

# capítulo 11 Fortalecer la gobernabilidad: de local a global

La agricultura sigue siendo uno de los instrumentos más promisorios para reducir la pobreza mundial, como se ha mostrado a lo largo del presente *Informe*. En el capítulo 10 se identificaron los elementos principales de las agendas de la agricultura para el desarrollo. En el presente capítulo se discute el papel crucial de la gobernabilidad en el apoyo de esas agendas: ¿Cuáles son los papeles del Estado, el sector privado y la sociedad civil en la promoción de la agricultura para el desarrollo? ¿Cómo pueden mejorarse el diseño y la implementación de políticas agrícolas? ¿Qué pueden aportar la descentralización y el desarrollo dirigido por la comunidad (CDD)? ¿Cómo pueden los donantes hacer más efectiva su asistencia en el desarrollo para la agricultura? ¿Qué puede hacer la comunidad internacional para que sea realidad la agenda global de agricultura para el desarrollo?

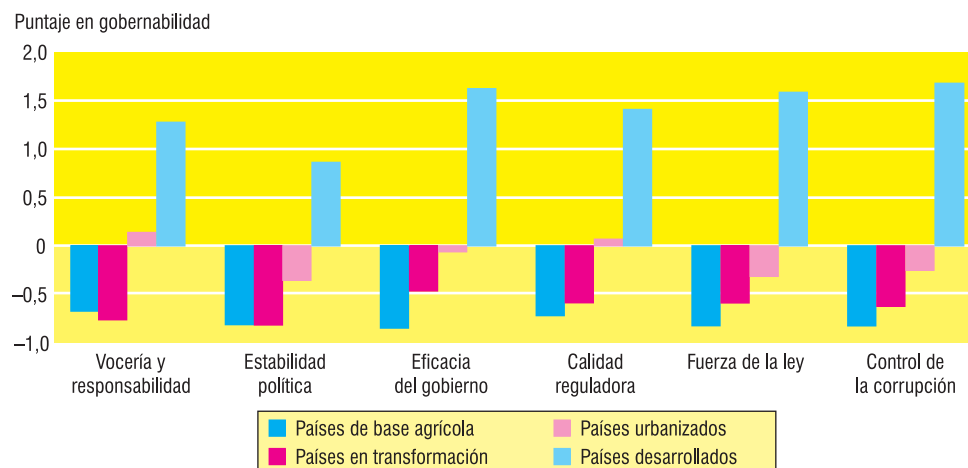
Los instrumentos de políticas esbozados en el capítulo anterior que gozan de fuerte apoyo político, como la provisión de infraestructura, servicios y redes de seguridad social, demandan capacidad administrativa y recursos fiscales. Esquemas de irrigación que nunca funcionaron y sistemas de extensión agrícola destruidos, constituyen ejemplos comunes de este problema. Instrumentos de políticas que no presentan estos problemas, como la remoción de subsidios que benefician principalmente a los grandes agricultores, son difíciles de

conseguir (*ver* capítulo 4). Este dilema se agrava con los desafíos de gobernabilidad de los países en desarrollo: la inestabilidad política y económica, la limitación de la vocería y la responsabilidad, la baja capacidad del Estado, la corrupción y una debilidad en la imposición de la ley (*ver* gráfico 11.1).

Los problemas de gobernabilidad tienden a ser más severos en los países agrícolas, en los que el Estado tiene importancia especial para atender las fallas del mercado. Con mucha frecuencia estos países se ven afligidos por los problemas de los conflictos y los posteriores a ellos que se presentan en la reconstrucción de la agricultura. Muchos países encuentran problemas de gobernabilidad específicos en las áreas rurales, como estructuras políticas y sociales de profundo arraigo que están a menudo ligadas a un acceso desigual de la tierra, que perpetúan las severas desigualdades y pueden conducir a conflictos sociales violentos (*ver* recuadro 11.1).<sup>1</sup> Mientras tales conflictos fundamentales —que a menudo amenazan las vidas de las personas— continúen sin resolverse, el uso de una agricultura para el desarrollo será un objetivo distante.

La gobernabilidad es esencial para cumplir una agenda de agricultura para el desarrollo. De hecho, los problemas de gobernabilidad constituyen una razón principal de que no se implementen muchas de las recomendaciones del *Informe sobre el Desarrollo Mundial* de 1982

**Gráfico 11.1 Los países agrícolas y en transformación presentan bajos puntajes en gobernabilidad**



Fuente: Kauffman, Kraay y Mastruzzi (2006).

Nota: Los indicadores de gobernabilidad incluyen las opiniones sobre la calidad de gobernabilidad de un gran número de empresas, ciudadanos y expertos encuestados en países desarrollados y en desarrollo.

sobre la agricultura. Hoy, las perspectivas de superar los problemas de gobernabilidad son más promisorias de lo que fueron en 1982, pues el mundo ha tornado su atención a la gobernabilidad. Los procesos en curso de democratización, participación de la sociedad civil, el mayor peso de los agronegocios, las reformas de gestión del sector público, el control de la corrupción y la descentralización, mantienen un gran potencial de mejorar el desempeño agrícola. El porcentaje de países que experimentan inestabilidad política y conflictos ha disminuido desde principios de los años noventa.<sup>2</sup> La estabilidad macroeconómica ha mejorado considerablemente, especialmente en África, que era la que más carecía de ella (*ver* capítulo 1). La creciente integración regional y la concepción de reformas de instituciones globales mantienen también la promesa de la agenda de la agricultura para el desarrollo.

Existe evidencia de que la economía política ha estado cambiando a favor de utilizar la agricultura para el desarrollo. Tanto la sociedad civil como el sector privado son más fuertes que en 1982. La democratización y el surgimiento del diseño de políticas participativas han aumentado las posibilidades de los pequeños agricultores y los pobres rurales de hacer más fuerte su vocería política. Nuevos actores privados poderosos políticamente han ingresado a las cadenas de valor agrícolas y tienen interés económico en un sector agrícola dinámico y próspero.

Aun así no puede darse por garantizado el éxito. La agricultura puede beneficiarse con mejoras generales en la gobernabilidad, pero su complejidad y diversidad requieren esfuerzos especiales. Aumentar la vocería y la responsabilidad en las áreas rurales continúa siendo un desafío, aun en los sistemas democráticos. Las mujeres del campo se enfrentan a desafíos particulares para que se las escuche. No es fácil seleccionar la combinación correcta de instrumentos de políticas aunque se haya producido una mayor responsabilidad política. Grupos de interés agrícola mejor organizados demandan instrumentos de políticas ineficaces, como el mantenimiento de los precios. Las reformas del sector público y la descentralización, que son más efectivas en la promoción de la agenda de la agricultura para el desarrollo, son en gran parte específicas para cada país y contexto. En adición, las reformas de gobernabilidad global deben tener en cuenta los problemas especiales de la agricultura. En el

presente capítulo se discute lo que puede hacerse para fortalecer la gobernabilidad en vista de estos desafíos.

### Cambio de papeles: el Estado, el sector privado y la sociedad civil

El Estado nación sigue siendo responsable de crear y habilitar un entorno para la agenda de la agricultura para el desarrollo, pues sólo el Estado puede establecer las condiciones fundamentales para que el sector privado y la sociedad civil prosperen, a saber: estabilidad macroeconómica y política, seguridad y la fuerza de la ley. Aunque estas dimensiones de la gobernabilidad no sean específicas de la agricultura, pocas de las reformas que sí lo son y que se discuten aquí pueden implementarse si no están funcionando.

### Superar las fallas del mercado y evitar fallas del gobierno

Aun cuando la agricultura sea una actividad en gran medida privada, las fallas del mercado penetran debido al poder monopolista, externalidades en la gestión de los recursos naturales, economías de escala en las cadenas de suministro, la no posibilidad de exclusión en la investigación y desarrollo (I&D) y asimetrías de información en las transacciones del mercado. A las fallas se agregan la heterogeneidad, el aislamiento, la dispersión espacial, la carencia de activos que sirvan como garantía y la vulnerabilidad a los cambios climáticos que ocasionan costos de transacción y riesgos altos. Los gobiernos intentan superar tales fallas del mercado con regulación, desarrollo institucional, inversiones en bienes públicos y transferencias.

La mayor parte de los gobiernos ha respondido también a las fallas del mercado proporcionando servicios privados en agricultura, distribución de insumos, provisión de crédito y productos de comercialización, a menudo a través de entidades paraestatales. Aunque muchos países han tenido éxito notable con esto —lo que los habilitó para lanzar la revolución verde— los resultados han sido con mucha frecuencia negativos y, en algunos casos, desastrosos. Los resultados son pobres porque las intervenciones del sector público a menudo están mal informadas, se implementan con deficiencia y están sujetas a la búsqueda de beneficios mediante manipulaciones, y a la corrupción, lo que conduce a los fracasos del gobierno.

#### RECUADRO 11.1 *Los conflictos sobre la tierra desplazan a millones de personas en Colombia*

Desde el siglo XIX Colombia ha experimentado un conflicto interno de larga duración entre los campesinos y los terratenientes, basado en el acceso desigual a la tierra.

Dos fuerzas guerrilleras, las FARC (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*) y el ELN (*Ejército de Liberación Nacional*), lideraron inicialmente segmentos particulares del campesinado colombiano por problemas de tierras. Las FARC se establecieron en 1966 como respuesta a un ataque patrocinado por el gobierno a una campaña por la reforma agraria. El ELN se inició como movimiento ideológico motivado por la revolución cubana para combatir a favor de los pobres y los sin tierra. Como respuesta a las fuerzas guerrilleras campesinas y en representación de los terratenientes, se

formaron en los años ochenta las AUC (*Autodefensas Unidas de Colombia*), una organización de cobertura paramilitar que empezó a realizar operaciones contra la guerrilla en los años noventa.

