actualiza la norma NCh 2033. Of 2003. Se desarrollan también diversos estudios de atributos y oportunidades de mercado para arroz nacional, entre los cuales sobresale el trabajo de un consultor indio, el Sr Ram Chaudary (2002 y 2003), que abrió nuevas visiones para enfocar el desarrollo de este rubro.

En el año 2005 se realiza otro cambio en el reglamento de etiquetado que hace la distinción entre arroz largo ancho y largo fino. En el período que se inicia en 2006 se produce la incorporación de la empresa CAROZZI como actor relevante, la que empieza a promover la agricultura de contrato, lo cual constituye un elemento muy innovador. Se constituye la Mesa Campesina del Arroz y se crea el Indicador del Costo Alternativo de Importación (CAI), calculado por ODEPA, de gran importancia como referencia para la definición de los precios pagados a productor. FEDEARROZ se crea como entidad formal. Otro logro importante es la definición de la Agenda Estratégica de Innovación, con el apoyo de la Fundación para la Innovación Agraria (FIA) y se produce la reincorporación del sector arrocero chileno al Fondo Latinoamericano de Arroz de Riego (FLAR), lo cual permite acceder a una plataforma genética para la creación de nuevas variedades.

La Comisión Nacional del Arroz actualmente trabaja a través de diversas subcomisiones temáticas, lo cual ha permitido repartir responsabilidades e implementar iniciativas en formas sistemáticas a favor de un incremento de la competitividad. La Subcomisión de Innovación tiene una agenda estratégica definida que considera múltiples proyectos e iniciativas. La Subcomisión de Procedimientos está trabajando en la definición de un manual de procedimientos para evaluar la calidad de las cosechas y establecer buenas prácticas de comercialización. Existe otra Subcomisión encargada de promover el consumo de arroz chileno en el mercado doméstico, para lo cual entre otras cosas se ha establecido un convenio de trabajo con el Ministerio de Salud. Finalmente, se contempla mantener el CAI como factor clave para darle transparencia al proceso de fijación de precios pagados al productor.

En suma, la Comisión Nacional del Arroz ha permitido aunar voluntades y favorecer la convergencia de puntos de vistas muy diversos. Actualmente existe un espacio de diálogo y de encuentro que permite seguir trabajando para el desarrollo futuro de esta agrocadena.



## **Cuarta parte: gestión de agrocadenas. La experiencia francesa**

---



## **I. La experiencia del CIRAD: balance del trabajo de dos décadas (1992-2011)**

---

*Claire Cerdan*<sup>1</sup>

### **A. La producción científica sobre las agrocadenas entre 1992-2011**

El CIRAD es un centro de investigación que genera y transmite nuevos conocimientos, en asociación con los países del Sur, para apoyar el desarrollo agrícola y rural, contribuyendo al debate sobre temas globales de las áreas de agricultura, alimentación y del desarrollo rural. Actualmente CIRAD trabaja en seis ejes prioritarios de investigación:

- Intensificación ecológica
- Energía de biomasa al servicio de las sociedades en desarrollo
- Alimentación segura y diversificada
- Sanidad animal y enfermedades emergentes
- Políticas públicas, pobreza y desigualdades
- Agricultura, medio ambiente, naturaleza y sociedades

---

<sup>1</sup> Investigadora de la UMR Innovación, del Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo de Francia.

En esta lista se aprecia que las agrocadenas no son un eje prioritario, pero sí constituyen un tema transversal que cruza a estas seis ejes prioritarios de investigación. Al consultar la base de datos que registra la producción científica del CIRAD (AGITROP), buscando el número de menciones de las palabras “competitividad” y “agrocadena” (filière) en los títulos o en las palabras claves de las comunicaciones y las publicaciones científicas de sus investigadores, se constata que existen 3.400 comunicaciones y publicaciones con la palabra agrocadena y 700 comunicaciones y publicaciones con la palabra competitividad, en el período que va desde 1991 a 2010. A partir de esto queda en evidencia que hay una diferencia muy grande entre el uso de la palabra agrocadena y competitividad.

Hay que señalar que antiguamente el CIRAD estaba organizado por agrocadenas. En esa etapa se hacían estudios y caracterizaciones de las principales cadenas: café, cacao, algodón, arroz, banana, madera, coco, hevea, horticultura, tomate, caña de azúcar, piña, productos animales, bovinos, leche.. Por eso muchas de las publicaciones se refieren a algunas de las innovaciones técnicas mencionando el contexto en que ellas se generaban, esto es las agrocadenas. En relación a la palabra competitividad, CIRAD generó un promedio de 50 a 60 publicaciones por año que trataron el problema de la competitividad de las agrocadenas, a cargo de especialistas en economía, geografía y sociología principalmente.

Dentro de este banco de publicaciones se observan tres categorías de estudios sobre agrocadenas:

- Los estudios realizados para promover las innovaciones en el sector rural y para reducir las asimetrías de poderes y de informaciones a nivel de los productores.
- Los estudios orientados a comprender y promover mejores sistemas de suministros para las ciudades (consumo alimentario, seguridad alimentaria). Esto implicó un énfasis en el estudio de las agrocadenas locales, más que aquellas orientadas a la exportación.
- Los estudios que buscan mejorar la competitividad de un país o de una región (competitividad regional).

Una segunda serie de estudios buscó sistematizar los métodos e instrumentos utilizados para analizar y apoyar a las agrocadenas: métodos participativos de diagnóstico (CADIAC, diagnóstico rápido), observatorios de las agrocadenas (evolución de los precios, negociaciones entre actores), dispositivos de consejo y de regulación (mesas de negociación, plataformas, cámaras) y más recientemente, desarrollo de sistemas de certificación y de diferenciación (sellos).

La mayoría de estos trabajos parten entonces de situaciones concretas (agrocadenas o territorios). A partir de esto, se pueden identificar tres esquemas o formas de trabajo:

- Analizar los procesos de innovación y coordinación dentro de las agrocadenas, de modo de evidenciar las determinantes de la competitividad, las ventajas comparativas y los dispositivos de coordinación y resiliencia.
- Diseñar y acompañar los dispositivos de coordinación, bajo una lógica de investigación-acción, que permita acompañar y experimentar con los actores privados y públicos (productores, industrias). Diálogo multiactores para reducir las asimetrías de poder.
- Sobre la base de las dos líneas anteriores, hay investigadores que se han abocado al estudio de la construcción y evaluación de las políticas rurales y sectoriales, interactuando con los poderes públicos locales y nacionales. Muchos de estos trabajos se han centrado en la evaluación de las políticas sectoriales.

Los trabajos han evolucionado en los últimos años. Como lo hemos señalado, algunos de ellos se centraron en la caracterización de las relaciones entre los actores de las cadenas y en las modalidades de regulación. Más recientemente, ha surgido una tendencia nueva que se ocupa de analizar la convivencia, las sinergias y los conflictos entre las cadenas locales y las cadenas globales. Otro tema relevante es analizar el rol de la agricultura familiar en las agrocadenas (seguridad alimentaria), el cual a mediados de los 90 se empezó a vincular con la generación de productos específicos (construcción social de la



calidad de los productos, nichos de mercados) y el uso de signos distintivos (sellos). Una última tendencia está asociada a los estudios que buscan encontrar fórmulas para conciliar la eficiencia económica de las agrocadenas con el desarrollo sostenible.

## 1. Los SIAL: una mirada específica para abordar la competitividad

En 1996 se comenzó a observar que las agrocadenas no podían explicar la situación y la posición de la agricultura familiar en esas agrocadenas. ¿Cómo explicar que una concentración de pequeños artesanos en medio rural seguían siendo competitivos, sin tener economías de escalas o sin poder acceder a las mejores fuentes de información, entre muchas otras restricciones? A partir de esa pregunta se comenzó a repensar el problema de la competitividad, asociando ventajas comparativas (competitividad precios) de una agrocadena o de una región con ventajas competitivas y eficiencia colectiva de una concentración de empresas o de un territorio. A partir de estas preguntas se trabajó en el tema de la valorización de los recursos locales y de los recursos territoriales.

En este contexto surge el concepto de Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL), que toma como referencia los trabajos sobre clusters, pero aplicándolos en forma específica en el sector agrícola. Los SIAL son definidos como una forma de organización y un proceso de desarrollo local basado en una concentración geográfica de unidades agroalimentarias (explotaciones agrícolas; empresas agroalimentarias; empresas de servicios, de comercialización, de restauración...) que les permiten estructurarse en torno de una actividad común (Muchnik y Sautier, 1998). La noción de Sistemas Agroalimentarios Localizados busca entonces cambiar la manera de pensar la producción y el consumo de alimentos, teniendo como punto de partida la valorización de los recursos territoriales, las problemáticas medioambientales y las culturas alimentarias de las sociedades.

Estos trabajos le otorgan importancia a la concentración geográfica, al proceso de construcción histórica de los territorios y de las formas de organización económica y a la identidad cultural. Con ello es posible identificar economías externas y mecanismos de eficiencia colectiva, conocimientos no transferibles y modos de regulación que hacen posible que esas unidades de producción puedan mantenerse en el mercado.

Al analizar más en detalle la investigación sobre los SIAL se pueden identificar tres fases:

- Fase 1: en esta etapa, desarrollada entre 1996 y 2004, se estudian las dinámicas de concentración espacial de las pequeñas y medianas agroindustrias rurales, buscando identificar los motores de competitividad de estos conjuntos de actividades productivas y de servicios.
- Fase 2: los trabajos se centran en la calificación de los productos de esas concentraciones de agroindustrias rurales. Se hace un gran esfuerzo en proyectos y publicaciones en torno a los productos de origen y los modos de certificación.
- Fase 3: en esta etapa, actualmente en curso, se abordan los nuevos desafíos de las sociedades rurales relacionados con los procesos de localización y deslocalización de las actividades productivas, la multifuncionalidad de la agricultura y de los espacios rurales, y los problemas ambientales y preservación de la biodiversidad.

Los principales ejes de investigación han sido:

- Las formas de producción, de apropiación, de patrimonización de los recursos comunes territorializados, trabajando la noción de recurso territorial (paisaje, conocimiento local, otros) y la articulación de las cadenas de producción y territorio.
- Los procesos de calificación de los productos y de los territorios: Calificación, recursos específicos, activación, procesos de calificación: una característica de calidad territorial, vínculo territorial

- El vínculo con las problemáticas del desarrollo sustentable: SIAL y reducción de la pobreza, multifuncionalidad de los territorios
- Políticas territoriales y nuevo papel de los actores: rol y papel de las municipalidades, mediación, apoyo del sector productivo local. Esta línea de trabajo ha dado origen a una Red sobre políticas públicas y desigualdades en América Latina.

De este modo, los SIAL constituyen investigaciones y acciones que valorizan los territorios, con una preocupación por acompañar los procesos de localización y deslocalización de las actividades productivas (lo que incluye una gran diversidad de situaciones), la ortogonalidad cadena-territorio y los procesos de activación y especificación de los recursos y los territorios.

Para ejemplificar lo que se quiere decir con la valorización de los activos locales y la especificación de los territorios es útil un modelo de análisis que, a partir de un abordaje territorial, busca posicionar los diferentes productos que existen en un territorio (Cuadro 8).

**CUADRO 8**  
**MODELO DE ANÁLISIS: LA VALORIZACIÓN DE LOS ACTIVOS LOCALES**  
**Y LA ESPECIFICACIÓN DE LOS TERRITORIOS**

	OFERTA GENÉRICA	OFERTA GENÉRICA MÁS PRODUCCIÓN ESPECÍFICA	ESPECIFICIDAD DE ORIGEN MÁS ESPECIFICIDAD DE PRODUCCIÓN	ESPECIFICIDAD TERRITORIAL MÁS PATRIMONIO
DEMANDA GENÉRICA	Productos genéricos	Producción orgánica	Productos con marca territorial	IG marca territorial
DEMANDA DE PROXIMIDAD SOCIAL		Venta directa Ferias mercados de los productores	Pesca típica de camarones	Fiestas religiosas Turismo comunitario
DEMANDA DE PROXIMIDAD TERRITORIAL	Pesca y pague	Redes de compra colectiva	Producto slow food Agroturismo (acogida en la explotación)	Fiestas religiosas, marca territorial, IG

Fuente: Proyecto DTR-IC RIMISP / CERDAN 2011 (adaptado de Peyrache Gadeau, 2010).

Al caracterizar la oferta, se parte de una oferta genérica, luego de una oferta genérica que se hace más específica —por ejemplo, la producción orgánica— y luego de otra que se hace aún más específica (desde el punto de vista del origen y la producción), por ejemplo los productos con marcas territoriales, hasta llegar a los productos que combinan especificidad territorial y patrimonial, en este caso las Indicaciones Geográficas. Por el lado de la demanda se identifican tres tipos: una demanda genérica, una demanda del consumidor que busca una cierta proximidad social y otra que busca una demanda territorial. Con estas categorías se posicionan los diferentes productos. Cuanto más se tienen productos específicos, más se tienen territorios específicos. Cuanto más es difícil copiar un producto, más competitivo es el territorio del cual éste proviene.

Este modelo permite analizar no sólo como coordinar a los actores sino también como darle especificidad a los productos y cómo activar los recursos locales. De este modo, los SIAL son una “clave de lectura” para restituir los procesos de innovación en las dinámicas territoriales rurales y repensar la forma de pensar la competitividad y la sustentabilidad de dichos territorios. Ellos también pueden ser vistos como estrategias de promoción de canastas de bienes y de servicios (Indicación Geográfica, producto tradicional con otros productos y servicios), y no sólo como alternativas de mejoramiento de la

eficiencia de las agrocadenas. También los SIAL pueden ser equivalentes a una categoría organizacional que puede ser apoyada a través de políticas públicas, tal como lo son por ejemplo los Arreglos Productivos Locales (APL) implementados en Brasil por el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior y el Ministerio de Integración Nacional, o las políticas de los territorios del Ministerio del Desarrollo Agrario. En ambos casos se trata de construir una red de actores locales que movilizan recursos y que generan sinergias que fortalecen el capital social, con el objetivo de promover cadenas productivas y de lograr un mayor nivel de desarrollo a nivel local.

## 2. La red de políticas públicas y desigualdades en América Latina

Esta Red surge de una reflexión acerca de cómo responder a los desafíos que tenemos que enfrentar en los próximos años, muchos de los cuales ya han sido planteados en este seminario, entre los cuales está el de construir nuevas políticas públicas junto al sector privado. Hoy en día hay una gran diversidad de actores que hace más complejo construir políticas agrícolas, pues ellos operan en el marco de una estructura agraria dual en América Latina, caracterizada en cada país por un segmento acotado de productores muy grandes y por millones de pequeños productores.

Esta red busca articular a un conjunto de actores para alcanzar los siguientes objetivos científicos:

- Comprender y acompañar la evolución de los procesos de producción de políticas públicas agrícolas, territoriales y ambientales. Se trata de analizar en conjunto la diversidad de políticas agrícolas y ambientales, los dispositivos de integración de nuevos actores públicos y privados, las estrategias para reducir las desigualdades.
- Comprender las recomposiciones y los nuevos papeles del Estado en la fábrica poli-céntrica y multi-niveles de las políticas públicas.
- Evaluar las herramientas de la “nueva acción pública”: participación, contractualización, proyectos territorializados, etc.

La pregunta de investigación de esta Red es: ¿Cuáles son las transformaciones de la acción pública y de las políticas agrícolas, ambientales y de desarrollo rural que actualmente están en curso en América Latina y cuáles son sus consecuencias para el sector agrícola y rural? A partir de allí se definen cuatro objetos de investigación:

- Recomposición del papel del Estado y actores privados
- Territorios de acción pública y emergencia desarrollo territorial
- Transferencia de políticas públicas, mediadores (brokers) multi-niveles,
- Evaluación de políticas y dispositivos, incidencia en políticas (políticas agrícolas, políticas de desarrollo rural territorial (DTR, SIAL...), políticas ambientales (servicios ambientales, certificación, cambio climático, políticas de lucha contra la pobreza y las desigualdades, políticas de cooperación Sur-Sur)

En esta Red participan diversas instituciones interamericanas (CEPAL, FLACSO, FAO, IICA, IAI-GC, PNUD/IPC) y diversos organismos nacionales: Argentina (CONYCET, INTA, UBA; UNSUR, CENPAT); Bolivia (U. de San Andrés, U. Mayor de San Simón, CIFOR); Brasil (UFRRJ, UnB, UFSC, UFRGS, UFPA, EMBRAPA); Costa Rica (UNA/CINPE, MAG, CATIE); Chile (UCV, PUC Santiago, RIMISP); Colombia (U. Javeriana, U. de los Andes, U. del Rosario); Ecuador (FLACSO, INIAP); México (UNAM, U. de Chapingo, CDRESSA, U. de Chiapas); Nicaragua (UCA, Nitlapan); Perú (CIES, UARM, CIPCA, MI) y Uruguay (UDELAR, IPA).

En este contexto, cabe mencionar que CIRAD y otras instituciones organizaron el Taller “Análisis de las políticas públicas de desarrollo territorial”, realizado en noviembre 2011 en San Jose de Costa Rica, en donde se definieron los siguientes temas de investigación:

- Gobernanza de las políticas territoriales
- Mecanismos de coordinación del desarrollo territorial
- Innovaciones en las interacciones agro cadena / territorio/ SIAL
- Evaluación y sistemas de gestión de los dispositivos de desarrollo territorial

Estas iniciativas ilustran la evolución del CIRAD en el tema de agrocadenas, que como puede observarse, ha experimentado diferentes fases y diferentes enfoques conceptuales y metodológicos. Estos temas serán retomados en el VI Congreso Internacional de los SIAL denominado “Los SIAL frente a las oportunidades y desafíos del nuevo contexto global”, que se realizará en Florianópolis (Brasil) a fines de 2012, al cual quedan todos invitados.

## **II. Agendas de competitividad por agrocadenas: la experiencia de los organismos interprofesionales en Francia**

---

*Jean Joseph Cadilhon*<sup>1</sup>

### **A. Definición de competitividad**

Si consideramos la definición de Porter y Van der Linde (1995), “la competitividad al nivel industrial surge de una mayor productividad, ya sea en términos de más bajos costos que las empresas rivales o de la habilidad para ofrecer productos con un valor superior, que justifican un premio en términos de precios”.

Si aplicamos este concepto en la agrocadenas francesas, podremos identificar dos maneras de ver esto. Por una parte, tendremos a la gran agrocadena -por ejemplo la cadena láctea- que es capaz de competir con sus equivalentes internacionales, pero por otra parte tendremos a las pequeñas cadenas, centradas en los productos de nichos, en cuyo caso debemos comparar su competitividad con productos similares, sin sellos de calidad o sin una definición particular de nicho. Dentro de un país, las cadenas de mercado también pueden intentar ser competitivas

---

<sup>1</sup> Investigador del Centre d'Etudes et de Prospectives, del Ministerio de la Agricultura, de la Alimentación, de la Pesca, de la Ruralidad y del Acondicionamiento del Territorio de Francia.

comparándose con los otros productores y los otros distribuidores del mismo producto dentro del mismo país. Es necesario tener siempre en cuenta estas dos formas de ver la competitividad.

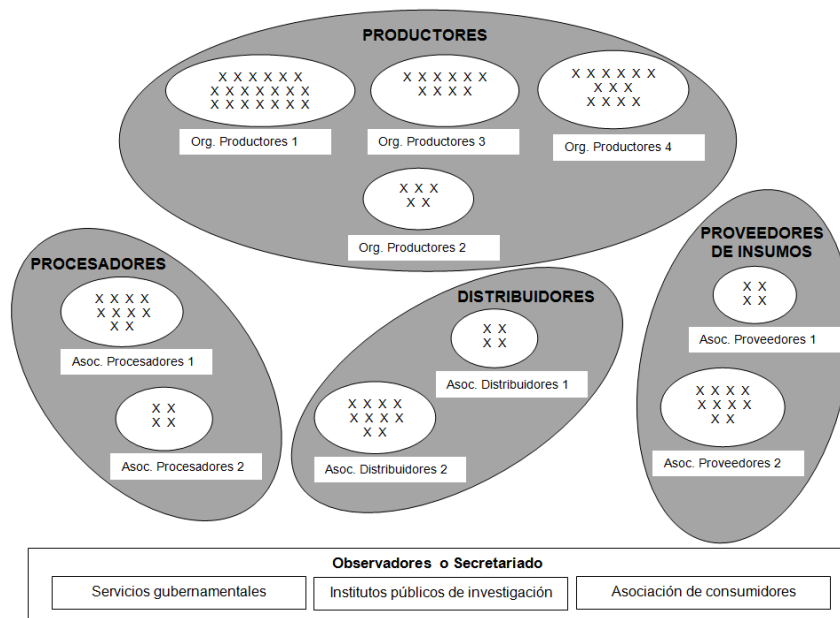
## 1. Las asociaciones interprofesionales francesas

Este fenómeno surge a finales del siglo XIX en la industria del vino francesa, en donde los productores y comerciantes querían proteger el nombre de algunos de sus productos –tal como algunos tipos de vino por ejemplo– pero también porque al finales de ese siglo se presentó una gran plaga en los viñedos y todos los actores tuvieron que agruparse para enfrentar este desafío. Si bien este fenómeno partió a finales del siglo XIX, recién fue reconocido formalmente por el Estado francés en la segunda mitad del siglo XX, cuando se dictó la ley de 10 de julio de 1975, que le asignó a estas entidades un estatus de organismo sin fines de lucro. Esto implica que no se permite que estos organismos hagan ganancias y que la mayor parte de los recursos financieros obtenidos por un organismo interprofesional deben gastarse durante el año, de modo de mantener el nivel de actividad. Actualmente existen en Francia 74 asociaciones interprofesionales del sector agrícola, en todas las cuales participan los productores y procesadores, y en algunas de ellas los distribuidores –esto depende de las definiciones adoptadas por sus propios integrantes– con el fin de enfrentar los problemas comunes que afectan a las cadenas como un todo.

Las funciones de estos organismos son definidas por ley:

- Promover los intereses de la agrocadena en los ámbitos en donde se definen las políticas públicas
- Hacer una promoción colectiva de los productos, por ejemplo, organizando ferias o campañas de promoción en el mercado doméstico y en los mercados externos.
- Concertarse para la definición de los estándares de calidad
- Realizar labores de investigación y desarrollo
- Promover programas de extensión y de difusión de innovaciones tecnológicas entre sus integrantes
- Jugar un rol limitado en materia de “regulaciones de mercado”, especialmente en el área de lo que en Francia se denomina “armonización de contratos” y en la publicación de informaciones de mercados.

**DIAGRAMA 5**  
**MODELO GENÉRICO DE LAS ASOCIACIONES INTERPROFESIONALES FRANCESAS**



Fuente: Elaboración propia.

Como se aprecia en diagrama 5, los organismos interprofesionales están compuestos por diferentes organizaciones de actores. Por ejemplo, en el caso del organismo interprofesional de cereales ([www.intercereales.com](http://www.intercereales.com)), sus integrantes son:

- **Ámbito de los productores**
  - AGPB: Asociación de Productores de Trigo
  - AGPM: Asociación de Productores de Maíz
- **Ámbito de los distribuidores**
  - Coop de France: Cooperativas de granos – Rama de marketing
  - FNA: Federación del Negocio Agrícola
  - SYMEX: Sindicato Francés de la Molinería de Exportación
  - SYNACOMEX: Sindicato Nacional del Comercio Exterior de los Cereales
- **Ámbito de los procesadores**
  - ANMF: Asociación Nacional de la Molinería Francesa
  - CFSI: Comité Francés de la Sémola Industrial
  - Coop de France: Cooperativa de granos – Rama de alimentación animal
  - SNIA: Sindicato Nacional de la Industria de la Nutrición Animal
  - Productores Franceses de Malta
  - USIPA: Unión de Sindicatos de las Industrias de Productos Amiláceos
  - USM: Unión de Molinos (Semoleros) de Maíz

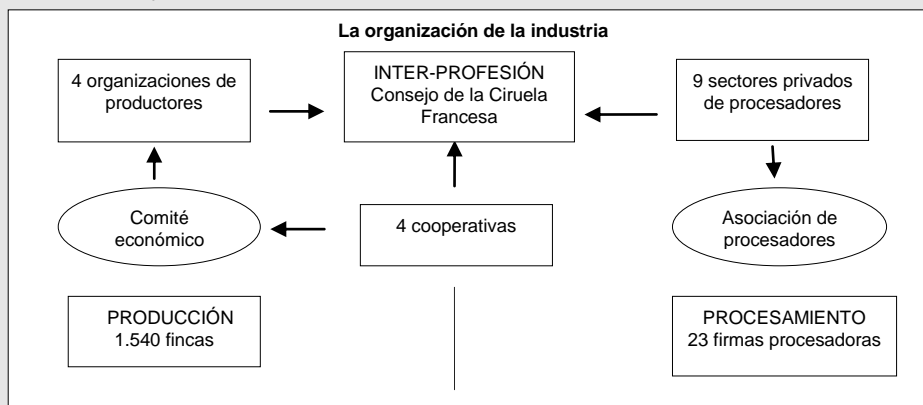
Una característica interesante del sistema francés es que existe una asociación de asociaciones interprofesionales, el Comité de Liaison des Interprofessions Agricoles et Agroalimentaires (CLIAA) ([www.cliaa.com](http://www.cliaa.com)), que representa a todas las organizaciones interprofesionales y cuyo rol es promover a estas entidades frente al gobierno.

Algunos de los principales rasgos de los organismos interprofesionales franceses son:

- Para ser reconocidas por el gobierno, los miembros asociados de una asociación interprofesional deben provenir de las organizaciones que son completamente representativas de un eslabón (o ámbito) de la cadena.
- Ellas deben tener una representatividad paritaria entre las “profesiones” para ser reconocidas por el gobierno. Para efectos de la administración interna de la asociación, cada eslabón debe contar con una sola voz.
- El gobierno puede extender los acuerdos inter-profesionales a toda la agrocadena. Por ejemplo, si los miembros de una asociación quieren iniciar una campaña de promoción comercial en un mercado externo y adoptan un acuerdo para obtener los fondos presupuestarios, dicho acuerdo es obligatorio para todos los miembros de la agrocadena, incluso para aquellos que no forman parte de la asociación interprofesional.
- Ellas deben contar con unanimidad para extender dichos acuerdos. Las asociaciones interprofesionales pueden entonces hablar y actuar en representación de todos sus miembros.
- La subsidiaridad es importante. Una asociación inter-profesional no puede existir para asumir las funciones de las asociaciones que son miembros individuales.
- Existen contribuciones llamadas “voluntarias-obligatorias” por parte de todos sus miembros.