El conflicto entre estos grupos ha adquirido vida propia y se ha agravado por las enormes cantidades de dinero canalizadas a la violencia, la captura de rentas por medio de recursos naturales (petróleo) y el tráfico de drogas, haciendo ingobernables diversas partes del país. El conflicto en curso ha llevado a un desastre humanitario de enormes proporciones. Estimados del Banco Mundial para 1999/2000 sitúan el número de colombianos desplazados resultantes del conflicto en 1.8 millones, el mayor del mundo en términos absolutos. Los desplazamientos masivos menoscaban los intentos del gobierno de mejorar las oportunidades y atender la desigualdad, que es la raíz

del conflicto. Dichos conflicto y desplazamiento son la fuente de una contrarreforma agraria: el abandono de la tierra de personas desplazadas internamente (PDI), que los cálculos recientes estiman en 4 millones de hectáreas en Colombia, casi tres veces más de lo que se ha redistribuido en tres décadas de reformas agrarias auspiciadas por el gobierno. Puesto que a la tierra abandonada por las PDI rara vez se le da uso eficaz, se asocia con pérdidas de productividad que debilitan aún más las condiciones económicas rurales y la competitividad agrícola, atrapando efectivamente a esas regiones en un círculo vicioso de violencia y bajo desempeño económico.

Fuente: Deininger, Ibáñez y Querubín (2007); Banco Mundial (2002b).

En vista de tales problemas, las intervenciones estatales fuertes se redujeron por ajustes estructurales en los años ochenta y noventa, que hicieron énfasis en el papel primario del mercado. El énfasis en “los precios deberían ser los correctos” y en mejorar el entorno macroeconómico causaron efectos positivos importantes para la agricultura, tal como la reducción de su carga fiscal (*ver* capítulo 4), pero dejó muchas fallas de mercado sin resolver, creando problemas de segunda generación (*ver* capítulo 5), en especial donde un sector privado débil no podía llenar el vacío.

Hoy existe acuerdo general en que el Estado debe invertir en bienes públicos centrales, como I&D agrícola, vías rurales, derechos de propiedad y el cumplimiento de reglas y contratos, aun en economías de gran desarrollo. Más allá de proveer estos bienes públicos centrales, el Estado debe facilitar, coordinar y regular, si bien se debate el grado de activismo estatal en estos papeles. La agenda de agricultura para el desarrollo asigna un papel fuerte también a las políticas públicas para promover la reducción de la pobreza y la equidad, incluida la equidad de géneros, construyendo activos productivos y proveyendo redes de seguridad.

¿Cómo pueden superarse los fracasos del gobierno en la implementación de esta agenda, en especial en los países agrícolas donde la necesidad de atender las fallas del mercado es mayor? Las burocracias agrícolas remanentes después del ajuste estructural son particularmente débiles, de modo que la capacidad de la administración agrícola debe fortalecerse con reformas a la gobernabilidad. Pero a la postre el nivel de participación estatal en la agricultura es resultado de procesos políticos que dependen de prioridades políticas y valores ideológicos.

### *Papeles nuevos para el Estado: coordinar, facilitar y regular*

La necesidad de coordinación por parte del sector público ha aumentado al crecer la cadena de suministro de alimentos. Ocurren fallas de coordinación cuando los agricultores o los procesadores se aíslan o desconectan, o cuando otros actores no realizan inversiones complementarias en diferentes etapas de la cadena de suministros. Pueden haber aumentado después de la salida de entidades paraestatales en el África subsahariana, donde la infraestructura deficiente, los riesgos altos y los costos de transacción también altos desalientan la inversión privada. En tales situaciones, acciones coordinadas públicas, privadas y de la sociedad civil pueden reducir los costos transaccionales y los riesgos para la inversión privada en los servicios esenciales para los pequeños agricultores (*ver* capítulos 5 y 6).

La implementación de la agenda de la agricultura para el desarrollo requiere además coordinación entre los ministerios. Esta agenda es ampliamente multisectorial, abarcando temas no sólo de producción agrícola, sino también seguridad alimentaria, bioseguridad, salud animal, salud y nutrición humana, infraestructura física, servicios ambientales, intercambio y comercio, gestión de desastres naturales, equidad de géneros y redes de seguridad. Estos temas son de la jurisdicción de distintos ministerios y aun la producción de cultivos, irrigación, ganadería, pesca y alimentos las manejan ministerios especializados, los que deben vincularse a un amplio rango de partes interesadas, incluidos el sector privado, la sociedad civil y los donantes, en la formulación de estrategias integradas. En consecuencia, los autores de las políticas y la burocracia requieren nuevas destrezas como facilitadores y coordinadores.

También la regulación es ahora de mayor importancia y complejidad. Se pide a los Estados regular la bioseguridad, la seguridad

alimentaria, la clasificación y los estándares, la protección de la propiedad intelectual, la calidad de los insumos agrícolas, la extracción de aguas subterráneas y la protección ambiental. La privatización de los mercados agrícolas requiere marcos reguladores apropiados con el fin de mantener la competitividad (*ver* capítulo 5). En adición, docenas de acuerdos internacionales obligan a los países a imponer muchas regulaciones, aunque ello sea costoso. Sin embargo, la regulación no es sólo una función del sector público. El sector privado puede —y con mucha frecuencia lo hace— comprometerse con autorregulación y adoptar prácticas de responsabilidad social corporativa que apoyan la agenda de agricultura para el desarrollo.

### *La sociedad civil: otra forma de fortalecer la gobernabilidad*

El tercer sector comprende organizaciones de productores y otras organizaciones de la sociedad civil y puede contribuir a superar las fallas del mercado en la agricultura y evitar las del gobierno. La acción colectiva a través de organizaciones de productores puede facilitar las economías de escala, por ejemplo en provisión de insumos, extensión, mercadeo y administración de recursos de propiedad común, como cauces de agua y sistemas de irrigación. Y las competencias propias de muchas organizaciones no gubernamentales (ONG) pueden aprovecharse para prestar servicios, en especial en los niveles de los gobiernos locales y la comunidad. Las ONG pueden vincularse a un entorno estándar, como el etiquetado de comercio justo. Pero la acción colectiva puede fallar también cuando excluye a grupos desfavorecidos, llegando los beneficios sólo a las élites locales.

Una sociedad civil dinámica fortalece la gobernabilidad del sector público otorgando vocería política a los pequeños agricultores, mujeres rurales y trabajadores agrícolas (*ver* capítulo 1). Las organizaciones de la sociedad civil pueden hacer seguimiento al diseño de políticas agrícolas, al presupuesto y a la implementación de las políticas. La sociedad civil puede responsabilizar a los autores de las políticas y a la administración pública y crear incentivos para el cambio. Sin embargo, para hacer todo esto, son de la mayor importancia la libertad de asociación, el derecho a la información y la libertad de prensa.

A la postre, la mejor gobernabilidad es resultado de un proceso político y social a largo plazo, condicionado por la historia de un país y de una región, incrustado en sus instituciones e impulsado por sus movimientos sociales. Son los ciudadanos de un país y sus líderes quienes reforman la gobernabilidad. Los donantes sólo pueden apoyar estas reformas.

## **Procesos de políticas agrícolas**

### *Formar coaliciones*

El compromiso político con la agenda de agricultura para el desarrollo requiere la formación de coaliciones de partes interesadas que apoyen esta agenda. En el nivel nacional, los ministerios de agricultura pueden colaborar a la formación de tales coaliciones, pero deben superar retos importantes, uno de los cuales es el de coordinar diferentes ministerios. Dado que los intereses sectoriales a menudo predominan sobre los objetivos generales de desarrollo, puede ser de mucha ayuda la creación de mecanismos interministeriales de alto nivel, como sucede en Uganda (*ver* recuadro 11.2). Otro reto es el de gestionar procesos participativos que incluyan un amplio rango de participantes, incluidos los donantes. Un reto relacionado es el

de evitar la toma por parte de grandes agricultores, que usualmente tienen mayor influencia en los ministerios de agricultura que los pequeños agricultores y asegurar la vocería de grupos desfavorecidos, inclusive las mujeres, los grupos tribales y los jóvenes.

Aunque los ministerios de agricultura puedan coordinar a las partes interesadas, las organizaciones de productores son participantes importantes en las coaliciones a favor de la agricultura (*ver* recuadro 11.2) y son más efectivas si se unen con los parlamentarios, las ONG y los académicos. Los agronegocios pueden ser uno de los socios importantes en dichas coaliciones, en especial en los países en proceso de transformación y urbanizados (*ver* En foco D). En la India, el sector de los agronegocios es una de las fuerzas impulsoras defensoras del mayor gasto público en agricultura, sabiendo que se beneficiará con el crecimiento agrícola acelerado. El sector privado, por ejemplo, puede utilizar su pericia y peso político con el fin de promover reformas a través de diálogos público-privados. Un ejemplo es el del Working Group on Agriculture and Agribusiness (Grupo de Trabajo sobre Agricultura y Negocios del Agro) en el Cambodia's Government-Private Sector Forum (Foro de Gobierno-Sector Privado de Camboya). El sector privado puede contribuir también a la reforma de las políticas comerciales, como en el caso de la Philippines Task Force (Grupo de Trabajo de Filipinas) en el Agreement on Agriculture Renegotiations (Grupo de trabajo sobre la Renegociación del Acuerdo sobre la Agricultura) de la Organización Mundial de Comercio (OMC).<sup>3</sup>

Sin embargo, el desafío para la formación de coaliciones a favor de la agricultura es evitar crear presión política por “inversión desatinada” o resistir las reformas (*ver* capítulo 4). Crear coaliciones políticas que apoyen los derechos de los trabajadores agrícolas es también otro desafío. Los trabajadores temporales y mujeres empleadas en el sector chileno de las frutas tienen menos derechos laborales que los de los empleados en el resto de la economía. Un número pequeño de corporaciones controla el grueso de las exportaciones chilenas de frutas y han logrado oponerse a las reformas de los derechos laborales.<sup>4</sup>

### *Fortalecer la participación y la deliberación*

En línea con un creciente interés en la democracia deliberativa, la formulación de políticas de desarrollo agrícola incluye cada vez más

a las partes interesadas y al público general. La participación puede crear apoyo político a favor de la agenda de agricultura para el desarrollo. En dicha participación, desde luego, se contraen costos transaccionales, pero se identifican políticas y programas mejor ajustados a las necesidades específicas del país y las organizaciones de pequeños agricultores pueden fortalecer la participación. Senegal muestra cómo en las organizaciones de productores, incluidas las que representan a mujeres campesinas, se pueden formar organizaciones de cobertura para aumentar su vocería en el diseño de las políticas nacionales y afectar los resultados de éstas (*ver* recuadro 11.3).