#### RECUADRO 1 HISTORIA DE ÉXITO: LA INDUSTRIA DE LA CIRUELA DE AGEN

- La interprofesión se crea en 1963 para promover su Indicación Geográfica
- Logros en cuatro principales áreas de actividad:
  - Regulaciones de mercado
  - Caracterización del producto
  - Estimaciones de mercado anuales
  - Diseminación de información de mercado
  - Coordinación de los acuerdos contractuales
- Lobby para posibilitar regulaciones a nivel nacional y de la Unión Europea
- Exitosa promoción del producto en el mercado doméstico e internacional
- Liderazgo en innovaciones tecnológicas en la producción de ciruelas y en procesamiento de la ciruela deshidratada
- Incremento de la competitividad: las ventas anuales de ciruelas deshidratadas se incrementaron cinco veces desde 1963



Fuente: Elaboración propia.



- ¿Ellas pueden ayudar a gestionar los mercados?

No obstante la fortalezas de este sistema, las asociaciones también enfrentan algunas dificultades. Por ejemplo, en la interprofesión láctea se han presentado recientemente diversas dificultades relacionadas con los precios pagados a los productores, pues los procesadores han argumentado que si pagan los precios solicitados por éstos pierden competitividad frente a la industria láctea alemana y de otros países. La asociación interprofesional también ha tenido dificultades para mediar sobre los períodos de tiempo de los contratos establecidos entre los productores lecheros y las industrias lácteas y han solicitado al Ministerio de Agricultura que haga una mediación a través su servicio de Mediadores de los Contratos Agrícolas (<http://agriculture.gouv.fr/mediateur-contrats>). Por otra parte, la heterogeneidad de los productores no está bien representada en el eslabón de los productores debido a las limitaciones del proceso eleccionario: algunos productores consideran que no están bien representados por los grandes productores de leche, que predominan en ese eslabón. Por tal razón, muchos de ellos no forman parte de la asociación y se niegan a pagar las cuotas (impuestos) que les son asignadas cuando el gobierno extiende los acuerdos tomados por la asociación interprofesional. Los distribuidores por su parte dicen que ellos son sólo cinco grandes empresas en Francia y que tienen un sólo voz dentro de la asociación, mientras que los productores son muchos y tienen una sola voz también; ellos cuestionan que sea bueno que tantos productores tengan una sólo y potente voz, a la par de los distribuidores y procesadores. Todo estos problemas llevan a preguntarse si los numerosos productores pueden estar a la par de los procesadores y supermercados, que están muy concentrados.

¿Significa esto que el ambiente económico no es favorable para este tipo de modelos? Existen varios fenómenos que tienden a modificar el contexto en donde operan las asociaciones interprofesionales. Por una parte, las interprofesiones son reconocidas por la ley de la Unión Europea pero el concepto es extraño todavía en los países del norte de Europa (Dinamarca, Holanda, otros), en donde predomina el modelo monopólico cooperativo, a través del cual los productores organizados controlan la mayor parte del proceso de producción, procesamiento y distribución. Por otra parte, los cambios en la Política Agrícola Común y en el ambiente de las regulaciones de mercado -la liberalización de los mercados agrícolas- modifica completamente el ambiente en el que surgieron estas asociaciones; esto implica que ellas deben modificar su forma de funcionamiento. En este contexto cambiante muchos políticos franceses y algunos productores todavía adscriben al viejo modelo y piensan que es posible transferir las actividades de “regulación de mercado” a las interprofesiones: administración de la información de mercados y relaciones de negocios para una mayor estabilidad de mercados, mejor calidad de los alimentos y relaciones equitativas dentro de la cadena. Sin embargo, esto no parece ser posible dado estos cambios en el contexto económico, tanto a nivel nacional como europeo. Otro fenómeno emergente es el escrutinio creciente de los reguladores nacionales y europeos que velan por la libre competencia. Algunas veces las autoridades francesas y europeas quisieran detener la extensión de los acuerdos tomados por una asociación a toda la cadena, pues ellos no están en línea con las regulaciones de libre mercado. Con todo, existe un hecho importante que va en la dirección inversa: la Comisión Europea ha dado recientemente los primeros pasos para reconocer la especificidad de las organizaciones de productores versus las regulaciones de libre mercado, lo que implica que se legitima la idea que el sector requiere de reglas específicas para poder operar adecuadamente.

- Cómo integrar a los pequeños productores

En relación a la integración de los pequeños productores, los Consejos Sudafricanos de Commodities (*South African Commodity Councils*) constituyen otro ejemplo interesante de organización interprofesional. Por una parte, los miembros de estos Consejos son organizaciones y miembros individuales y representan a todos los actores de la agrocadena, incluyendo a los trabajadores rurales y a los consumidores. En consecuencia, este es un diseño más amplio que el modelo francés.

Por otra parte, en estos Consejos no se requiere paridad para la toma de decisiones y para integrar a los pequeños productores, se utiliza un sistema de decisiones en donde se requiere una doble mayoría (2/3 de los votos). Se requiere en primer lugar de 2/3 de los votos a nivel de los miembros de la asociación, lo que en este caso significa pequeños productores o miembros individuales. Un segundo

nivel es el de la producción de la agrocadena completa, en donde también se requiere de 2/3 de los votos para tomar una decisión. Como esto se calcula considerando la participación en la producción total, se tiene a favorecer a los grandes productores y procesadores, lo cual permite establecer una suerte de equilibrio o de balance entre pequeñas y grandes empresas. Sólo cuando se obtiene esta doble mayoría (2/3 de los votos) las decisiones son sometidas al gobierno para transformarse en normas legales, lo que al igual que en Francia, hace posible que el gobierno obligue a pagar un impuesto a todos los actores de la agrocadena, incluyendo a los que no son miembros del Consejo.

- Lecciones aprendidas

De acuerdo a un estudio de FAO (2009) sobre el tema de las asociaciones interprofesionales alrededor del mundo, y de acuerdo a la propia experiencia francesa que se ha analizado en esta presentación, se puede extraer las siguientes conclusiones:

- El modelo francés permite una amplia representación de los actores de la cadena en las asociaciones.
- Ellos son exitosos en materia de lobby, promoción, mejoramiento de la calidad y R&D.
- Las interprofesiones no pueden resolver todos los problemas de las agrocadenas.
- La representación de los pequeños productores y de las pequeñas y medianas empresas es problemática.
- Las relaciones entre actores de las cadenas es siempre tensa, a pesar de la existencia de espacios de diálogo y cooperación.
- La recolección de fondos es siempre un área problemática, sobre todo en lo que refiere al aporte de los pequeños productores.
- El subdesarrollo de las asociaciones de productores es un problema en los países en desarrollo.

## **Quinta parte: iniciativas y programas relevantes para promover la innovación en la agricultura**

---



## **I. Gestión de calidad: las experiencias con café gourmet en Centroamérica**

---

*Miguel Gómez*<sup>1</sup>

### **A. El productor, el consumidor, sus organizaciones y la innovación en el café**

RUTA (Unidad Regional de Asistencia Técnica, por sus siglas en inglés) es una entidad que tiene 30 años de existencia en Centro América, que fue fundada para servir a los Ministerios de Agricultura por el Banco Mundial y otros donantes y que actualmente trabaja con el apoyo de diversas agencias tras el objetivo de desarrollar la agricultura regional y de mejorar la inclusión social en el agro centroamericano. En ese sentido, RUTA apoya a los Ministerios de Agricultura en la definición de políticas públicas y también apoya los procesos participativos de formulación de políticas con los diferentes actores de la vida social de los países de la región, sean éstos productores, gremios, cooperativas y universidades, entre otros.

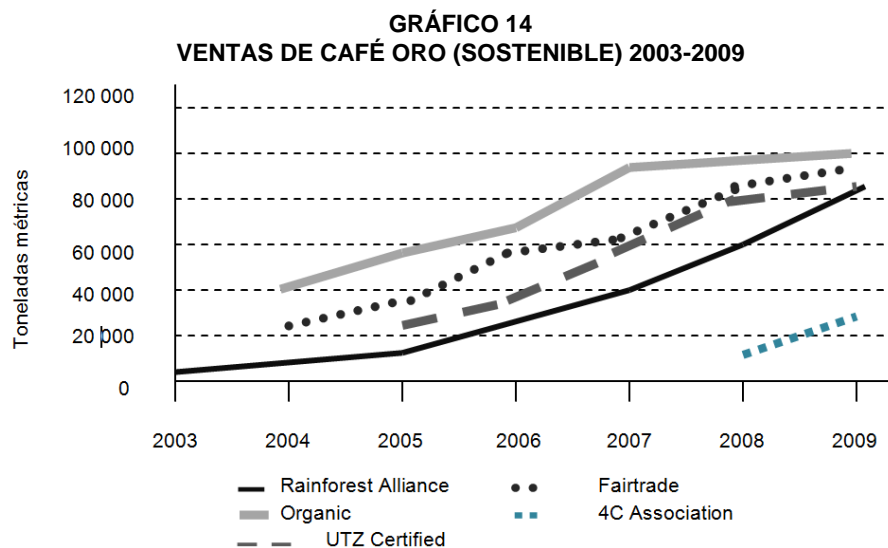
Actualmente los profesionales, empresarios, productores agrícolas y autoridades públicas que trabajan en el sector agrícola operan con diversos conceptos —competitividad, sustentabilidad, alianzas público privadas, inclusión social, desarrollo territorial y muchos otros— con los cuales intentan orientarse para encontrar algún camino que permita

---

<sup>1</sup> Director Ejecutivo de RUTA.

formular políticas públicas e instrumentos para lograr resultados concretos.

Para operar en medio de todas estas ideas y estos conceptos, RUTA apoya modelos compuesto por diferentes actores: los consumidores, las agencias intermediarias, el Estado y los productores y sus empresas asociativas. El consumidor es un actor clave porque en última instancia es el juez de lo que se produce, y de una calidad determinada, el productor agrega valor a la producción para satisfacer esa demanda. Los intermediarios (exportadores, procesadores, transportistas, otros) ayudan a descifrar las señales del consumidor en torno a los diferentes atributos de los productos elaborados por los productores: sostenibilidad ambiental (certificaciones, mitigación/adaptación, biodiversidad, agua y efluentes), social (organización social, leyes laborales), económica (calidad, precios, otros). El Estado a su vez juega un rol clave en materia de regulaciones. En base a esta demanda, el mercado de café y sus certificaciones ha evolucionado de acuerdo con la siguiente gráfico:



Fuente: Pay, 2009; Giovanucci and Pierrot, 2010; FLO Annual Reports 2004-2009; Rainforest Alliance/SAN, 2009; UTZ Certified, 2009; UTZ Certified Annual Report, 2007; 4C, 2009.

Este gráfico da cuenta de la evolución del mercado internacional del café, en donde se observa que todas las certificaciones de calidad experimentan una tendencia al alza muy marcada. Según estas mismas fuentes, entre 2004 y 2009 las ventas de café oro (que responden a estas certificaciones) han pasado desde las 73.602 toneladas a 392.347 toneladas (excluyendo iniciativas de certificaciones privadas), lo que implica tasas de crecimiento anuales que en promedio alcanzan el 40%. En los últimos cinco años el crecimiento ha sido de un 433%, lo que indica con claridad que el productor tiene que diferenciar su producto si quiere tener acceso a este mercado y obtener mejores precios.

Por otra parte, el café oro especial representa el 8% de las exportaciones totales de café. Hace ocho años este indicador era del orden del 4 al 5%, lo que implica que usando este indicador también se observa un crecimiento acelerado. Otro tanto se aprecia a nivel de la producción, pues el café sostenible representó el 17% del café producido en el mundo en 2009.

Otra señal del mercado son los cafés más sofisticados como los que promueve la Tasa de la Excelencia, iniciativa creada por una institución llamada Alliance for Coffee Excellence, en donde en 2011 se obtuvieron precios muy altos: US\$ 4.500 por quintal de un café colombiano, mientras que el resto de los países de Centro América (Nicaragua, Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador) estos valores oscilaron entre US\$ 1.800 y 2.000 por quintal. Los volúmenes transados bajo este esquema son muy pequeños – se trata de un café boutique-, pero sin embargo tienen un efecto enorme sobre la calidad

global del café en cada uno de los países. Este impacto se debe a que este tipo de competencia ha generado mucho interés entre los productores y también ha permitido visibilizar a zonas productoras que antes eran prácticamente desconocidas.

Existen en forma paralela muchas otras tendencias e iniciativas. Una de ellas es la promovida por las grandes industrias tales como Kraft, Nestlé, Volcafé, Sara Lee y otras, que concentran la comercialización de alrededor del 80% del café mundial, las cuales está generando su propia asociación -la Sustainable Agricultural Initiative- para promover los café de calidad. Otra tendencia está dada por la experiencia de certificación de café carbono neutral realizada recientemente por la cooperativa Coopodota de Costa Rica, que marca un camino que otras cooperativas y asociaciones están empezando a seguir.

En forma más amplia, diversos programas de fomento a la producción de café están considerando estrategias específicas para adaptarse a los efectos del cambio climático, que considera múltiples líneas de acción: diversificación de cultivos e ingresos; buenas prácticas del manejo del cultivo (manejo de sombra/poda/plagas y enfermedades/suelo/uso de riegos); nuevas tecnologías para el secado de café/ secadores solares; mantenimiento y ampliación de la cobertura forestal; buen manejo de los recursos naturales/uso de energía más eficiente (cocinas mejoradas, energías renovables); capacitaciones para promotores y productores; acceso a información y datos básicos; conservación de diversidad genética / plantas resistentes a la sequía y medidas de mitigación / captura de carbono para generar créditos de carbono/certificación “amigable al clima”, entre otros.

## **1. Rol del Estado, políticas públicas para la agricultura**

En cuanto a políticas públicas y el contexto de Centro América, el rol del Estado debe proveer bienes públicos básicos (educación, salud, infraestructura), pues los recursos fiscales son muy limitados. Otro ámbito relevante es la promoción de la asociatividad, bien pensada, que no sustituya el rol indispensable que deben jugar los productores por ellos mismos y las empresas. El desarrollo de modelos institucionales de concertación para fomentar la agricultura, que estén formalizados como tales y que por tanto operen en forma permanente, también constituye un área de trabajo relevante. Es necesario también que el Estado favorezca el desarrollo de un clima de negocios favorable, así como que incentive el cumplimiento de las leyes internas (laborales, ambientales u otras) y de los compromisos internacionales suscritos por cada país. Con relación a los mercados, los Estados deben incentivar el consumo en el mercado interno y el desarrollo de las exportaciones, dictar normas de calidad e incoidad y desarrollar programas que incentiven la innovación, a través de fondos competitivos que fomenten la creatividad. Otra área relevante es estimular la evaluación de los programas públicos, de forma de mejorar la transparencia y la eficiencia de dichos programas.

Todas estas iniciativas han sido recogidas en una serie de estrategias y de políticas públicas que se aplican a nivel centroamericano desde hace cinco o seis años, tal como la Política Agrícola Centroamericana, la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS), la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT) y la Estrategia Regional Cambio Climático.

Como puede verse, Centro América no carece de políticas y estrategias. El gran desafío es cómo conectar estas políticas con los actores reales, para que se sientan dueños de dichas políticas y para que sean los principales actores para su implementación, agregando sus propias iniciativas complementarias.

## **2. Conclusión: evolución de las políticas**

Las políticas de los años 60-70 en relación al café han evolucionado. Antes había una gran asimetría de la información y muchos oligopolios, el énfasis estaba puesto en el incremento de los rendimientos por hectáreas y habían pocas organizaciones de productores.

Las políticas ahora son de carácter integral (enfoque holístico) y los desafíos para su implementación pasan por la implementación de sistemas de información democráticos, organizaciones

cooperativas desarrolladas, desarrollo de mercados para cafés de nichos y exigentes, con atributos muy específicos de calidad.

¿Como avanzar en esta dirección? Hay algunas opciones: ¿Que instrumentos? A través de fondos competitivos y de sistemas de manejo de riesgos (de precios y producción). ¿Quienes? A través de organizaciones empresariales de productores, con capacidad de gestión de agronegocios, con sesgo de género y buscando la creación de federaciones de cooperativas.

En Centro América ya existen ejemplos muy exitosos que hay que replicar, como son los programas de café y cacao, productos lácteos y vegetales, que son ejecutados por decenas de cooperativas y asociaciones de productores consolidadas, que cuentan con el apoyo del sector público, la cooperación internacional y diversas organizaciones científicas y académicas. De esta manera se observan muchas experiencias exitosas en el mercadeo de productos de calidad, con efectos sostenibles con el medio ambiente, tanto en materia de adaptación como mitigación. Todos estos procesos cuentan con diferentes certificaciones ambientales, sociales y de calidad gerencial.

Entre las principales experiencias se pueden encontrar: en materia de negocios agroambientales, las certificaciones de carbono neutralidad (en Costa Rica y otros países) y de pago por servicios ambientales (Costa Rica); en alianzas público-privadas, los casos de Sixaola (Costa Rica) y Changuinola (Panamá); en servicios financieros basado en el desarrollo local, las experiencias de Honduras y Nicaragua; en servicios de extensión de los mismos productores y la academia, los casos de Nicaragua y Costa Rica; y en desarrollo local, la experiencia de provisión de servicios universales implementada en Costa Rica.

En relación a las innovación institucionales, en el sector público se identifican Programas con Enfoque Sectorial Ampliado (en Nicaragua Sector Agro) mientras que en el sector privado está la asociatividad (en café, productos lácteos y cacao). De nivel mixto se aprecian varias instituciones y diferentes modelos de alianzas público-privadas para el desarrollo, estos últimos muy positivos como expresiones de la responsabilidad social empresarial de las empresas.



## **II. El enfoque de redes sociales aplicado a los procesos de innovación agrícola en México**

---

***Manrrubio Muñoz<sup>1</sup>***

### **A. El desafío de la innovación**

México es uno de los países de la región que tiene uno de los más altos niveles de gasto público en la agricultura, pero tiene un problema de desempeño pues su tasa de crecimiento sectorial ha sido bastante baja, del orden del 2% anual en los últimos años. Más que un problema en la magnitud del gasto público, México enfrenta actualmente el desafío de innovar en el diseño e implementación de su política pública, lo cual es posible gracias a la alternancia política que se viene viviendo en los últimos años y a su estructura política federal, pues la autonomía de los 32 estados del país permite probar diferentes esquemas de funcionamiento. Hay, en consecuencia, mucho espacio para innovar.

Cuando hablamos de innovación estamos hablando de cambios tecnológicos, organizacionales, comerciales, financieros, en los modelos de negocios y en las políticas públicas, basados en conocimientos que generan valor económico, ambiental y social. Esto implica que el valor es

---

<sup>1</sup> Resumen de la presentación del Sr. Manrrubio Muñoz Rodríguez en coautoría con V. Horacio Santoyo Cortes, J. Reyes Altamirano Cárdenas, Roberto Rendón Medel y Jorge Aguilar Avila, todos ellos Investigadores del Centro de Investigaciones Económicas Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM) de la Universidad Autónoma Chapingo, México.

definido en un sentido amplio: riqueza, empleos, mejora del medio ambiente, mejora de la nutrición y de la salud de la población, incremento del capital social, mejoramiento de la equidad dentro de la sociedad, entre otros factores. En este esquema el conocimiento es entendido como una mezcla de experiencias estructuradas, información contextualizada e ideas expertas, que proveen una estructura para evaluar nuevas experiencias e informaciones. El valor, a su vez, corresponde a la estimación que hacen las personas de la capacidad de un bien o servicio de satisfacer sus necesidades, deseos y expectativas.

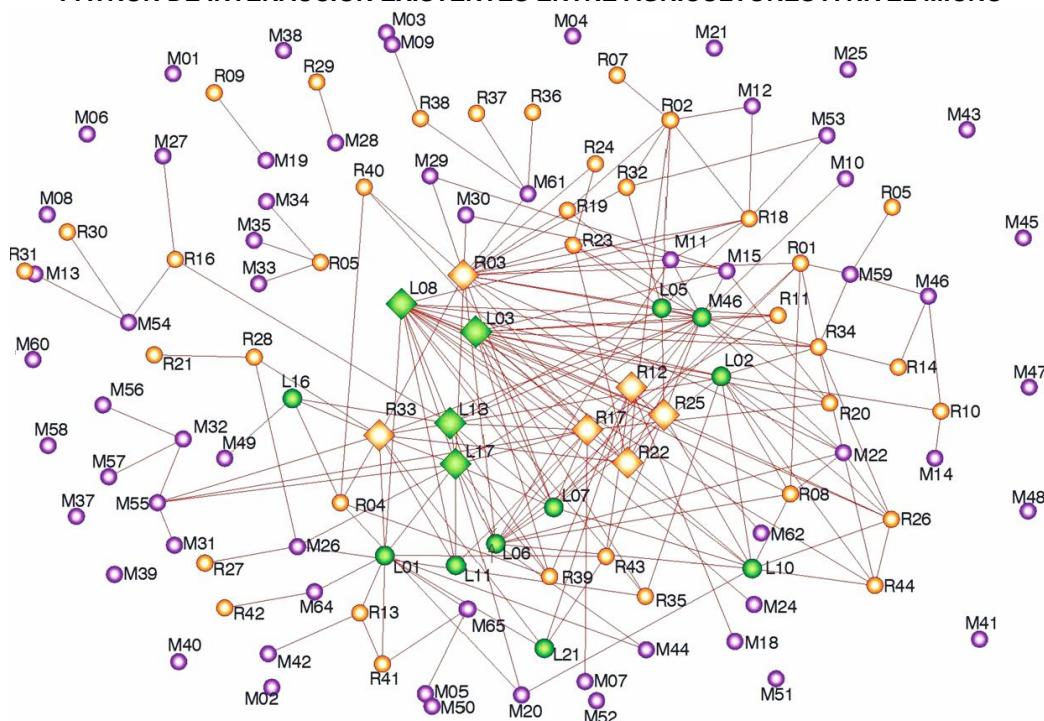
Innovar implica entonces el reemplazo del enfoque lineal, en donde unos investigan, otros extienden el conocimiento y otros adoptan, por un enfoque sistémico. La innovación es resultado de un proceso de trabajo en redes, de un aprendizaje interactivo y de negociación entre un grupo heterogéneo de actores. Si bien hoy todos quiénes están relacionados con estos temas están de acuerdo con este enfoque y con la necesidad de operar a través de un Sistema Nacional de Innovación y de un Sistema de Innovación Agroalimentario (SIA), aún no está clara la forma como lograr esto en la práctica. El enfoque del SIA debe transitar desde un concepto analítico a uno operativo, con opciones de políticas e intervenciones orientadas a mejorar la capacidad de interacción entre actores (Klerkx, Hall y Leeuwis, 2009; Banco Mundial, 2006; Santoyo, 2010). Esto implica identificar la demanda, definir indicadores de línea base y metas, precisar el tipo de innovaciones a difundir y adoptar, identificar a los actores relevantes, entender los incentivos, definir los mecanismos de interacción y evaluar los resultados, entre muchos otros factores, que están asociados al buen funcionamiento de una red.

## 1. El enfoque de redes sociales

De este modo, el foco de las políticas públicas debe ser promover la interacción relevante entre los actores, diferenciando entre el nivel macro, meso y micro. En el nivel macro se identifican relaciones de cooperación y de competencia entre los actores de la Red de Valor que opera a una escala más global: las empresas tractoras (agroindustriales) que gobiernan la red, los proveedores de esas empresas, sus clientes, los complementadores de esas empresas y los competidores. En el nivel meso se identifican relaciones de cooperación y competencia entre los actores o nodos de la Red de Innovación que opera a una escala territorial: el agricultor/ganadero que provee materia prima, el transformador y proveedor, el que financia, el que investiga, el que extiende y transfiere conocimientos y el que orquesta la interacción. Finalmente, en el nivel micro cooperan y compiten los actores ligados directamente a la producción primaria: agricultores, ganaderos, acuicultores y silvicultores. El nivel macro influye, limita o brinda oportunidades hacia los niveles inferiores y el nivel micro impulsa la transformación a nivel meso y macro.

En el nivel micro, lo primero es identificar a los actores más innovadores, quiénes suelen ser los llamados productores líderes, que se destacan de sus pares en un determinado territorio y en un producto determinado. El segundo paso es obtener un padrón de productores y obtener de allí una muestra aleatoria. El tercero es definir un instrumento que considere tres elementos: conjunto de buenas prácticas que definen a un productor innovador, año de adopción de esas buenas prácticas y fuente de aprendizaje. Dicho instrumento se aplica a los productores líderes y a los de la muestra, y mediante el método de bola de nieve se aplica también a los productores referidos por sus pares como fuente de información hasta que haya redundancia en las menciones, se agoten los recursos o el tiempo disponible. Mediante este procedimiento y una vez realizado el análisis mediante el empleo de software especializado para el análisis de redes sociales, se logra definir un segmento de productores que reúnen tres atributos: capacidad innovadora, rapidez para innovar y actitud para compartir. Con esta información se puede construir una red de interacción en donde los agricultores que están marcados en verde —gráfico de rombo— son los agricultores líderes y los que están en rojo —también gráfico de rombo— son los referidos por sus pares, mientras que los de color amarillo —gráfico en círculo— son productores de la muestra (diagrama 6).

**DIAGRAMA 6**  
**PATRÓN DE INTERACCIÓN EXISTENTES ENTRE AGRICULTORES A NIVEL MICRO**



Fuente: Muñoz, et al. 2004.

Estos tres indicadores aplicados a nivel operativo, permiten focalizar los programas de asesoría técnica en aquel segmento de productores que reúnen los tres atributos. De acuerdo a un estudio realizado en siete grupos de intercambio tecnológico, cuando se seleccionan los productores de acuerdo al criterio que incorpora sólo a los que quieren participar, normalmente los productores comúnmente llamados líderes, la tasa de contagio de las buenas prácticas a nivel de un territorio determinado es de 21,3%. Cuando dicha selección se hace de acuerdo a los tres criterios ya enunciados (capacidad, rapidez, actitud), la tasa de contagio sube a un 68,1%.

**CUADRO 9**  
**SELECCIÓN DE AGRICULTORES SEGÚN ESQUEMA CONVENCIONAL Y SEGÚN ENFOQUE DE REDES**  
(En porcentajes)

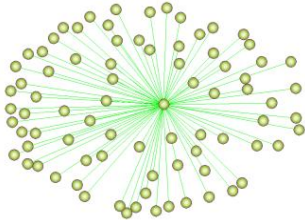

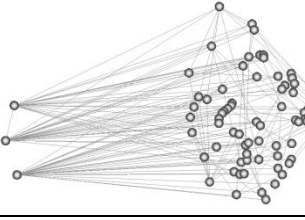
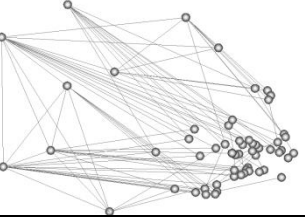
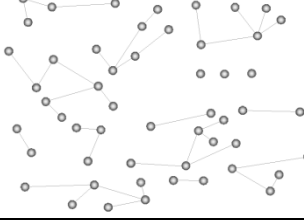
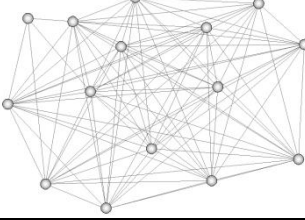
Grupos de Intercambio Tecnológico	Cobertura: <sup>a</sup> selección convencional	Cobertura: selección con indicadores de redes	Diferencia de cobertura	Integrantes ratificados con indicadores de redes
1	43,3	93,3	50,0	7,1
2	7,5	50,0	42,5	25,0
3	35,7	85,7	50,0	25,0
4	26,9	65,4	38,5	50,0
5	6,9	44,8	37,9	11,1
6	15,4	84,6	69,2	0,0
7	13,2	52,6	39,5	40,0
Promedio	21,3	68,1	46,8	21,0

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de datos de Encuestas. FAO, 2005. En Santoyo, 2010.