La participación típicamente incluye talleres para los participantes. En la India, la “planeación de escenarios” comprometió a los participantes en discusiones sobre la reforma del sistema de investigación agrícola, provocando que científicos y otras personas hicieran consideraciones aparte de sus ocupaciones de cada día y de su competencia técnica.<sup>5</sup> Un rango mucho más amplio de enfoques puede fortalecer la vocería de los participantes y los pobres rurales. En los “jurados de ciudadanos”, personas legas deliberan sobre temas controvertidos y la ONG Global Voices (Voces Globales) utiliza tecnologías de información y comunicaciones (TIC) para vincular a miles de ciudadanos a reuniones en el ayuntamiento para deliberar sobre políticas específicas.

### *Utilizar la evidencia para seleccionar políticas y promover su reforma*

No es suficiente con solo crear compromiso político para la agenda de la agricultura para el desarrollo y los países deben seleccionar la combinación apropiada de instrumentos de políticas que satisfaga sus necesidades y prioridades (*ver* capítulo 10). El diseño de políticas basado en la evidencia, que implica investigación rigurosa, y control y evaluación sólidos, puede facilitar esta selección y utilizar diseño aleatorio para evaluar intervenciones de políticas, como en el ampliamente citado programa *Oportunidades*, de transferencias condicionales de dinero de México. El Congreso mexicano exige una evaluación bianual de impacto de los proyectos federales como parte de un enfoque basado en resultados para el diseño e implementación de políticas. La clave es desarrollar mecanismos efectivos para

#### **RECUADRO 11.2** *Convirtiendo la visión en práctica: la opinión de un antiguo ministro sobre el Plan de Modernización de la Agricultura de Uganda*

El Plan de Modernización de la Agricultura es la estrategia de Uganda para la reducción de la pobreza aumentando los ingresos de los hogares rurales, la seguridad alimentaria y el empleo, y transformando la agricultura de subsistencia en agricultura comercial. Un Comité de Dirección Nacional de participantes clave encabezado por el Ministerio de Finanzas coordina el Plan. El Plan opera bajo 13 ministerios y agencias oficiales y también gobiernos locales, el sector privado, la sociedad civil y los socios para el desarrollo.

El plan se basa en la visión de utilizar la agricultura para el desarrollo y el progreso ha sido continuo, pero más lento de lo esperado. El cambio institucional es lento, siempre problemático, no se observa con facilidad y se ha

menospreciado, lo que ha dificultado la intensificación de las reformas.

Los cambios en el liderazgo político, políticas incoherentes y conflicto de intereses de ministerios presentan retos adicionales. De hecho, operar en un entorno multisectorial requiere cambios en la disposición mental y las capacidades. El programa de Apoyo Sectorial para la Reducción de la Pobreza hizo que los procesos presupuestales fueran participativos, pero cada ministerio está restringido aún por los límites de gasto impuestos por el Ministerio de Finanzas, lo que dificulta la financiación de los servicios planeados.

No se ha comprendido bien el marco multisectorial del Plan, lo que ha ocasionado una integración dispareja entre los distintos ministerios

de línea. Los departamentos se utilizan más para proyectos que para un enfoque de programas que requiere presupuesto e implementación entre los sectores. Acostumbrados a prácticas centralizadas los funcionarios oficiales están devolviendo ahora responsabilidades, aun cuando descentralizar las finanzas continúe siendo un reto.

La implementación requiere paciencia, consistencia y aceptación de los participantes clave para asegurar una financiación apropiada (los miembros del parlamento toman las decisiones finales sobre el presupuesto). A pesar de la lentitud del progreso en varios campos, en general el Plan está empezando a tener éxito.

*Fuente:* Kisamba Mugerwa, comunicación personal, 2007.

**RECUADRO 11.3** *Facultar a las organizaciones de productores y desarrollar una visión para la agricultura en Senegal*

En marzo de 2002, el nuevo presidente de Senegal, Abdoulaye Wade, anunció que los senegaleses debían tener una gran visión de la agricultura, la cual se construiría mediante más de dos años de consultas con socios para el desarrollo, organizaciones de la sociedad civil, grupos de productores y ministerios del gobierno. El resultado es la *Loi d'Orientation Agro-Silvo-Pastorale* (Ley de agroforestería y ganadería) de Senegal, una visión sobre cómo modernizar la agricultura en los próximos 20 años. La ley otorga reconocimiento legal a las reformas institucionales de servicios descentralizados, sensibles y responsables ante los productores y organizaciones de agricultores. Su principal objetivo es la reducción de la pobreza y la disminución de las desigualdades entre las poblaciones urbana y rural y entre los hombres y las mujeres.

Uno de los grupos más activos en la elaboración de la ley fue la organización de cobertura nacional de organizaciones de

productores agrícolas, CNCR (*Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux*) (Consejo Nacional de Cooperación de Rurales; ver recuadro 6.10). Para garantizar que la ley reflejara la opinión de los pequeños agricultores, el CNCR sostuvo 35 consultas a nivel local, 11 a nivel regional y 1 a nivel nacional. La mayoría de las proposiciones del proyecto de ley fueron recomendadas por el CNCR, al que frecuentemente se hace referencia en él, indicando el capital político de los productores agrícolas.

En 2004 la Asamblea Nacional aprobó el proyecto. El Ministerio de Agricultura, entonces se vinculó a una vasta campaña de comunicaciones para difundir la ley y un texto adaptado con ilustraciones y explicaciones. El texto se tradujo a los seis lenguajes nacionales del país: jola, mandinke, pulaar, serer, soninke y wolof.

Gran parte del éxito cabe atribuirla al CNCR. Los líderes de las organizaciones de productores crearon el CNCR en 1993 con apoyo de organizaciones internacionales para organizar las federaciones

disparejas de organizaciones de productores, mejorar la comunicación y la cooperación entre los grupos de productores y asegurar que los productores se expresaran con una sola voz al vincularse al Estado y a otros socios en el desarrollo. Para consultar organizaciones de productores de origen popular, el CNCR utiliza los foros locales que establecieron las organizaciones en un proyecto financiado por donantes. Estos foros locales han sido instrumentales para incluir a los agricultores en las discusiones sobre políticas en el nivel local y la difusión de la información. Hoy, el CNCR abarca 22 federaciones que incluyen agricultura, ganadería, mujeres, pesca y bosques. Es además miembro de la *Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles* (Roppa), una red de organizaciones de campesinos y productores agrícolas de África occidental, activa en el diseño de políticas regionales de agricultura.

Fuentes: Resnick 2006; Banco Mundial 2006c.

interiorizar los resultados de la evaluación en un proceso de aprendizaje y cambio.

La evidencia basada en la investigación puede construir apoyo político y posibilitar los cambios en las políticas.<sup>6</sup> La liberación en Vietnam de las políticas sobre arroz en el período 1995-1997 la promovió un estudio que mostró que la liberación no reduciría la seguridad alimentaria y tendría efectos benéficos en los precios de los cultivos y la pobreza, atendiendo preocupaciones básicas de los oponentes de la reforma.<sup>7</sup> Los donantes utilizan las evaluaciones de pobreza e impacto social para promover el diálogo de políticas sobre reformas agrícolas, como sucedió con una reforma del sector algodonero en Burkina Faso. Dichas evaluaciones combinan el análisis cuantitativo con el cualitativo —e incluyen participantes locales y expertos en identificación de ganadores y perdedores de reformas propuestas— para llegar a estrategias de reformas aceptables socialmente. Otro ejemplo interesante es el de Rural Lens (Lente Rural) de Canadá, una ley que introduce la evaluación obligatoria del impacto social de las políticas que afecten poblaciones rurales.

### *Coordinar políticas agrícolas y presupuestos*

Coordinar las estrategias y políticas agrícolas con los presupuestos es importante para evitar inversiones insuficientes y erradas. La inversión representa un mayor desafío para los países agrícolas, dados los considerables recursos financieros requeridos por la agenda de agricultura para el desarrollo. La financiación de donantes puede ayudar a cumplir estos requisitos, pero aumentar la base de los ingresos internos y mejorar la planeación y manejo del presupuesto son responsabilidades nacionales. Marcos de gasto a mediano plazo, basados en presupuestos por programas con objetivos claros, costeo específico y planeación transparente ponen en línea los recursos financieros con las prioridades. Vietnam es un pionero en el uso de evaluaciones basadas en la evidencia para garantizar que la agricul-

tura se incluya en forma apropiada en sus planes de gasto a mediano plazo (ver recuadro 11.4).

En los países de transformación y urbanizados, el reto es con mucha frecuencia crear apoyo político para reasignar recursos presupuestales de subsidios improductivos y poco equitativos a instrumentos de políticas más efectivos. En 10 países latinoamericanos, la proporción de los subsidios no sociales en el gasto público en el sector rural fue, en promedio, 48% entre 1985 y 2000.<sup>8</sup> Puede crearse apoyo político para la reforma aumentando la transparencia sobre los efectos distributivos de dichas políticas para formar coaliciones nuevas a favor de la reforma, pasando gradualmente a subsidios dirigidos y empaquetar y secuenciar las reformas en formas que reduzcan la oposición (ver capítulo 4).

### *Fortalecer los parlamentos*

En las democracias, se espera que los parlamentos sean uno de los principales participantes en el diseño de las políticas y el presupuesto agrícolas. Aun así, en las democracias nuevas, especialmente en África, los parlamentarios con mucha frecuencia carecen de recursos, información y personal de apoyo para comprometerse en la formulación de estrategias, políticas y presupuestos agrícolas. Fortalecer la capacidad de los comités parlamentarios a cargo de la agricultura, el desarrollo rural y las finanzas puede así construir apoyo para la agenda de la agricultura para el desarrollo. Por ejemplo, la dificultad del Ministerio de Agricultura de Uganda para informar, comprometer y persuadir a los parlamentarios de los méritos de su Plan de Modernización de la Agricultura (ver recuadro 11.2), es uno de los principales retos para asegurar financiación adecuada de algunos de sus servicios públicos centrales.

### *Promover la integración regional*

Coordinar las políticas agrícolas en el nivel regional en los países puede producir sinergias y economías de escala para realizar la agen-

#### RECUADRO 11.4 *El progreso de Vietnam en la coordinación de presupuestos y prioridades del sector*

Como parte de la reforma de la administración pública de Vietnam en 2002, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reorganizó su estructura y sus funciones. Desde entonces ha orientado más al mercado en forma continua, reorganizando las funciones y competencias de su personal y realineando y reenfocando su gasto público en prioridades nuevas. El ministerio está desarrollando un marco de gastos a mediano plazo con desempeño claro e indicadores de resultados y preparando planes de gastos renovables a tres años y anuales. Recientemente inició evaluaciones basadas en la evidencia de su estrategia de desarrollo rural y proyectos de inversión seleccionados. Estas reformas deben intensificarse y mantenerse a medida que se esfuerzan en mejorar la gestión del gasto a nivel local, dada la descentralización reciente del gasto público.