<sup>a</sup> Definida en términos del porcentaje de productores que adoptan al menos una innovación

Para hacer más efectivo el proceso de gestión de la innovación es necesario entender el patrón de interacciones, que difiere según el territorio y los sistemas productivos. Como se aprecia en las seis redes consignadas en la diagrama 7, las tipologías difieren enormemente entre sí: la posición de los actores son diferentes y también las formas de interacción. Cada una de estas redes requiere de una intervención pública distinta y hay que entender cómo operan estas estructuras para definir la forma que debe adoptar dicha intervención.

**DIAGRAMA 7**  
**TIPOLOGÍA DE REDES DE INNOVACIÓN OBSERVADAS EN DIFERENTES**  
**AGROCADENAS Y ESTADOS DE MÉXICO**

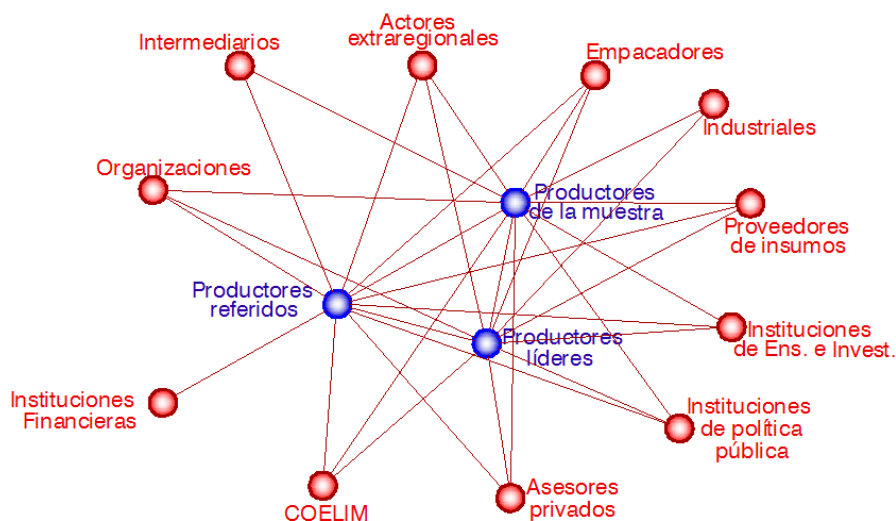
Ámbito	Tipo	Representación	Tipo	Representación
Centralización	Decisión única (caso limón Guerrero)		Decisión compartida (caso BDP, Veracruz)	
Difusión	Difusión cerrada (caso Naranja, Tamaulipas)		Difusión abierta (caso Maíz Sinaloa Norte)	
Estructuración	Estructura difusa (caso maíz, Estado de México)		Estructura saturada (caso Sinaloa BDP, Norte)	

Fuente: Elaboración propia con base a encuestas a productores, junio de 2006.

Al pasar al nivel meso e ir más allá del nivel micro, se aprecia que en un determinado territorio y/o agrocadena siempre existen redes de interacción entre los actores, que pueden estar más o menos consolidadas. En el caso de México dichas redes presentan la siguiente estructura básica: (1) Nodo Financiador (SAGARPA-SEDER-FIRA-FOCIR-FINRURAL-FIRCO-FONAES); (2) Nodo Agricultor-ganadero; (3) Nodo Investigador (INIFAP-IEIS); (4) Nodo Transferidor o Extensionista y; (5) Nodo Proveedores de insumos-transformadores (Radjou, 2004). Una simplificación de estas interacciones se presenta en la diagrama 8.

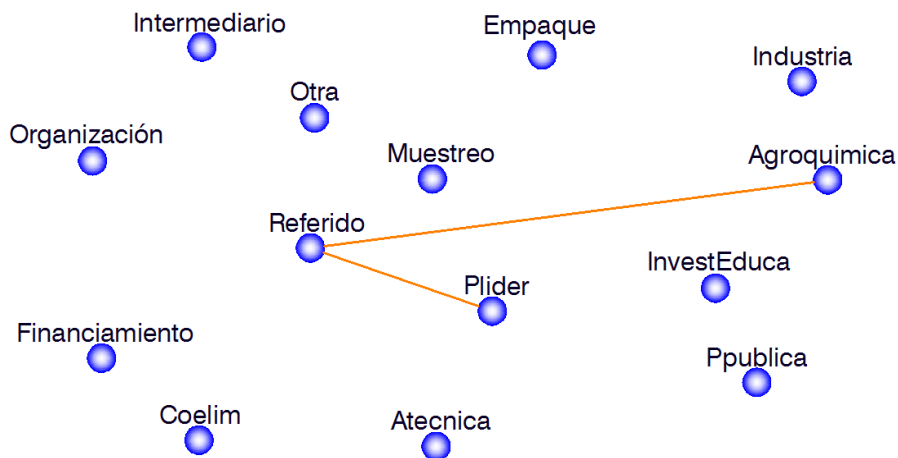
Para entender como están interactuando estos actores y cómo influyen en la dinámica de adopción de los productores líderes, referidos y los de la muestra, se clasifican los vínculos según el nivel de intensidad de interacción con los productores. Cuando se empiezan a suprimir los vínculos más débiles (diagrama 9), que en este caso son 35 conexiones, se aprecia finalmente cuales son las principales fuentes de información de los productores: éstos son los proveedores de agroquímicos, los productores líderes y los productores referidos por sus pares como fuentes de información. En otras situaciones quedan las emparadoras, las fuentes de financiamiento o la organización de los productores, según sea el caso. En este sentido, si se quiere acelerar la innovación -en este caso, en esta red y en este territorio-, hay que considerar a los tres actores identificados. Es muy difícil desarrollar una estrategia de innovación sin considerar a estos tres actores, pues ellos son los catalizadores o los agentes de cambio.

**DIAGRAMA 8**  
**FUENTES DE INFORMACIÓN DE PRODUCTORES PARA INNOVAR (EXTRA FINCA)**



Fuente: Muñoz, et al, 2004.

**DIAGRAMA 9**  
**IDENTIFICACIÓN DE LOS CATALIZADORES O AGENTES DE CAMBIO**

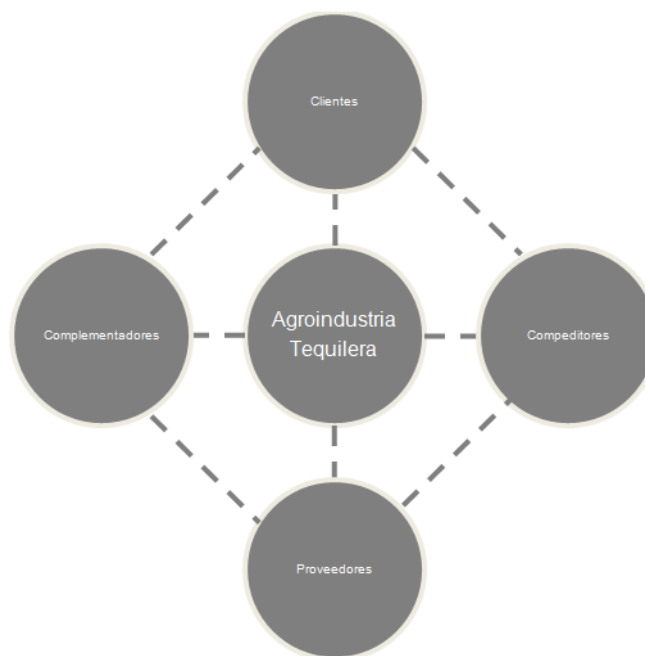


Fuente: Muñoz et al, 2004.

La propuesta entonces es reforzar la articulación de los sistemas de innovación a través de un actor que podemos llamar orquestador, articulador, agente de cambio o gestor sistémico. Si ello es así, el orquestador debe dialogar con cada nodo para diseñar la estrategia de intervención: el financista, para saber cuáles son los recursos financieros disponibles; los productores y los transferencistas, para saber cuáles son los problemas a resolver; el investigador para saber cuál es la disponibilidad de tecnología para resolver el problema, y así sucesivamente. Estos gestores sistémicos son ‘buenos en todo y son especialistas en nada’: esto implica que tienen capacidad para pensar de manera integral y para asociarse libremente, porque no hay un ‘bloqueo mental’. Ellos no representan una amenaza para los actores de la red porque no los desafían en su calidad profesional (Klerkx, Hall y Leeuwis, 2009).

En el nivel macro se identifican nuevos actores, dependiendo de cada agrocadena, que compiten y cooperan entre sí. En el caso del Tequila, por ejemplo, se identifican en primer lugar los importadores o brokers localizados en Estados Unidos, a la industria restaurantera, los bares, los autoservicios, las vinaterías, los comercializadores y el cliente final. En la posición opuesta están los proveedores, esto es, los productores de Ágave Tequilana Weber Variedad Azul, la variedad con la que se hace el tequila; estos productores poseen una denominación de origen y entregan su materia prima a los procesadores, ya sea bajo la modalidad de integrados (con contratos) o en forma independiente. Por otra parte están los complementadores, que proveen bienes y servicios que permiten que los productos ofertados por la industria tequilera sean más valorados por los clientes o que los proveedores sean más valorados por la industria: los reguladores y certificadores (CRT, PROFECO, DGN, IMPI...); las dependencias del gobierno (SAGARPA, SEDER,...); las organizaciones de productores (Consejo) y Tequileros (agrupados es Cámaras como la CNIT) y las empresas internacionales que distribuyen el Tequila y han hecho posible que esta bebida se proyecte a escala internacional. En la posición opuesta están las empresas competidoras que fabrican otras bebidas alcohólicas y destilados análogos al tequila (Diageo, Brown Forman, Bacardí-Martini, Pernod Ricard, Domecq-Allied, Bean Global, Patron Group, Inveb, Grupo Modelo, Mezcaleras, “Guachicoleras”, entre otras) y que buscan evitar que éste sea elegido por el consumidor final pues promueven sus propias marcas y productos como el Ron, el Vodka, el Whisky, el Brandy, la cerveza, entre otros (diagrama 10).

**DIAGRAMA 10**  
**NIVEL MACRO: COO-PETENCIA ENTRE LOS ACTORES DE LA RED DE VALOR**



Fuente: Adaptado a partir de Nalebuff y Brandenburger, 1997.

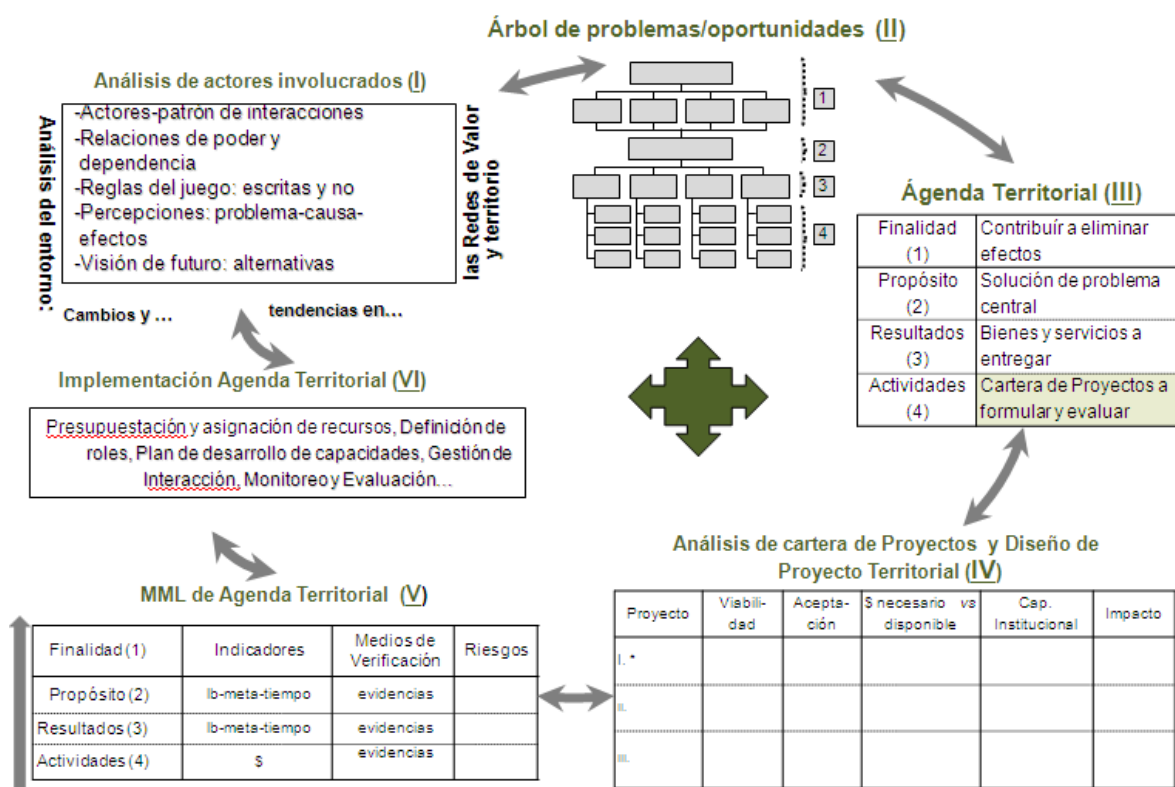
Un mismo actor puede desempeñar varios roles a la vez. En el caso de la Red de Valor Agave-Tequila, por ejemplo, las empresas como Diageo o Pernod Ricard fungen como complementadoras al facilitar su enorme red de distribución para que el tequila llegue a tdo el mundo, pero a la vez ponen a esta bebida a competir con el resto de bebidas que forman parte del portafolio de marcas y bebidas de estas empresas.