Fuente: Banco Mundial 2006a.

da de la agricultura para el desarrollo. La integración regional puede también fortalecer la gobernabilidad en apoyo de la agricultura. La experiencia de África occidental ilustra las oportunidades y los desafíos (ver recuadro 11.5).

### Reformas a la gobernabilidad para mejor implementación de políticas

Fortalecer la gobernabilidad es esencial no sólo para el diseño de políticas, sino también para implementar las agendas agrícolas con efectividad y utilizar con eficiencia los recursos públicos. Para mejorar la gobernabilidad en la implementación de políticas es útil distinguir los enfoques del lado de la demanda de los del lado de la oferta (ver gráfico 11.2), identificando combinaciones de enfoques políticamente factibles y ajustarse a las condiciones del país.

### Reformar los ministerios de desarrollo agrícola y rural

Aunque la participación directa del Estado pueda reducirse —por ejemplo, mediante subcontratación— sigue siendo esencial una administración agrícola eficaz en la búsqueda de la agenda de la agricultura para el desarrollo. Los ministerios de agricultura requieren nuevas destrezas y estructuras de administración para cumplir sus nuevas funciones. Por ejemplo, mientras la subcontratación de la extensión agrícola reduce la necesidad de manejar grandes números de personal de extensión directamente, requiere también nuevas destrezas, como las de seleccionar y administrar contratos, garantizar la calidad de los servicios de extensión contratados, controlar la corrupción en las adquisiciones y colaborar con las organizaciones de agricultores en el manejo de los contratos.

Se necesitan reformas internas para mejorar la coordinación entre los ministerios de alimentación, agricultura y desarrollo rural y otros ministerios sectoriales. Se han ensayado varios modelos de coordinación pero las soluciones deben ser específicas de cada país. México combinó sus ministerios de agricultura y desarrollo rural, mientras que Brasil los separó. Uganda estableció un cuerpo coordinador presidido por el Ministerio de Finanzas (ver recuadro 11.2).

Puesto que los ministerios agrícolas forman parte de la administración pública y están sujetos a las regulaciones generales del servicio civil, las reformas internas esenciales, como los ajustes en la estructura de salarios y sistemas de selección de personal, son a menudo posibles sólo como parte de las reformas generales del sector público. Aunque la reforma de la administración pública ha hecho parte de la agenda durante largo tiempo, hay algunos enfoques nuevos innovadores. La India está progresando con el uso del *e-government* (gobierno electrónico) para registros de tierras. El Salvador, México y Malasia someten las agencias oficiales a la certificación de gestión ISO 9000 de la International Organization for Standardization (Organización Internacional para la Estandarización). La certificación se basa en la orientación al desempeño y la satisfacción del cliente.

#### RECUADRO 11.5 *Integración regional: oportunidades y desafíos en África occidental*

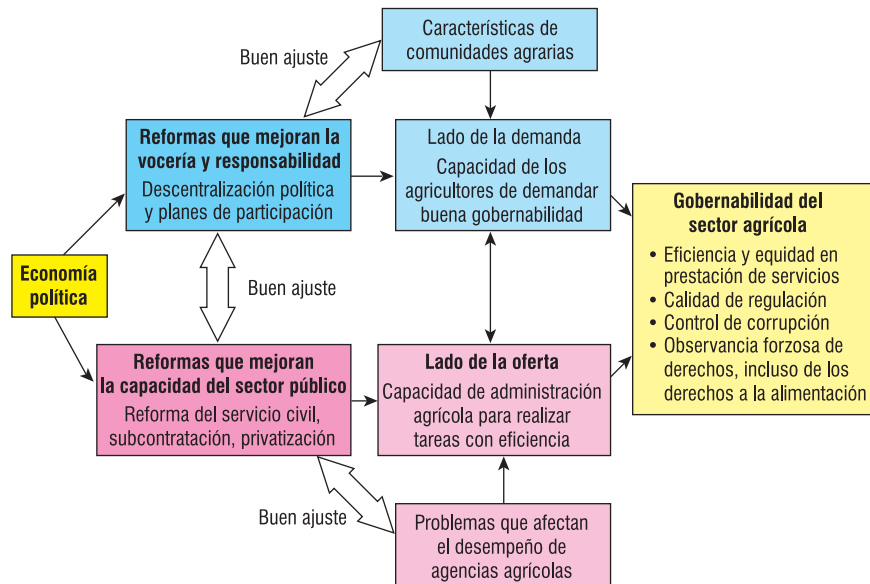
Los países de África occidental se interconectan en numerosos procesos regionales dirigidos a reducir los costos transaccionales y conseguir economías de escala y ventajas de polos empresariales a través de un gran número de países pequeños. Algunos participan en el African Peer Review Mechanism (Mecanismo Africano de Revisión de Pares), un enfoque regional para mejorar la gobernabilidad. La Economic Community of West African States (Ecowas, Comunidad Económica de Estados de África Occidental) se ocupa de la prevención y resolución de conflictos, lo que es importante para el desarrollo de la agricultura. Los países francófonos de África occidental miembros de la African Economic and Monetary Union (Uemoa, Unión Africana Económica y Monetaria) tienen una sola moneda y una unión aduanera. Los países miembros del Permanent Inter-State Committee for Drought Control (Comité

Interestatal Permanente para el Control de Sequías) en el Sahel ahorran costos en regulaciones mediante la Common Regulation for the Registration of Pesticides (Regulación Común para el Registro de Pesticidas). Los sistemas nacionales de investigación agrícola de 21 países de África occidental y central obtienen economías de escala en la reproducción de cultivos mediante su colaboración en el West and Central African Council for Agricultural Research and Development (Consejo de África Occidental y Central para la Investigación y Desarrollo Agrícola). Los agricultores de África occidental, incluidos los pequeños, se organizan también a nivel regional: *Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles* (Roppa), la red regional de organizaciones de productores agrícolas de África occidental (ver recuadro 11.3) es activa en el diseño de políticas agrícolas regionales y en el desarrollo de una estrategia de investigación agrícola regional.

Pero la integración regional tiene sus retos. Más de 40 organizaciones trabajan en la integración económica en África occidental y aun las mayores encuentran problemas en la coordinación y alineación de sus políticas agrícolas. Ecowas ha tomado el liderazgo al implementar el Comprehensive Africa Agriculture Development Program (Programa Integral de Desarrollo Agrícola de África) de la New Partnership for Africa's Development (Asociación Nueva para el Desarrollo de África) en África occidental. Este programa debe armonizarse con las políticas agrícolas de Uemoa y con las de cada país miembro. En adición, debe alinear las políticas agrícolas regionales con presupuestos apropiados, asegurando y controlando su implementación.

Fuentes: African Capacity Building Foundation 2006; consulta del IDM en Bamako, abril 2 y 3 2007.

**Gráfico 11.2** Se requieren buenos ajustes a las condiciones específicas de cada país en los enfoques de los lados de la demanda y la oferta con el fin de mejorar la gobernabilidad del sector agrícola



Fuente: Birner y Palaniswamy (en preparación).

Nota: Las flechas de "buen ajuste" en el gráfico indican que las estrategias para mejorar la gobernabilidad deben ser específicas del contexto, teniendo en cuenta, por ejemplo, las características de las comunidades locales (lado de la demanda) o los problemas específicos que afectan el desempeño de las agencias agrícolas (lado de la oferta). Además, los enfoques de los lados de la oferta y la demanda deben estar bien coordinados.

Reformas internas se requieren para integrar los géneros a las actividades habituales en los ministerios de agricultura. Tales reformas deben asegurar la contratación y el progreso de las mujeres en los ministerios agrícolas, y también supervisar la implementación de políticas, programas y servicios sensibles al género.

Las reformas internas de la administración pública enfrentan desafíos políticos mayores, en especial si despiden personal y pasan de sistemas remunerativos basados en la antigüedad a los basados en el desempeño. En situaciones en las que las reformas generales no están próximas, es a menudo aconsejable distribuir la reforma de la administración pública y reformas piloto en agencias oficiales clave.

Cualquiera que sea la ruta de reforma que se escoja, crear un servicio público orientado a la misión y a los resultados, con personal desde el nivel más alto hasta el más bajo comprometido con la agenda de agricultura para el desarrollo, requiere visión y liderazgo de los agentes de cambio y líderes de la reforma (ver recuadro 11.6).

## Revertir las fronteras del Estado

En capítulos anteriores se han discutido las reformas del sector público que revierten las fronteras del Estado:

- La *contratación* es adecuada para funciones que requieren financiación pública pero no necesariamente provisión pública. Se utiliza cada vez más para servicios de asesoría agrícola, como en Uganda (ver capítulo 7).
- Las *asociaciones público-privadas* van más allá de la subcontratación, creando responsabilidades conjuntas para la financiación y provisión de servicios agrícolas e infraestructura, como Banrural, que ofrece servicios financieros a pequeños agricultores en Guatemala

la (ver capítulo 6). No todos estos programas son adecuados para dirigirse a los pobres, pero pueden liberar recursos públicos, que entonces pueden dirigirse hacia los pobres bajo otros acuerdos institucionales.

- Las *asociaciones público-privadas-sociedad civil* que incluyen organizaciones del tercer sector, junto con agencias del sector público y negocios privados, por ejemplo Sustainable Uptake of Cassava (Consumo Sostenible de Yuca) de Ghana, como proyecto de producto industrial (ver capítulo 7).
- La *devolución de la autoridad de gestión a grupos de usuarios* se aplica generalmente en gestión de recursos naturales e irrigación. Las oportunidades y desafíos de la devolución a grupos de usuarios son comparables a los de CDD, que se discute adelante.
- La *privatización* funciona mejor para aquellos servicios que no requieren participación estatal. Los servicios de veterinaria ofrecen un buen ejemplo. En 10 países del África subsahariana, el número de veterinarios privados aumentó de 70 a mediados de los años ochenta a 1.780 en 2004.<sup>9</sup> Al mismo tiempo, los veterinarios del sector público siguen en su función.
- Las *cooperativas de servicios*, conformadas y poseídas por los productores, pueden ofrecer servicios agrícolas a los pobres. En la India, las cooperativas de productos lácteos ofrecen servicios a más de 12 millones de hogares, beneficiando a las mujeres en particular por su papel en la producción de lácteos (ver capítulo 6).