De este modo, hay que ver la integración de toda la red de valor. Muchas veces las empresas creen que están compitiendo con una empresa específica, por ejemplo Cuervo cree que compite con Diageo o con Brown Forman, cuando en realidad dicha empresa compite con toda una red, con una red de redes.

Una vez identificados a los actores de la red de valor, así como el entendimiento de rol y desempeño en la red, se procede a dialogar, cara a cara, con ellos en torno a tres ejes básicos: situación prevaleciente en la red, problemas percibidos y alternativas de solución propuestas. Asimismo, se analizan las reglas del juego, las relaciones de poder y la visión de los actores. A la par de este ejercicio, se analizan los cambios y tendencias que ocurren en el entorno de la red.

Con todos estos insumos, se procede a identificar la cuestión socialmente problematizada en torno a la red con el fin de identificar el problema central y su respectivo complejo causal. Luego se procede a diseñar el árbol de decisiones y a este nivel se recomienda realizar un ejercicio de socialización con los actores relevantes de la red de valor con el propósito de ir valorando la pertinencia del análisis y garantizar la apropiación e involucramiento de los mismos. Posteriormente se hace un análisis de alternativas y se identifican los proyectos estratégicos. El ejercicio termina con un plan estratégico y con una estrategia de implementación (diagrama 11).

**DIAGRAMA 11**  
**SECUENCIA PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y ESTRATEGIA AGROEMPRESARIAL**



Fuente: Elaboración propia a partir de BID, 2004; Aguilar, 2003; Bardach, 2004; Casar, y Maldonado, 2010; Lindblom, 1980; Majone, 2011.

Si se pretende incursionar en la gestión de innovación, hay que asociar el tema de la innovación a las causas de las situaciones que complican a una agrocadena; por ejemplo, si existe un problema de productividad, hay que indagar por las ineficiencias que se presentan en el proceso productivo, descartando soluciones fáciles –que no van a la raíz del problema–, como por ejemplo la aplicación de más subsidios. La experiencia obtenida indica que si seguimos rigurosamente el enfoque ilustrado en la Gráfico 27, resulta que el conjunto de causas que impiden alcanzar competitividad sostenible en las agrocadenas se vinculan en más de un 90% con la provisión de los denominados bienes públicos y la



gestión de recursos de uso común, más que con los bienes privados en los cuales México, y muchos países latinoamericanos, han puesto demasiado énfasis. El desafío entonces implica asumir el reto de gestionar adecuadamente los diversos dilemas de acción colectiva que estos bienes traen consigo, es decir, las situaciones en las que la actuación oportunista o no cooperativa de uno o varios individuos en torno a un bien o propósito común, les genera beneficios mayores que los que obtendrían por cooperar, pero generan una situación de perjuicio para un colectivo (Ostrom, 2010)

## 2. Lecciones aprendidas

La experiencia acumulada enseña las siguientes lecciones:

- Una gestión eficaz de la innovación, implica moverse entre tres niveles: el macro, el meso y el micro. Pero si primero se empieza por el nivel macro -socializando el problema público y su complejo causal-, se garantiza una mayor sostenibilidad, apoyo público y enfoque en la satisfacción de necesidades.
- Las redes ya existen, con mayor o menor grado de articulación, y por lo tanto no hay que inventarlas. Lo que se requiere es orquestar a los actores con el propósito de catalizar la innovación y contribuir a una mayor equidad en el proceso de apropiación del valor.
- Una condición básica para una orquestación eficaz es analizar el patrón de interacciones pre-existente con el fin de afirmar: “Así está la red” y “La red está así por el papel del actor X, Y o Z”, pero “La red podría estar así, si se gestiona el aspecto X con el actor Y”. Otra condición es tener claro que un nodo orquestador es el primero entre iguales, el nodo que identifica la oportunidad y reúne y coordina a los otros nodos.
- La característica central de la lógica de orquestación es que ésta se basa en un enfoque alocentrico -no egocéntrico- lo que significa que incorpora a los diversos nodos de la red. Aceptar que es la red, más que un nodo específico en sí, la que crea valor. Este enfoque requiere un cambio radical en la forma como los directivos establecen relaciones (Ruelas y Donald, 2006).
- El punto de partida del enfoque egocéntrico es la organización individual que existe para crear, captar y mantener valor económico. Implica enfocarse en oportunidades que pueden aprovecharse en solitario o a través de un actor que controle. La organización egocéntrica maximiza su propio valor o posicionamiento, a menudo a expensas de otros actores en la red, a quienes pretende aniquilar. “Logran posicionarse pisando a los demás”, suele ser la conclusión.
- Hay que hacer que la nube de conocimientos (materializada en *papers*, patentes, libros, videos) se transforme en lluvia tecnológica, es decir, en innovaciones concretas que puedan ser adoptadas por los productores. La visión de Red supone una interacción dinámica entre la nube de conocimientos (explícitos) y *el mar* de conocimiento tácito (*el saber hacer* diferenciado de los agricultores-ganaderos y de cualquier actor de una red). Para ello es necesario identificar en cada territorio y agrocadenas a los que sobresalen de sus pares, para luego combinar ese conocimiento práctico con nuevos conocimientos, para después hacerlos accesibles y socialmente útiles vía interacciones, folletos y programas de extensión.
- Finalmente, y reconociendo la existencia de muchas limitaciones de gran envergadura (energía, aguas, erosión de suelos, otras), es posible mirar con optimismo los desafíos que hay que enfrentar en el futuro, pues existen grandes posibilidades de reducir brechas tecnológicas vía la innovación, sin necesidad de inversiones adicionales significativas a nivel finca o predio, pero sí a nivel de bienes públicos. Con los recursos que ya se tienen se puede mejorar mucho. El desafío es saber utilizarlos en forma óptima y las experiencias de campo que se han generado demuestran que sí se pueden obtener resultados, muy buenos resultados, si se trabaja con los métodos adecuados, como el que nos proporciona el enfoque de redes sociales.



### **III. El enfoque gestión de innovación: avances de las TIC en la agricultura de América Latina**

---

*José Nagel*<sup>2</sup>

#### **A. Situación de las TIC en el sector agrícola de América Latina**

De acuerdo a un estudio elaborado para CEPAL, se aprecia que en la región hay un alto uso de TIC en grupos focalizados de empresas modernas y un escaso acceso y uso de la mayoría de los agricultores, realidad que está asociada a la heterogenidad estructural de la agricultura latinoamericana. Frente a esto se aprecian algunas respuestas de la institucionalidad pública y privada, en términos de acciones, estrategias y políticas.

Dentro del grupo que utiliza TIC se identifican diversas iniciativas. En trazabilidad ganadera existen seis o siete países que ya cuentan con estos sistemas, de los cuales Uruguay es el más adelantado. También hay sistemas de trazabilidad frutícola y vinícola -sobre todo en los países del sur- y dispositivos de agricultura de precisión, sobre todo en Argentina, en el sur de Brasil y algo en Colombia, México y Chile. Otra área en la cual se aplican las TIC son los sistemas de planificación de recursos empresariales (ERP, por sus siglas en inglés) de gestión

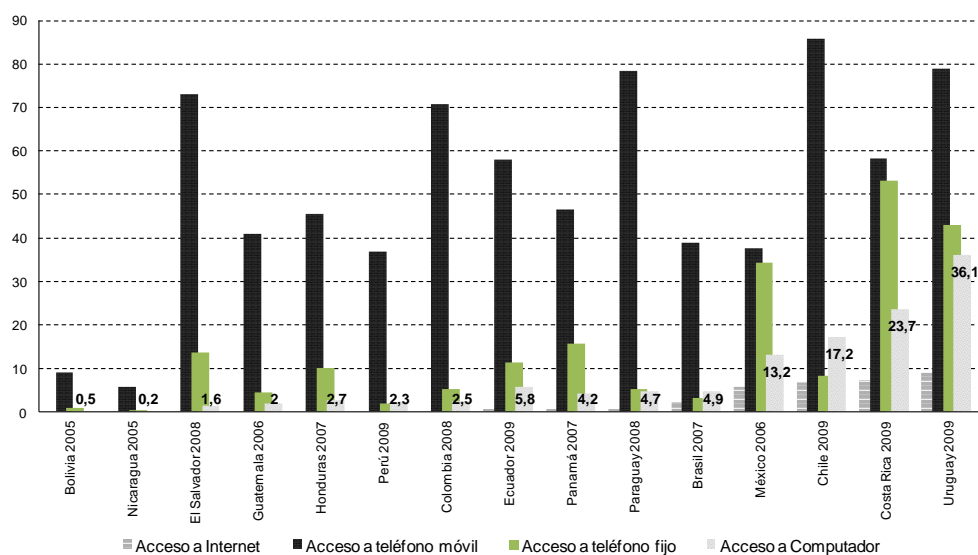
---

<sup>2</sup> Resumen de la presentación del Sr. José Nagel, Director de CENDEC y consultor de CEPAL.

integral, que se utilizan para la administración de las diversas fases de los negocios agrícolas. El área comercial también es otro ámbito en donde las TIC son muy utilizadas pues allí se observa un alto grado de transaccionalidad.

La otra cara está dada por la mayoría de los agricultores que tienen un bajo acceso a TIC, en donde se aprecia una gran diferencia entre acceso a teléfonos celulares e Internet (Gráfico 15). Aunque el contraste con el grupo de las grandes empresas es bastante claro, debe tenerse presente que cuando se hacen investigaciones más detalladas algunas de las cifras consignadas en la Gráfico 15 tienden a subir levemente, a lo que se suma que dichos datos sólo dan cuenta de la realidad de los hogares, y muchos agricultores acceden a Internet a través de centros comunitarios (telecentros, cibercafé, otros).

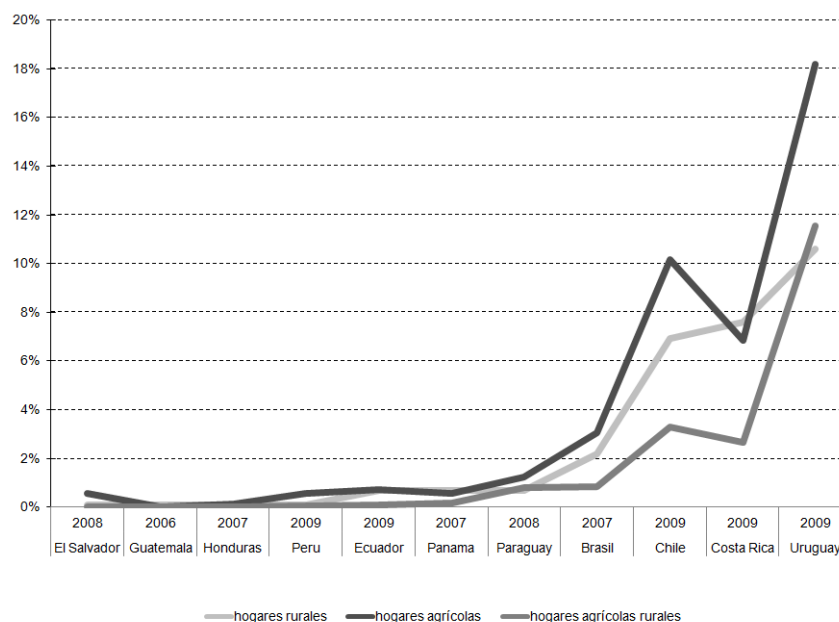
**GRÁFICO 15**  
**ACCESO A TELÉFONO FIJO, MÓVIL, COMPUTADOR E INTERNET EN HOGARES RURALES**



Fuente: OSILAC sobre base encuestas de hogares.

Otro dato importante es que hay diferencias según la zona de residencia de los agricultores. Como se aprecia en la Gráfico 16, los agricultores que viven en las zonas urbanas (línea verde) tienen un mayor acceso que los que habitan en zonas rurales (línea morada), lo cual es particularmente claro en Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay.

**GRÁFICO 16**  
**ACCESO A INTERNET HOGARES RURALES Y HOGARES AGRÍCOLAS**

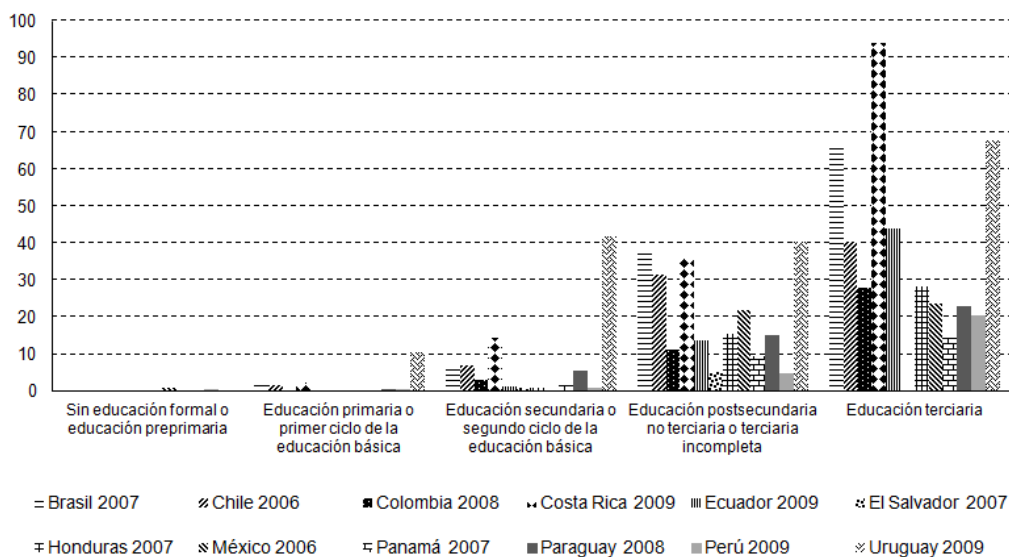


Fuente: OSILAC sobre base encuestas de hogares.

Sin embargo, el acceso a Internet no garantiza que ésta sea usada por los agricultores, pues normalmente son los hijos de la familia los que más utilizan esta tecnología, y muchas veces actúan como intermediarios (proxi users) entre el agricultor y la tecnología. En el caso de Chile, mientras que el 10,2 de los hogares agrícolas (urbanos) tenían acceso a Internet en 2009, sólo el 7,2 de los agricultores la utilizaban efectivamente. Esta misma tendencia se observa en Brasil con datos de 2005 (1,9% contra 1,2%), Costa Rica en 2008 (5,6% contra 4,2%) y Uruguay en 2009 (18,2% contra 14%).

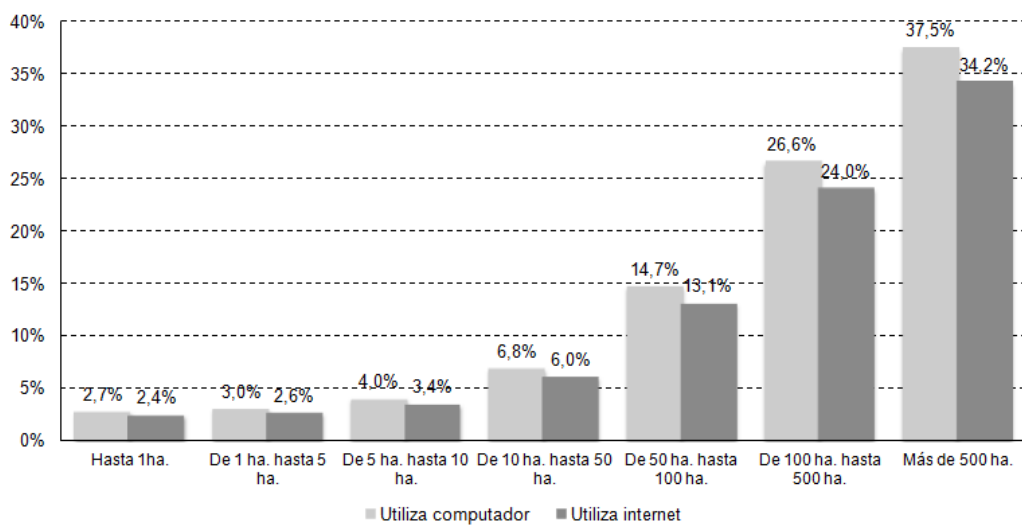
Estos antecedentes indican que hay factores asociados al mayor o menor uso de TIC por los agricultores. Entre ellos destacan el nivel educativo (Gráfico 17), la edad, los ingresos, el tamaño de la explotación (Gráfico 18) y las características de la actividad (Gráfico 19).

**GRÁFICO 17**  
**ACCESO A INTERNET SEGÚN NIVEL DE ESTUDIOS EN HOGARES AGRÍCOLAS**



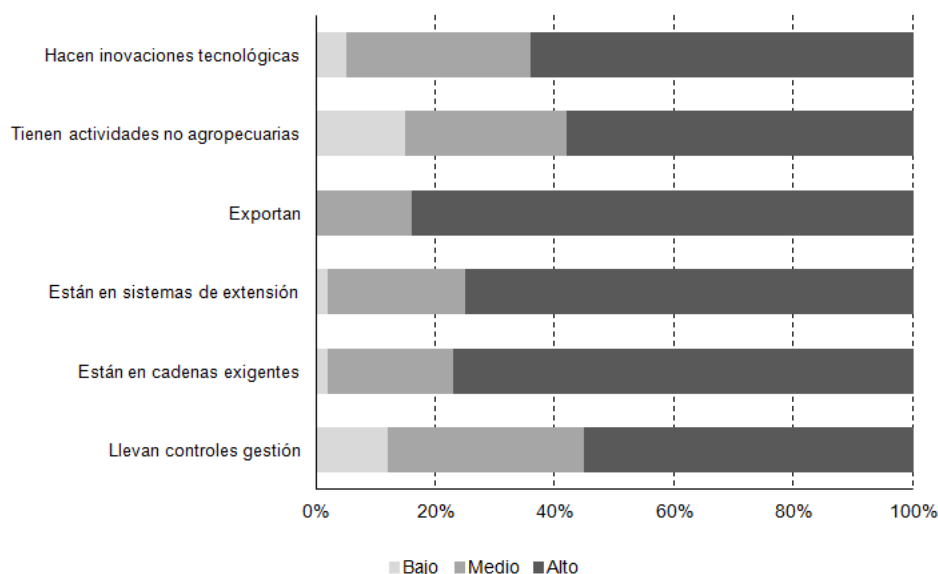
Fuente: OSILAC según base encuesta de hogares.

**GRÁFICO 18**  
**CHILE: USO DEL COMPUTADOR E INTERNET EN EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS**



Fuente: Censo Agropecuario 2009.

**GRÁFICO 19**  
**PROBABILIDAD DE USO DE TIC EN AGRICULTORES SEGÚN ACTIVIDAD**



Fuente: Encuesta CEPAL a especialistas agropecuarios.

El gráfico 19 indica que la probabilidad de uso de TIC es mayor en agricultores ligados a procesos exportadores, que están insertos en sistemas de extensión y que pertenecen a cadenas exigentes en materia de información y conocimientos.

## 1. Aspectos estratégicos para el diseño de políticas

El diseño de políticas públicas para mejorar el acceso a las TIC debe contemplar tres aspectos claves que conforman lo que se denomina “triángulo virtuoso de la sociedad de la información”: una infraestructura adecuada, una oferta virtual de contenidos y un grupo de usuarios con determinadas características.

En materia de infraestructura, el punto que siempre preocupa más es el de la conectividad, dentro del cual hay tres aspectos centrales. Por una lado la disponibilidad de conectividad, por otro la calidad de la infraestructura –el tipo de banda ancha, que es determinante si se quieren hacer cosas sofisticadas en el sector agrícola– y finalmente el precio, en donde existe un debate acerca de si la banda ancha debiese ser un bien público; esto supone que tienen que mediar políticas públicas, que van más allá del sector agropecuario, si se quiere masificar el uso de las TIC en el mundo agrícola y rural.

Por otra parte está el tema de los equipos y puntos de acceso, en donde la solución más habitual ha sido el desarrollo de telecentros, que se han mostrado como una buena posibilidad, con un grave problema de sostenibilidad financiera en la mayor parte de los países. Contra eso se observa la generalización de los cibercafés, que en los pequeños pueblos rurales son cada vez más utilizados por los agricultores para acceder a Internet.

Otro componente del triángulo es la oferta virtual de contenidos, esto es la información y los servicios que son requeridos por los agricultores, y la generación de redes, temas que serán analizados más adelante. Finalmente, el triángulo se cierra con los usuarios, en donde se identifican tres elementos de más difícil manejo para el diseño de políticas corto plazo y mediano plazo: ellos son el bajo nivel educativo de los agricultores en general, las edades avanzadas de los productores -sobre cincuenta años en promedio de los jefes de explotación- y el nivel de ingresos. Frente a esta realidad hay factores sobre

los cuales es más fácil incidir. Uno de ellos es que cada vez gana más relevancia la necesidad de modificar las percepciones de los agricultores sobre sus aptitudes para manejar esta tecnología y sobre la utilidad real de la información para mejorar su actividad normal. Por otra parte está comprobado que se pueden desarrollar las capacidades digitales a un cierto nivel, incluso con productores de bajos nivel de educación. Finalmente está el manejo de la información, esto es, no sólo manejar un computador sino también acceder y manejar información. A nivel de las empresas agropecuarias en general, es posible mejorar los niveles tecnológicos y sus formas de gestión, lo cual favorece el uso de TIC.

Esto requiere de políticas y estrategias integrales, de cadenas y de mercados demandantes de información y conocimiento, y de sistemas sociales y culturales que favorezcan el uso masivo de TIC. Un ejemplo emblemático de este último factor es por ejemplo el Plan Ceibal de Uruguay, que ha hecho posible el acceso a computadores portátiles a todos los niños y maestros del país.

## 2. Conclusiones

Desde el punto de vista de las políticas públicas, no hay que olvidar que para masificar el uso de las TIC en la agricultura y el sector rural hay que:

- **Hacer el puente entre la abundante oferta de información y de servicios y los agricultores:** En América Latina y el Caribe hay una multiplicidad de plataformas y de sistemas de información. Frente a ellas surgen dos preguntas: ¿Hasta que punto son adecuadas para el grueso de los agricultores? y ¿Quiénes son los usuarios reales? Hasta la fecha, las evaluaciones realizadas señalan que los principales usuarios son los profesionales y técnicos, y que hay una baja cantidad de usuarios entre los productores. Ello es así a pesar de que existe una amplia oferta de servicios, tal como la mensajería celular, la alerta temprana, el diagnóstico remoto, la georeferenciación, la inteligencia de mercados, los sistemas expertos, entre muchos otros. La pregunta es como salir de las experiencias focalizadas -muchas de ellas aplicadas a grupos de 300 o 500 productores- y ampliar con fuerza las coberturas. Por el lado de los gobiernos, finalmente, el tema aún está en desarrollo y todavía es escasa la transaccionalidad.
- **Conocer las necesidades reales y sentidas:** es fundamental encontrar respuestas frente a las preguntas acerca de ¿Cómo se informan? ¿Qué información requieren? ¿Cuáles son sus niveles tecnológicos y de gestión? ¿Cuáles son sus pautas culturales?, pues está comprobado que las TIC adquieren sentido sólo si responden a necesidades reales y sólo si quienes las adoptan tienen la posibilidad de hacerlo porque están motivados y porque su sistema se lo permite. La revolución del celular demostró que si el instrumento es útil, es adoptado por los productores.
- **Introducir TIC en los sistemas de fomento y extensión:** Hoy estos sistemas son mayoritariamente presenciales. Hay una gran potencialidad pedagógica para el fomento de TIC a través de los técnicos de terreno, pero ello requiere de una modificación de las metodologías de extensión y de apoyo técnico a los productores.
- **Desarrollar software y aplicaciones adecuadas:** este es todavía un tema pendiente. Hay por una parte abundancia y escasez. EMBRAPA relevó la existencia de 405 softwares disponibles en Brasil, a los que se agregan 69 desarrollados por ellos. Otro tanto sucede en los países de la región. Hay software, pero ellos no son adecuados para las pequeños explotaciones, y no sólo se está hablando de agricultura familiar sino también de medianas explotaciones.
- **Aprender de las experiencias desarrolladas por entidades privadas:** para resolver el problema anterior hay que estimular el desarrollo del mercado en esta materia, considerando el hecho de que las ONG, las fundaciones y las universidades han desarrollado experiencias muy interesantes con pequeños agricultores y pueden por tanto hacer un importante aporte en el futuro. Además hay que desarrollar redes y comunidades virtuales, y no hay que olvidar el aporte de las empresas comercializadoras y de las agroindustrias, que juegan un rol

fundamental como factores que inducen el uso de las TIC, en la medida que integran a los pequeños productores en sus cadenas.

- **Es imprescindible la coordinación intersectorial de las estrategias:** por una parte, la agricultura debe estar presente en las estrategias digitales de alcance nacional. Normalmente el sector rural es parte de dichas estrategias por la vía de la conectividad, pero ello no ocurre simultáneamente con la agricultura, salvo honrosas excepciones (Colombia, Uruguay, Perú, entre otros). Por otro lado, no hay que olvidar de que gran parte de las soluciones dependen en gran medida de decisiones macroeconómicas o de políticas de políticas digitales y comunicacionales. En consecuencia es clave el diálogo entre esas diferentes instancias.

Finalmente, se consigna un doble desafío: se requieren de políticas integrales que aceleren el camino hacia una agricultura intensiva en conocimiento, pero que no profundicen las brechas si sólo trabajamos con la agricultura avanzada. Con ello se corre el riesgo de profundizar aún más las brechas al interior de una agricultura que ya está presentando dos caras muy disímiles en materia de acceso y uso de TIC.





## **IV. Conclusiones**

---

### **A. La agricultura regional enfrenta enormes desafíos**

La agricultura regional debe superar con éxito muchos desafíos que son de importancia clave para el mundo de los próximos años. En el corto plazo, es necesario mejorar la producción para generar una base de desarrollo, sobre todo en los países de menores ingresos, pues la agricultura es la puerta de entrada para reducir la pobreza e impulsar el desarrollo económico; además hay que buscar fórmulas para reducir la volatilidad de los mercados internacionales, que genera incertidumbres e impactos negativos sobre los procesos de producción. En el mediano plazo, hay que anticipar durante ésta década el escenario que se generará hacia 2050, cuando haya que alimentar a 9000 millones de personas en el mundo. Esto supone grandes desafíos tecnológicos, ambientales y culturales. Por último, un área crítica es reducir la emisión de gases efecto invernadero y adaptarse al cambio climático.