## Crear responsabilidad. Rutas largas y cortas

Las reformas internas de la administración agrícola y la reversión de las fronteras del Estado constituyen enfoques del lado de la oferta. Para llevar a cabo tales reformas de modo que funcionen para los

**RECUADRO 11.6** *Hacer una revolución verde mediante visión y liderazgo*

La revolución verde de la India fue posible sólo porque los líderes políticos y administrativos abordaron las fallas del mercado y habilitaron a grandes números de pequeños agricultores para que intensificaran su producción. Contó con el apoyo político completo del primer ministro, pero requirió también la visión y liderazgo de funcionarios de alta competencia en la administración pública. El ministro de Agricultura de 1964 a 1967, C. Subramaniam, creyó en el papel de la ciencia y en la capacidad de los pequeños agricultores de modernizar la agricultura y persuadió a los escépticos en el parlamento y en la comisión de planeación, de esa función. Encabezó la reforma de las instituciones y políticas para apoyar la

agricultura, superando toda clase de obstáculos administrativos y reguladores. La visión y el liderazgo se necesitan también para que la agricultura intensiva sea sustentable ambientalmente. M.S. Swaminathan, el líder científico de la revolución verde de la India, marca nuevos rumbos ahora en una "revolución siempre verde".

El esquema de irrigación de la Office du Niger, que cubre 60.000 hectáreas en Malí (*ver* capítulo 8) muestra que los éxitos de la revolución verde son posibles también en África. Los rendimientos del arroz allí se cuadruplicaron entre 1982 y 2002, en parte gracias a la revolución institucional de largo alcance, que facultó a los agricultores para participar en la administración del esquema a través de contratos de ejecución de tres partes con validez

de tres años. La agencia de la Office du Niger es responsable ante los agricultores y comités conjuntos de personal, y los agricultores fijan las prioridades y subcontratan el mantenimiento, a su costo. El ministro de Desarrollo Rural, Boubacar Sada Sy y el gerente de la agencia, Traoré, asumieron el liderazgo para estimular a los pequeños agricultores a intensificar su producción. Como en la India, los líderes de la reforma en la administración pública contaron con el apoyo total de sus primeros ministros.

*Fuentes:* Aw y Diemer, 2005; Subramaniam 1995; Swaminathan 1993.

pobres, es importante combinarlas con enfoques del lado de la demanda que fortalezcan la capacidad de la gente rural de demandar mejores servicios agrícolas y responsabilizar a los proveedores de los servicios. Por ejemplo, en Etiopía, las ONG están evaluando la satisfacción de los agricultores con los servicios de asesoría y de irrigación efectuando el plan piloto Citizen Report Card (Tarjeta de Informe del Ciudadano).

Otro enfoque promisorio incluye a las organizaciones de productores en las juntas administradoras de, por ejemplo, organizaciones de investigación agrícola. Junto a estas "rutas cortas" de hacer responsables a los proveedores de servicios ante los agricultores, está la "ruta larga": los agricultores pueden utilizar el cabildeo y el voto para inducir a quienes toman las decisiones a dar los pasos para mejorar el desempeño de los servicios agrícolas.<sup>10</sup> Liberar el voto rural reduciendo la compra de votos y promoviendo la competencia entre los partidos contribuye a hacer que esta ruta sea más efectiva. Es esencial también informar al electorado sobre el desempeño en los servicios a través de medios accesibles.

Generar responsabilidad ante las mujeres rurales requiere esfuerzos especiales, como puestos para representantes femeninas en las juntas de administración y el uso de tarjetas de informe sin discriminación de géneros. Promover las asociaciones de mujeres rurales puede ayudarles a utilizar ambas rutas, la corta y la larga, para generar responsabilidad.

**Crear agencias reguladoras eficaces para la agricultura**

Las agencias reguladoras eficaces crean un clima de inversiones facilitador para el sector privado y las organizaciones de agricultores. La regulación agrícola debe atender los objetivos generales de desarrollo, como el de garantizar la seguridad alimentaria y la salud pública, cumplir las metas ambientales y proteger a los trabajadores agrícolas. La subcontratación y la privatización requieren agencias para asumir nuevas tareas de regulación, como la auditoría y la regulación antimonopolios.

Al establecer la regulación debe conseguirse un balance apropiado entre los distintos grupos de interés, evitando tanto la regulación excesiva como la falta de ella, en especial si existen riesgos e incerti-

dumbres, por ejemplo, con una tecnología nueva. Las agencias reguladoras deben reformarse para responder a este desafío y evitar los intereses políticos y especiales. Las soluciones deben ser específicas para cada país, pero crear agencias reguladoras independientes y estimular la participación del público en la regulación muchas veces ofrece buenas perspectivas. También es importante invertir en la capacidad de hacer cumplir la regulación agrícola, de lo cual la certificación de las semillas es un ejemplo. En Tamil Nadu, India, los agricultores sufrieron considerables pérdidas de ingreso porque recibieron semillas de algodón Bt falsificadas.<sup>11</sup> Poner en vigor mecanismos de ejecución y resolución justa de conflictos es un componente integral de la regulación eficaz.

**Controlar la corrupción en la agricultura**

La corrupción entorpece la agenda de agricultura para el desarrollo. La de administración de la tierra es con mucha frecuencia una de las agencias de gobierno más corruptas (*ver* capítulo 6). Grandes proyectos de infraestructura agrícola, como los de irrigación, son propensos también a la corrupción, lo mismo que la asignación del agua en los sistemas públicos de irrigación.<sup>12</sup> Las empresas sobornan a los reguladores, como sucedió en la regulación de la biotecnología en Indonesia y la de pesticidas en la India.<sup>13</sup> Mientras más implicado esté el Estado en la provisión de insumos, como fertilizantes y crédito, y en la comercialización de productos agrícolas, mayor es el potencial de corrupción. Por esa razón revertir algunas funciones del Estado puede reducir la corrupción.

Tanto los enfoques del lado de la demanda como los del lado de la oferta pueden superar la corrupción en la agricultura. La administración del gasto público y reformas en las adquisiciones son enfoques típicos del lado de la oferta que a menudo forman parte de la reforma general del sector público. Un ejemplo exitoso del lado de la demanda es el del control de los precios de los alimentos en las compras racionadas que hacen los grupos de mujeres en la India.<sup>14</sup> Un estudio de estrategias para reducir la corrupción en proyectos de vías aldeanas aplicó un diseño experimental aleatorio para comparar auditorías sociales, un enfoque del lado de la demanda, y auditorías oficiales, un enfoque del lado de la oferta. El estudio sugiere que el

control de origen popular reduce más el robo cuando los miembros de la comunidad tienen intereses privados sustanciales en el resultado.<sup>15</sup> Según otro estudio, las auditorías oficiales son más efectivas cuando se publican a través de la prensa local o la radio.<sup>16</sup> Las tecnologías nuevas, en especial las TIC (*e-government*) pueden reducir el alcance de la corrupción, como es el caso de los registros de tierra computarizados en Karnataka (*ver* capítulo 6). A pesar de dicha evidencia, estudios sobre estrategias para combatir la corrupción en la agricultura son más bien escasos y mayor investigación ayudaría a identificar lo que sí funciona, dónde y por qué, en especial si va a aumentar la inversión pública en agricultura.

## Descentralización y gobernabilidad local

La descentralización —la transferencia de autoridad política, administrativa y fiscal a los niveles inferiores del gobierno— es una reforma de gobernabilidad que puede apoyar a la agenda de agricultura para el desarrollo. Al llevar el gobierno más cerca de la gente, promete hacer el diseño y la implementación de las políticas más sensibles a las necesidades de los pueblos (a menudo privados de derechos) en las áreas rurales. Puede corregir fallas del gobierno en la agricultura asegurando un mayor acceso a la información local y movilizándolo el capital social local para el cumplimiento de las políticas. Ayuda a resolver los problemas de coordinación en la agenda de la agricultura para el desarrollo. Además, ofrece la promesa particular de mejores políticas de ajuste para cumplir con las diversas condiciones locales de la agricultura africana, siempre que puedan desarrollarse la capacidad y la responsabilidad suficientes en el nivel local (*ver* capítulo 10).

La descentralización se ha generalizado y, de hecho, el 80% de todos los países en desarrollo han experimentado con alguna de sus formas y el 70% de los países del África subsahariana han buscado la descentralización política.<sup>17</sup> Aun así, los organismos elegidos localmente tienen todavía un radio de acción limitado pues la descentralización fiscal se ha rezagado en relación con la política y la descentralización administrativa de la prestación de los servicios rurales varía ampliamente según el país.

### Identificar niveles apropiados de descentralización

El principio de subsidiariedad ofrece la base de un marco de referencia para identificar niveles apropiados de descentralización para las funciones en la agricultura. Las funciones públicas de importancia estratégica —como garantizar la seguridad alimentaria y controlar las epidemias— deben seguir como responsabilidades nacionales, aun cuando su implementación demande considerable capacidad administrativa en los niveles intermedio y local. Para la investigación agrícola, el nivel apropiado de descentralización, por razones de eficiencia, puede ser el de las zonas ecológicas en lugar de los niveles administrativos, aunque no necesariamente para el apoyo político, lo que ilustra las compensaciones al identificar el nivel apropiado de descentralización. La extensión agrícola, que confronta la heterogeneidad local y una clientela dispersa, se organiza a menudo mejor en los niveles más inferiores de gobierno y en estrecha interacción con organizaciones comunitarias.

Merecen especial atención los mecanismos de capacidad y responsabilidad para ofrecer un bien o servicio. En muchos países agrícolas se producen déficit tanto centrales como locales, lo que hace que sea esencial invertir en capacidad y responsabilidad en distintos niveles de gobierno, dependiendo de las funciones agrícolas que se

descentralicen y las mejores perspectivas a largo plazo de crear capacidad y responsabilidad.

La descentralización es un proceso político que desplaza el poder y la autoridad. Como otros ministerios, el de agricultura a nivel central con mucha frecuencia se resiste a la transferencia de sus recursos fiscales y personal a los gobiernos locales. Esta resistencia limita las posibilidades de los organismos locales electos creados por la descentralización política para ser participantes activos en la agenda de la agricultura para el desarrollo. A menudo es esencial crear apoyo político para la reforma con el fin de completar una agenda inconclusa y llevar a término la promesa de la descentralización.