### **B. La importancia de contar con un marco coherente de políticas**

Muchos de los países de la región cuentan con un marco sectorial de políticas agrícolas, que junto con darle gobernabilidad al sector, permite enfrentar con una mayor racionalidad y eficacia la solución de sus problemas estructurales. Algunos países han definido esos marcos en forma participativa, como lo han hecho recientemente Argentina y Costa Rica. Otros países, como Brasil, Chile, Ecuador, México o Uruguay, cuentan con estos dispositivos, pero han sido diseñados por sus autoridades, a través de procesos más acotados de consulta pública.

## **C. El enfoque de cadenas productivas es de uso general**

En todos los países analizados se está aplicando el enfoque de agrocadenas, pues ya está establecido que no son sólo las empresas sino las agrocadenas las que compiten entre sí. Sin embargo, existen diferentes modalidades y formas de operación: en algunos casos el enfoque de cadenas ocupa un lugar central en el dispositivo de políticas y cuenta con una alta institucionalización, como es el caso de Brasil y México, país este último en donde este enfoque se aplica en todos los rubros productivos, a nivel nacional y federal, y está respaldado por ley. En otros países se utilizan modalidades intermedias, en donde el sector público y privado se da espacios de convergencia y coordinación en ciertos rubros productivos, como es el caso de Argentina, Chile o Uruguay. Una tercera alternativa está dada por los organismos interprofesionales, que son gestionados por el sector privado pero que cuentan con un claro respaldo del gobierno, como es el caso de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia o las Corporaciones por Rubros de Costa Rica. Este modelo se asemeja a los organismos interprofesionales utilizados en Francia y en otros países del mundo para gestionar sus políticas sectoriales. Existen finalmente países en donde se observa un débil grado de desarrollo institucional, tanto a nivel público como privado, lo cual genera graves problemas para gestionar la política sectorial.

## **D. Existen muchas analogías entre países en cuanto a sus ventajas y limitaciones**

El enfoque de agrocadenas es muy útil para abordar temas comunes que afectan a todos los integrantes de una agrocadena, que son fácilmente identificables por todos los actores, y en donde normalmente convergen en forma natural sus distintas visiones: entre ellos se destacan las labores de representación de los intereses de las cadenas productivas frente a las autoridades públicas, la promoción comercial en los mercados internos y externos, la defensa comercial en el mercado doméstico, el desarrollo de estándares y de sistemas de calidad e inocuidad, y la ejecución de programas de I&D.

Sin embargo, también se identifican problemas comunes que se repiten con una sorprendente regularidad en todos los países. Quizás el más complejo de ellos dice relación con los conflictos entre productores y agroindustrias por los precios pagados a los agricultores por sus materias primas, que se hace presente con fuerza en los ciclos de precios bajos. De este modo, las relaciones entre los integrantes de las cadenas es siempre tensa, a pesar de la existencia de espacios de diálogo y cooperación, y un factor clave de éxito es la capacidad de sus integrantes para administrar esta tensión, sin poner en juego la ejecución de los programas de trabajo de largo plazo, que son fundamentales para mejorar la competitividad global. Otro tema recurrente es la dificultad para integrar a los pequeños productores y a las PYME.

## **E. Es necesario seguir profundizando en estos temas**

La comparación de las experiencias entre países es de gran utilidad para mejorar los dispositivos de políticas públicas, por cuanto esta variedad de formas de operación arroja valiosas enseñanzas. Ello supone profundizar el diálogo en torno de dichas experiencias, incorporando a otros países que no fueron analizados en el seminario o a numerosas experiencias locales y territoriales que también son forman parte del enfoque de cadenas, y que por razones de tiempo y de recursos no pudieron ser sistematizadas y discutidas en este evento. La aplicación de políticas públicas supone una adecuada interacción entre los actores que operan a nivel macro, meso y micro, lo cual siempre es complejo y amerita por tanto una mayor reflexión. Otro tanto puede decirse de los programas públicos de carácter temático o transversal -como los programas de calidad, de extensión rural y de incorporación de TIC analizados-, que en este seminario sólo pudieron tratarse en forma selectiva. En suma, es necesario transformar a las políticas públicas agrícolas en objetos de estudio e investigación, de modo de lograr un mejoramiento sostenido de ellas en cada país y así enfrentar con éxito los desafíos de los próximos años. En tal sentido, quisiéramos que el evento que se ha documentado a través de esta publicación constituya, sino un punto de partida, al menos un hito que sirva para montar un programa regional de investigación sobre políticas públicas, agrocadenas y territorios, que vaya en beneficio de los países de la región.

## Bibliografía

---

- Aguilar, F. (2003). Estudio introductorio, Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Ed. Porrúa.
- Banco de México-Balanza de pagos-Balanza de productos agropecuarios y agroindustriales. <http://www.banxico.org.mx/estadisticas/index.html>
- Banco Interamericano de Desarrollo (2004). Marco lógico para el diseño de proyectos. Washington, D.C.
- Banco Mundial (2009). Análisis del Gasto Público en el Desarrollo Agrícola y Rural. Informe No. 51902-MX.
- Bardach, E. (2004). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Beddington, Sir John (2009), Discurso dado en SDUK 09 [www.govnet.co.uk/.../professor-sir-john-beddingtons-speech-at-sduk-09](http://www.govnet.co.uk/.../professor-sir-john-beddingtons-speech-at-sduk-09)
- Bervejillo, J., F. Mila y F. Bertamini (2011). El crecimiento de la productividad agropecuaria 1980-2010. Anuario 2011 de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA). Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Montevideo, Uruguay.
- CAC-SICA (2007), Política Agrícola Centroamericana 2008-2017. Una agricultura competitiva e integrada para un mundo global. Documento para consulta nacional y regional. Abril.
- Casar, A. y Maldonado, C. (2010). Formación de agenda y procesos de toma de decisiones, en Merino, M. y Cejudo, G. (comp.), Problemas, decisiones y soluciones, México: CFE-CIDE.
- CCAD-SICA (2010), Estrategia Regional Cambio Climático. El Salvador.
- CEP (2011), Organizaciones interprofesionales: una herramienta generalizada para gestionar las agrocadenas. Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire, France. <http://agriculture.gouv.fr/Analisis>, N° 31-Junio-2011.
- Christiaensen, Luc, Lionel Demery y Jesper Kuhl (2011), The (Evolving) Role of Agriculture in Poverty Reduction. An Empirical Perspective, Working Paper No. 2010/36, Helsinki: UNU Wider.

- Durán, V. (2011). Evolución y perspectivas de las cadenas agropecuarias 2011. Anuario 2011 de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA). Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Montevideo, Uruguay.
- Durán, V. y L. Salgado (2011). Próximas modificaciones al régimen de promoción de inversiones (COMAP). Anuario 2011 de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA). Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Montevideo, Uruguay.
- ECADERT (2009), Construyendo juntos una estrategia centroamericana de desarrollo rural territorial. Síntesis del Marco de Referencia para Formular la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial.
- FAO (2009), Commodity associations: a tool for supply chain development? Agricultural management, marketing and finance occasional paper, N° 24, Rome.
- FAO (2010), El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma.
- Federación Nacional de Cafeteros de Colombia (2009), El comportamiento de la industria cafetera colombiana durante 2009. Colombia.
- FIA-ODEPA (2009), Agenda de Innovación Agraria para la Cadena del Arroz en Chile. Comisión Nacional del Arroz, Chile.
- Fourcade, C., J. Muchnik y R. Treillon. (2010), Coopérations, territoires et entreprises agroalimentaires. Editions Quae, Francia.
- <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/i0945e/i0945e00.pdf>.
- Gilbert, Christopher L. (2010), Speculative influences on commodity futures prices 2006–2008, UNCTAD Discussion Papers No. 197.
- HLPE (2011), Price volatility and food security. A report by The High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome.
- Klerkx, L., A. Hall y C. Leeuwis (2009). Strengthening agricultural innovation capacity: are innovation brokers the answer? *Int. J. Agricultural Resources, Governance and Ecology*, Vol. 8, Nos.5/6, pp. 409-438.
- Lindblom, Ch. (1980). *The policy-making process*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J, 2a. ed.
- MAG (2011), Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021, San José de Costa Rica.
- MAGP (2011), Argentina Líder Agroalimentario. Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020. Buenos Aires, Argentina.
- Majone, G. (2011). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, México. FCE, 1997.
- Majone, G. (2011). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, México. FCE, 1997. Merino.
- MAPA (2009), As Camaras do MAPA. Um instrumento democrático e transparente de interlocução com a sociedade Brasília.
- MAPA (2011), Plano Agrícola e Pecuário 2011-2012. Brasil.
- Muchnik J y Sautier D., 1998, Systèmes agro-alimentaire localisés et construction de territoire. ATP CIRAD, France.
- Muchnik, J., C. de Sainte Marie (Coord) (2010), Les temps des SYAL. Techniques, vivres et territoires. Editions Quae, Francia.
- Muñoz, M., R. Rendón, J. Aguilar, J. García y J. R. Guadalupe y Altamirano (2004). Redes de innovación. Fundación PRODUCE Michoacán-Universidad Autónoma Chapingo. México.
- Nalebuff, B. y M. Brandenburger (1997). *Coo-petencia*. Grupo Editorial Norma. Bogotá, Colombia.
- Ostrom, E. (2010). *El gobierno de los bienes comunes*. Editorial FCE-UNAM. México.
- Paolino, C. y M. Hill (2011). Perfiles de especialización agro/agroindustrial y eficiencia en el uso de los recursos naturales: Uruguay frente otros países de América Latina. Anuario 2011 de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA). Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Montevideo, Uruguay.
- Porter, M.E. y C. van der Linde (1995), Toward a new conception of the environment competitiveness relationship. *Journal of Economic Perspectives*, 9 (4), pp. 97–118.
- R.C. Chaudhary (2002), Consultation Mission on Promoting Rice Production in Chile. Gorakhpur, India, 25 October.
- R.C. Chaudhary (2003), Misión de Consultoría para Promover la Producción de Arroz en Chile: Arroces Especiales y Comercialización. Gorakhpur, India.
- Radjou, N. (2004). Innovation networks: a new market structure will revitalize invention-to-innovation cycles. Disponible en [www.forrester.com](http://www.forrester.com).

- Ruelas-G. y Donald S. (2006). Orquestación estratégica: la clave para la agilidad en el escenario global. Harvard Business Review. Vol. 84, núm.11, Santiago de Chile.
- Santoyo, C. (2010). Del extensionismo agrícola a las redes de innovación rural. Universidad Autónoma Chapingo-Cyted-FAO. México.
- Secretaría de Economía, Comercio Exterior, Negociaciones Comerciales Internacionales. <http://www.economía.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/tlc-acuerdos>.
- SICA-CAC-CCAD-COMISCA (2008), Estrategia regional agroambiental y de salud de Centroamérica 2009-2024. Centroamérica.
- Tambler, A. (2011). Recaudación y presión fiscal en el agro. Anuario 2011 de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA). Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Montevideo, Uruguay
- Verlarde, I., A Maggio y J. Otero (Comp) (2008), Sistemas Agroalimentarios Localizados en Argentina. INTA-INRA, Buenos Aires, Argentina.
- World Bank (2009), Awakening Africa's Sleeping Giant. Prospects for Commercial Agriculture in the Guinea Savannah Zone and Beyond, Washington DC.
- Wright, Brian (2011), Addressing the Biofuels Problem: Food Security Options for Agricultural Feedstocks. In: Prakash, Adam (ed.) (2011). Safeguarding food security in volatile global markets, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.





NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

Seminarios y Conferencias

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

73. Políticas para la agricultura en América Latina y el Caribe: competitividad, sostenibilidad e inclusión social, Memoria del seminario internacional sobre políticas agrícolas en América Latina y el Caribe, realizado en Santiago los días 6 y 7 de diciembre de 2011 (LC/L.3646), 2013.
72. Rentas de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe: Evolución 1990-2010, Jean Acquatella, Hugo Altomonte, Andrés Arroyo, Jeannette Lardé, Memoria del seminario de gobernanza, realizado en Santiago, los días 24 y 25 de abril de 2012 (LC/L.3645), 2013.
71. Agricultura y cambio climático: Del diagnóstico a la práctica, Adrián Rodríguez (compilador), Memoria del segundo seminario regional Agricultura y cambio climático, realizado en Santiago, los días 23 y 24 de noviembre de 2011 (LC/L.3532), 2012.
70. Desarrollo regional en América Latina: El lugar importa, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), (LC/L.3454), 2012.
69. Políticas sobre desarrollo institucional e innovación en biocombustibles en América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, (LC/L.3453), 2012.
68. Investigación y desarrollo e innovación para el desarrollo de los biocombustibles en América Latina y el Caribe, Adrián Rodríguez (compilador), (LC/L.3394), 2011.
67. De la evanescencia a la mira: el cuidado como eje de políticas y de actores en América Latina, División de Desarrollo Social, (LC/L.3393), 2011.
66. El desafío de un sistema nacional de cuidados para el Uruguay, División de Desarrollo Social, (LC/L.3359), 2011.
65. Agricultura y cambio climático: instituciones, políticas e innovación, Memorias del seminario internacional realizado en Santiago los días 10 y 11 de noviembre de 2010, (LC/L3355), 2011.
64. Determinantes de las tasas de reemplazo de pensiones de capitalización individual: escenarios latinoamericanos comparados, División de Desarrollo Social, (LC/L.3329-P), N° de venta: S.11.II.G.45 (US\$ 20.00), 2011.
63. Elementos para la consolidación de la Red nacional de cuidado de las personas adultas mayores en Costa Rica, División de Desarrollo Social, (LC/L.3323-P), N° de venta: S.11.II.G.42 (US\$ 20.00), 2011.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org).

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....