### Aumentar las contribuciones fiscales de los gobiernos locales

Uno de los objetivos de la descentralización fiscal es el de mejorar la generación de ingresos mientras se responsabiliza a los gobiernos locales ante sus contribuyentes, pero los gobiernos subnacionales aún contribuyen poco a los recursos. En México, los gobiernos estatales contribuyeron con el 16% en promedio de los recursos para la agricultura, ganadería y los programas de desarrollo rural (durante el período 1996-2004), proviniendo el resto de transferencias centrales ligadas. En Uganda, el ingreso generado localmente es menos del 10% de los fondos administrados por los consejos locales, proviniendo el resto de transferencias del gobierno central, la mayor parte de las cuales son subvenciones condicionales de destino específico (84% en 2000-1001).<sup>18</sup>

Los esfuerzos de los gobiernos locales para elevar el ingreso local (especialmente por medio de impuestos a la producción) han agregado ocasionalmente una carga impositiva significativa a la agricultura con poco beneficio, como sucedió en Tanzania<sup>19</sup> y Uganda.<sup>20</sup> En China, también, los funcionarios locales habían impuesto en el pasado una multitud de tarifas a las poblaciones rurales, lo que condujo a grandes protestas. Las autoridades centrales respondieron en 2004 prohibiendo a los funcionarios locales imponer tarifas a los campesinos y aboliendo la tributación agrícola, pero sin compensar totalmente a los gobiernos locales, lo que condujo a una crisis del gasto público local.<sup>21</sup> Para mejorar la capacidad fiscal de los gobiernos locales se necesitarán servicios de titulación para los activos de bienes raíces, bases tributarias más elásticas, fondos para compartir los ingresos de las regiones en mejores condiciones con las más pobres y fondos de cofinanciación para favorecer inversiones o grupos específicos como los de personas muy pobres.

### Dar prioridad a las agendas de agricultura

Las instituciones de los gobiernos locales deben fijar prioridades, pero, ¿qué prioridad deberían asignar a una agenda de agricultura para el desarrollo? Naturalmente, el liderazgo político local es importante, pero el diseño institucional de las instituciones de los gobiernos locales también lo es. Provisiones especiales pueden reducir el abuso de las élites y la exclusión social. En la India, los *panchayati raj* (consejos aldeanos) reservan puestos programados para las mujeres y miembros de castas y tribus. En un estudio de los efectos de reservar puestos para las mujeres en dos estados indios se encontró que esta participación aumentó la inversión en el tipo de infraestructura pertinente a las mujeres.<sup>22</sup> La experiencia de varios países de Asia meridional muestra que las concejalas son más eficaces si se ofrece capacitación en sensibilidad al género a concejales masculinos y femeninos.<sup>23</sup>

La descentralización hacia gobiernos locales no necesariamente hace que aumente el gasto público en agricultura y aun puede hacer que disminuya en el corto plazo, en especial si no se satisfacen las necesidades más básicas del pueblo. La descentralización en Bolivia, estipulada en la Ley de Participación Popular de 1994, hizo aumentar significativamente el gasto público en educación, infraestructura rural y agua e higiene, pero la inversión promedio en agricultura disminuyó en proporción a la inversión total.<sup>24</sup>

El cambio en el gasto público después de la descentralización no es mala noticia para la agenda de agricultura para el desarrollo, que reconoce a la salud, la educación y la infraestructura rural como condiciones previas para utilizarla. Pero los gobiernos locales necesitan capacidad de administrar la agenda específica de la agricultura a medida que cobra importancia con el tiempo. Por ejemplo, a menudo descuidan la extensión agrícola por ser menos viable que la infraestructura física y la asocian así con menor recompensa electoral. Mejorar la capacidad de la administración local para manejar la extensión en consulta con organizaciones locales de productores y con apoyo de departamentos agrícolas centrales puede aumentar la importancia y calidad de este servicio a los agricultores.

### Desarrollo impulsado por la comunidad

Definido ampliamente, el DIC da a los grupos comunitarios y gobiernos locales el control de las decisiones sobre la planeación y los recursos de inversión. Se relaciona así con la descentralización y los dos enfoques pueden ir de la mano. El DIC moviliza los grupos comunitarios y los implica directamente en las decisiones sobre gasto público aprovechando su creatividad, capacidades y capital social. Los gobiernos locales pocas veces llegan a ese nivel, especialmente en las primeras fases de la descentralización. Sin embargo, el DIC tiene problemas y hay mucho que aprender aún sobre el diseño e implementación de proyectos de DIC para la agricultura.

#### *Implementar agendas de agricultura para el desarrollo localmente*

A semejanza de los gobiernos locales, las comunidades típicamente se concentran primero en satisfacer las necesidades básicas de salud, educación e infraestructura. Pero una vez se dirigen a actividades de generación de ingresos, los proyectos de agricultura, incluidos los que vinculan los pequeños agricultores a mercados de alto valor, representan una elección importante. Los proyectos de generación de ingresos a menudo proporcionan bienes privados, como ganadería, en lugar de bienes públicos, como instalaciones para la salud. Por eso, a menudo se implementan con grupos de productores, más que con toda la comunidad. Tales proyectos deben tener provisiones especiales para evitar que sean aprovechados sólo por las élites. Se necesitan formas perspicaces de proporcionar préstamos y garantías para evitar menoscabar las finanzas agrícolas y las entidades de microcrédito. Por ejemplo, el desarrollo de cauces de agua impulsadas por la comunidad en la India meridional combina préstamos con el suministro de capital semilla como subvenciones a los aldeanos más pobres.<sup>25</sup>

Los proyectos impulsados por la comunidad en el noreste de Brasil que promueven la generación de ingresos agrícolas muestran que el éxito depende no sólo de la capacidad de la comunidad sino también de la demanda del mercado, la asistencia técnica y la formación de capacidades. Los proyectos de mayor éxito son los que se exponen poco a los riesgos del mercado, como los esquemas pe-

queños de irrigación. Los proyectos más complejos dependen más de la asistencia técnica y la capacitación para tener éxito, requiriendo una complementariedad efectiva entre el DIC y los enfoques sectoriales.<sup>26</sup>

#### *Desarrollar responsabilidad a nivel comunitario*

El desarrollo de la responsabilidad es una condición importante para habilitar a las comunidades para implementar agendas de agricultura para el desarrollo en gran escala. De la misma forma que los mercados y los estados, las comunidades también pueden fracasar. Dado que no tienen estructuras formales de autoridad y responsabilidad, pueden sufrir el ataque del abuso de poder, la exclusión social, el conservatismo social y el conflicto. De ahí que en los proyectos de DIC se inviertan recursos significativos para cambiar las prácticas comunitarias estimulando flujos de información de mayor transparencia, participación comunitaria general y sensible a los géneros en la toma de decisiones locales y control participativo de instituciones locales. La responsabilidad evoluciona con el tiempo y se requieren soluciones para que sea específica al contexto de cada país y a las condiciones locales. Cuando se emparejan con flujos predecibles de recursos, las operaciones de DIC pueden modificar la dinámica de la comunidad más allá del radio de acción del proyecto y de su marco temporal.

#### *Estimular la evaluación y el aprendizaje*

Habiendo sido inicialmente una idea visionaria, el DIC se ha convertido en una realidad en gran escala. En más del 9% de los préstamos del Banco Mundial se utiliza esta forma de desarrollo. La experiencia muestra que el DIC puede acelerar la puesta en marcha de los proyectos, aumentar su efectividad en costos, hacer más eficientes las transferencias fiscales, mejorar la calidad de la infraestructura y aumentar los ingresos de la agricultura. Se ha adquirido considerable experiencia en el progreso gradual,<sup>27</sup> pero para sacar conclusiones definitivas se requieren evaluaciones de impacto más rigurosas.<sup>28</sup> La experimentación, evaluación y aprendizaje adicionales mostrarán lo que es posible lograr con el DIC para apoyar la agenda de agricultura para el desarrollo y cómo se puede lograr en forma más efectiva.

### Efectividad de la ayuda para los programas agrícolas

Las instituciones financieras internacionales, las agencias de desarrollo bilaterales y multilaterales, las ONG internacionales y otros socios para el desarrollo tienen su función en la realización de la agenda de agricultura para el desarrollo y es esencial una mayor financiación de parte de los donantes para financiarla, pero la ayuda para el desarrollo ya constituye una gran parte del presupuesto agrícola en la mayoría de las economías agrícolas. Para 24 países del África subsahariana la ayuda oficial para el desarrollo (AOD) representa en promedio el 28% del gasto total en agricultura,<sup>29</sup> y para Mozambique, Níger y Ruanda la AOD representa más del 80%.<sup>30</sup> Con una dependencia tan alta, la ayuda para el desarrollo tiene que ser eficaz, fortaleciendo en lugar de socavar los esfuerzos de los países para mejorar la gobernabilidad en la agricultura.

#### *Fallas de los donantes y desafíos de la gobernabilidad*

Puesto que los donantes son responsables ante los electores de sus respectivos países, tienen motivos para apoyar los proyectos y pro-

gramas que se les puedan atribuir, lo cual con mucha frecuencia conduce a intervenciones fragmentadas, superpuestas, discontinuas y en ocasiones contradictorias. En Etiopía, casi el 20% de los donantes estaba apoyando más de 100 proyectos agrícolas en 2005, con altos costos transaccionales y duplicación de esfuerzos. En Malawi, debido a las políticas agrícolas inconsistentes de donantes y la modificación de prioridades por parte del gobierno, se han rediseñado varias veces los programas nacionales de seguridad alimentaria.<sup>31</sup>

Preocupados con la efectividad de la ayuda, los donantes ahora utilizan indicadores de buena gobernabilidad como criterio para seleccionar países que califican para la ayuda para el desarrollo. Esta práctica presenta un dilema para la agenda de la agricultura para el desarrollo porque los países agrícolas suelen ser menos elegibles para la ayuda. Además, los grandes flujos de ayuda implican otros retos de gobernabilidad, creando espacio para la corrupción y haciendo a los gobiernos menos responsables ante sus electores y parlamentos. La protección agrícola en los países donantes puede socavar la asistencia disponible para la agricultura en los países en desarrollo, creando un problema de gobernabilidad con el que se encuentran los países donantes, a saber, el de la incoherencia en las políticas (ver capítulo 4).

### *Iniciativas globales y regionales*

La comunidad global de desarrollo —países donantes y socios por igual— se ha comprometido con los principios de la Declaration on Aid Effectiveness (Declaración sobre Eficacia de la Ayuda) de París, firmada en 2005: fortalecer la propiedad nacional y el liderazgo del gobierno, alinear el apoyo de los donantes con las prioridades y procedimientos del gobierno, armonizar los procesos de gobiernos y donantes, administrar los recursos con base en la obtención de resultados en el desarrollo y asegurar la responsabilidad mutua.

Varias iniciativas apoyan estos principios en el desarrollo rural. La Global Donor Platform for Rural Development (Plataforma Global de Donantes para el Desarrollo Rural), una red de 29 agencias de donantes y de desarrollo, apoya a los donantes y gobiernos receptores en la preparación e implementación de programas agrícolas conjuntos bajo el marco de eficacia de la ayuda del Development Assistance Committee (Comité de Ayuda para el Desarrollo) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La plataforma aglutina experiencias prácticas y deriva lineamientos para el manejo de programas agrícolas. La Regional Unit for Technical Assistance (RUTA, Unidad Regional de Asistencia Técnica), una red regional para mejorar la eficacia de la ayuda en América Central, apoya intercambios entre los países y ofrece asesoría de expertos a los gobiernos. TerrÁfrica, una asociación de gobiernos africanos, organizaciones regionales, sociedad civil, organizaciones científicas y donantes bilaterales y multilaterales, tiene como meta ofrecer apoyo armonizado para prácticas de gestión de tierras sostenibles en África. La Neuchâtel Initiative (Iniciativa Neuchâtel), un grupo informal de representantes de donantes bilaterales y multilaterales, desarrolla puntos de vista y lineamientos comunes para el apoyo de servicios de asesoría agrícola.<sup>32</sup>

### *Liderazgo del gobierno, apropiación por el país y enfoques sectoriales*

El liderazgo del gobierno y la apropiación por el país constituyen requisitos previos para la eficacia de la ayuda, y según ellos se requiere que los socios para el desarrollo pongan en línea su ayuda con

las estrategias de desarrollo agrícola de los países. Alinear la ayuda para el desarrollo con la estrategia sectorial que posee un país es un concepto inherente también al enfoque sectorial (SWAP) desarrollado originalmente para la salud y la educación.<sup>33</sup> Según este enfoque, el gobierno y los donantes acuerdan apoyar un programa coherente de desarrollo del sector agrícola, emparejado con reformas políticas e institucionales. Si se diseñan, dividen en fases e implementan apropiadamente, de acuerdo con las prioridades y capacidades del gobierno, los SWAP ofrecen una forma de alinear el apoyo de los donantes con los sistemas de gasto público y adquisiciones del gobierno.

En Uganda, una estrategia coherente de reducción de pobreza liderada por el país tuvo el apoyo de una estrategia agrícola responsable y reformas institucionales (ver recuadro 11.2). La administración de los flujos de ayuda para una estrategia de gastos coherente a favor de los pobres, incluidos los de áreas rurales, ha dado como resultado compromisos de los donantes estables a largo plazo.<sup>34</sup> En Tanzania, el liderazgo del gobierno ha superado la fragmentación (17 donantes bilaterales y multilaterales apoyaron la agricultura en 2003) principalmente mediante la “canasta de fondos” (*basket funding*) guiada por un programa de desarrollo agrícola acordado.

El programa sectorial Prorural de Nicaragua, lanzado en 2005, aborda algunas de las dificultades típicas de los SWAP. El gobierno, el sector privado y 15 donantes —ofreciendo más del 90% de la ayuda de donantes para la agricultura— firmaron un Código de Conducta para promover el liderazgo, la armonización y la alineación en el país. Un fondo común, configurado en 2006, combina las contribuciones de las agencias donantes en una cuenta única utilizada para las prioridades definidas por las entidades nicaragüenses. Aunque se trata de un buen principio, los costos de transacción iniciales han sido altos y, hasta el momento, sólo cuatro donantes han contribuido a la cuenta única.

### *Un enfoque más definido en los resultados*

Con los incrementos predecibles en la ayuda, los donantes deben hacer más para prestarla eficazmente. Se requieren incentivos para lograr resultados. Por ejemplo, en Tanzania y Uganda el desempeño en la implementación incide en las asignaciones presupuestales, recibiendo más recursos las áreas e instituciones que presentan un buen historial en la consecución de los resultados acordados.<sup>35</sup>

La calidad del apoyo de los donantes a la agricultura también ha venido mejorando. La proporción de los préstamos de apoyo del Banco Mundial para la agricultura con calificación de satisfactorio o más que satisfactorio del Independent Evaluation Group (Grupo Independiente de Evaluación) aumentó de 57% en 1992 a 88% en 2005. Aun así, serán necesarios mayor experimentación, aprendizaje y ajuste para el aumento gradual del apoyo para la agenda de la agricultura para el desarrollo, utilizando una variedad de mecanismos, como créditos ajustables según los programas y créditos para aprendizaje e innovación.<sup>36</sup> Los resultados de evaluación buenos serán de la mayor importancia para el aumento gradual.

### *Progreso en la agenda global*

La puesta en práctica de la agenda para la agricultura para el desarrollo requiere algo más que mejor gobernabilidad y coordinación de los donantes. Es esencial la acción a nivel global para que tengan éxito las agendas en los países en un entorno global dinámico. También es esencial el progreso en la agricultura para responder a los grandes desafíos globales del siglo XXI, que incluyen el medio am-

biente, la salud, la pobreza y la seguridad. La nueva agenda global para la agricultura tiene nuevos temas y nuevos objetivos, impulsados por nuevos actores, abarcando todos los sectores. Pero las instituciones y mecanismos para implementar y financiar la agenda global se están rezagando con respecto a estos desarrollos nuevos. ¿Cómo pueden reformarse para responder a las nuevas realidades políticas y económicas?

### *Una agenda global para la agricultura en el siglo XXI*

La agenda global identificada en el presente *Informe* (ver capítulos 4 a 9) responde a los cambios rápidos de los sistemas de alimentación y agricultura y de las estructuras económicas, a la necesidad de reducir la pobreza y al reto de la sostenibilidad del medio ambiente.

**Alcanzar justicia y equidad globales.** Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, establecidos por los jefes de Estado en la Cumbre del Milenio de la ONU en 2000 constituyen la orientación más general para la justicia y la equidad globales. Cuatro de estos objetivos —pobreza y hambre, equidad de géneros, sostenibilidad ambiental e intercambio equitativo en el comercio internacional— se relacionan en forma estrecha con la agenda de la agricultura para el desarrollo. La ayuda internacional para el desarrollo es uno de los principales instrumentos para realizar la justicia y la equidad globales, pero otros esfuerzos son de igual importancia. Por ejemplo, los subsidios a las exportaciones y la protección de las importaciones por parte de los países más ricos perjudican el potencial de los países pobres de usar la agricultura para el desarrollo (ver capítulo 4). Las emisiones de gases de invernadero (GHG) de los países ricos ya están socavando la productividad de los sistemas agrícolas esenciales para la supervivencia de los pobres (ver En foco F).

**Hacer I&D global para los pobres en una era de privatización.** La I&D agrícola es un elemento importante de la agenda global, pues muchos tipos de investigación agrícola tienen economías de escala, necesitando acción colectiva para aprovecharlas y producir resultados tecnológicos a favor de los pobres, en especial para cultivos huérfanos (yuca, mijo, frijoles) y ganadería (cabras). La I&D es también importante para hacer posible que la agricultura mitigue y se adapte al cambio climático. La revolución de la biología molecular está acelerando las posibilidades de aumentar la productividad, pero su impulso proviene de empresas multinacionales del sector privado. Para que estas tecnologías beneficien a los pobres, es esencial incrementar la inversión pública en investigación, con el fin de establecer protocolos y regulaciones eficaces de bioseguridad y proveer acceso a los países en desarrollo a genes y técnicas protegidas por derechos de propiedad intelectual (ver capítulo 7).

### *Conservar los recursos genéticos para la seguridad alimentaria futura*

Los recursos genéticos y las semillas han sido la base de algunas de las intervenciones agrícolas de mayor éxito en la promoción del crecimiento y la reducción de la pobreza (ver capítulo 7). Conservar la rica herencia de cultivos y de diversidad genética animal es esencial para la seguridad alimentaria global en el futuro. Bancos de genes y recursos *in situ* que ofrezcan acceso justo a todos los países y compartan equitativamente los beneficios constituyen un bien público global que requiere acción colectiva global.

**Reducir los costos transfronterizos de las enfermedades animales y de planta pandémicas y de las especies invasoras.** Las enfermedades de plantas y animales y las especies invasoras se han difundido debido a la explosión de los viajes y el comercio internacional y la mayor intensidad de los sistemas agrícolas. Los costos de estas enfermedades pueden llegar a ser potencialmente muy altos si éstas se difunden y llegan a ser de predominio global, como la Influenza Aviar Altamente Patógena, que presenta enormes riesgos para la salud humana. Existen buenas razones para la cooperación internacional tanto para controlar enfermedades infecciosas de plantas y ganado en su origen, como para impedir su difusión a otros países en formas que reduzcan alteraciones al comercio de productos agrícolas. El mundo también parece no estar lo bastante preparado para la amenaza del bioterrorismo que puede afectar los sistemas de alimentos y agrícolas.

**Ejercer la administración ambiental global para el desarrollo sostenible.** La 2002 Earth Summit (Cumbre de la Tierra 2002) en Río casó la agenda de sostenibilidad ambiental con la agenda más general para el desarrollo (ver capítulo 8). Dado que las soluciones regionales o locales son insuficientes usualmente, se requiere la acción colectiva global para desacelerar la desertificación, la deforestación y la pérdida de biodiversidad. La provisión de alimentos para 9.000 millones de habitantes en 2050 y la agitación de la producción de biocombustibles intensificarán aún más la competencia por los preciosos recursos de agua y tierra.

**Administrar los bienes comunes globales. Cambio climático.** El cambio climático ilustra la falla en la gestión del recurso de propiedad común más importante del mundo, su atmósfera. Se acepta ya que el calentamiento global será más severo en las regiones cercanas al ecuador causando impactos mayores en los campesinos pobres (ver En foco F). Aunque se ha logrado mucho con la Framework Convention on Climate Change (Convención Marco sobre Cambio Climático) y su Protocolo de Kyoto algunos países mayores contaminantes le han dado —hasta recientemente— baja prioridad a la reducción del cambio climático, ofreciendo un ejemplo de “aprovechamiento gratuito” (*free-riding*). Los costos económicos de la inacción global serán enormes. La agricultura es el sector más vulnerable al cambio climático y las pérdidas en cultivos y ganados ya están imponiendo costos económicos altos a los pobres, menoscabando la seguridad alimentaria. Sin embargo, la agricultura presenta también grandes posibilidades para reducir las emisiones globales de gases de invernadero mediante la retención de carbono, mejor administración del ganado y reducción de las tasas de deforestación y degradación de bosques.

**Reducir los costos transaccionales del comercio mediante reglas y estándares.** La reducción de las barreras y los costos transaccionales en el comercio internacional exige reglas de juego claras que regulen una amplia variedad de políticas públicas establecidas a nivel nacional, inclusive las sanitarias y fitosanitarias, y grados y estándares para productos específicos (ver capítulo 5).

### *La necesidad de una mejor coordinación*

Muchos de estos temas se interrelacionan, lo que es un sello de la nueva agenda global. Las enfermedades animales se relacionan con los estándares sanitarios para el comercio, la salud y el medio ambiente. Los recursos genéticos se relacionan con la gestión eficiente de investigación agrícola internacional, los resultados de las tecno-

logías, la gestión de la propiedad intelectual y la capacidad de controlar las enfermedades de las plantas. Casi todos los temas tienen ahora dimensiones ambientales, de pobreza y de género, y muchos se cruzan con la salud humana y el comercio. Todo esto intensifica la necesidad de esfuerzos coordinados a través de sectores e instituciones.

### *Participantes nuevos y funciones modificadas radicalmente para los existentes*

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) fue una de las primeras entidades globales creadas al final de la Segunda Guerra Mundial, reconociéndose la necesidad de asegurar alimentación adecuada para todos como condición previa para la seguridad y la paz. Con la creación del Consultative Group on International Agricultural Development (Cgiar, Grupo Consultivo sobre Desarrollo Agrícola Internacional) en 1971, la comunidad internacional declaró la ciencia y tecnología agrícolas como bien público global (ver capítulo 7).

Los esfuerzos para estandarizar las reglas, incluidas las del comercio de bienes agrícolas, llevaron a la creación de la OMC y una variedad de entidades de fijación de estándares, como la World Organization for Animal Health (OIE, Organización Mundial para la Salud Animal) y el Codex Alimentarius (ver cuadro 11.1).

Las entidades globales y los acuerdos para la protección del medio ambiente se crearon en forma paralela a las de agricultura, desarrollo y comercio, inicialmente con poco reconocimiento entre ellas. Actores agrícolas tradicionales como la FAO, mantuvieron una función de liderazgo en áreas importantes a pesar de una disminución de personal tecnológico, pero representaron un papel más bien limitado en las negociaciones de las convenciones globales sobre biodiversidad, cambio climático y desertificación firmadas en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992.

Las organizaciones tradicionales intergubernamentales especializadas, diseñadas para una agenda más sencilla en un tiempo anterior, no se ajustaron bien a la nueva agenda de actividades multisectoriales ni tampoco se han ajustado al rápido aumento de nuevos participantes.

En los años noventa, participantes nuevos, en especial una comunidad internacional vibrante de ONG, ingresó a la arena global presionando a los gobiernos a avanzar en la agenda de desarrollo global y complementando iniciativas públicas con sus propias intervenciones, en particular para seguridad alimentaria, medio ambiente, justicia y equidad globales. Los presupuestos de algunas de las más influyentes de estas organizaciones —Oxfam, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), y CARE— son comparables o aun sobrepasan al de la FAO.<sup>37</sup> Los participantes nuevos son activos en la defensa y aprovechan financiación privada y mixta para bienes públicos globales, que ha aumentado drásticamente en la última década.

Las fundaciones Rockefeller y Ford fueron de las primeras organizaciones de filantropía en apoyar el desarrollo agrícola, empezando en México en 1942 y luego encabezando el establecimiento de los centros de investigación internacional del Cgiar. Recientemente, la Gates Foundation ha venido a ser uno de los mayores donantes a la agenda agrícola, principalmente en África subsahariana y las fundaciones Google y Clinton están ingresando a la agricultura también.

El alcance global de los agronegocios ha modificado drásticamente la dinámica de la agenda global, en especial a través de cadenas integradas de suministro, concentraciones globales en algunas in-

dustrias y el predominio de I&D privada en algunas áreas (ver En foco D). Redes de negocios privados como África Business Roundtable han empezado a promover la inversión en la agricultura.

Actores nuevos del mundo en desarrollo empiezan a participar. China tiene una estrategia para apoyar la agricultura africana,<sup>38</sup> e India proporciona asistencia técnica a varios países de África. Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), la corporación pública brasileña para I&D agrícola, abrió recientemente Embrapa África para ofrecer asistencia técnica y capacitación a científicos ghaneses.

### *Programas de agricultura para el desarrollo en el nuevo contexto global*

Dada la complejidad y el número de temas nuevos, fuerzas mayores de actividades multisectoriales y nuevos participantes, la entrega de una agenda de agricultura para el desarrollo constituye un desafío muy grande, que está más allá de la capacidad de la actual arquitectura institucional internacional. Sin embargo, muchas experiencias concretas pueden ofrecer enseñanzas útiles para seguir adelante (ver recuadro 11.7).

Los requisitos de factibilidad e institucionales difieren considerablemente, dependiendo del bien público global que se provea (ver recuadros 11.7 y 11.8). Algunos, como I&D y establecimientos de estándares, requieren instituciones bastante especializadas y compromisos de financiación a largo plazo. Otros, como el combate de enfermedades transmitidas internacionalmente, requieren mecanismos flexibles para respuestas inmediatas y coordinación intersectorial. Pueden disolverse si se cumple su propósito, como el de la erradicación de la peste bovina. Otros elementos de la agenda global, como combatir el cambio climático y la gestión de recursos naturales de importancia global, requieren una participación efectiva de organizaciones agrícolas en un entorno institucional intersectorial mucho más amplio y a largo plazo.

**Reformar la gobernabilidad global.** La necesidad de reformar las instituciones globales se reconoce ampliamente y están sobre la mesa varias opciones de reforma, las que van desde reformas de gestión y operación hasta mejoras en la eficiencia de las agencias de la ONU, incluida la FAO, para consolidar las muchas agencias de la ONU en solo tres: una para el desarrollo, una para asuntos humanitarios y una para el medio ambiente. La reforma de agencias internacionales es un proceso geopolítico complejo que tomará considerable tiempo y esfuerzo.

No bastará con simplemente reformar algunos elementos de los sistemas de gobernabilidad global. Se necesitan mecanismos nuevos para responder a los tres grandes desafíos que confronta la gobernabilidad global de la agricultura: ofrecer apoyo político, coordinar los sectores y asegurar la financiación apropiada. La dificultad de estos desafíos depende del elemento específico de la agenda. La controversia política es una restricción mayor para establecer reglas de comercio internacional, pero no para la I&D agrícola convencional. Fijar estándares internacionales de alimentos es relativamente económico, en tanto que los requisitos financieros son un gran obstáculo para una mejor gestión de los recursos naturales. Aquellos elementos de la agenda global que se confrontan con los tres grandes desafíos —las controversias políticas, las necesidades de coordinación intersectorial y los costos altos— son particularmente difíciles de realizar. El combate del cambio climático es un ejemplo a la mano.

**Cuadro 11.1 Tipos de organizaciones globales y redes pertinentes a la agricultura**

Sector/especialización	Organizaciones intergubernamentales	Otras organizaciones
Organizaciones especializadas en el sector agrícola	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura International Fund for Agricultural Development World Organization for Animal Health World Food Program Global Donor Platform for Rural Development (including bilateral donors)	Redes globales de organizaciones de agricultores (por ejemplo, International Federation of Agricultural Producers, Via Campesina) <sup>a</sup> Empresas multinacionales de agronegocios (por ejemplo, Monsanto, Dow Chemicals) <sup>b</sup> Cadenas de supermercados <sup>b</sup> Consultative Group on International Agricultural Development <sup>c</sup>
Organizaciones intersectoriales y redes que incluyen agricultura	Codex Alimentarius	HarvestPlus
Organizaciones de desarrollo y agencias de financiación con programas agrícolas	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	Fundaciones privadas y agencias de financiación (por ejemplo, Rockefeller; Gates Foundation) <sup>a</sup> Organizaciones de desarrollo no gubernamentales (por ejemplo, Oxfam, CARE, Catholic Relief Services) <sup>a</sup>
Organizaciones ambientales especializadas	United Nations Environment Programme Intergovernmental Panel on Climate Change Global Environmental Facility	ONG ambientales (por ejemplo, World Wide Fund for Nature, Greenpeace) <sup>a</sup> International Union for the Conservation of Nature <sup>c</sup>
Organizaciones especializadas en otros sectores	Organización Mundial de la Salud Organización Mundial del Comercio Organización Internacional de Estandarización United Nations Development Fund for Women	Empresas multinacionales farmacéuticas y de biotecnología <sup>b</sup> International Organization for Standardization <sup>c</sup>
Organismos de gobernabilidad global general	Cumbre del G8; G8+5 Secretariado, Asamblea y Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas	

Fuente: equipo IDM 2008.

a. Organizaciones no gubernamentales y redes.

b. Empresas del sector privado.

c. Organizaciones con afiliación mixta (gubernamentales y/o sociedad civil y/o sector privado).

**Abordar la coordinación.** Las fallas en la coordinación para los bienes públicos globales, asociadas con los distintos intereses de los países, las opiniones sobre estándares reguladores, mecanismos ineficaces de gobernabilidad y acuerdos internacionales incoherentes o inconsistentes, aumentan los costos transaccionales de la gobernabilidad global. Aunque los nuevos participantes tienen un papel importante en el avance de la agenda global, también se agregan a los retos de coordinación.

El alcance de las fallas de coordinación ha aumentado también con la proliferación de acuerdos internacionales, muchos ocasionados por preocupaciones específicas y desarrollados sin participación efectiva de partes interesadas de la agricultura. Ha sido un mayor desafío el de armonizar los acuerdos internacionales que rigen el uso e intercambio de recursos genéticos de plantas, cuando estos recursos están cubiertos en acuerdos sobre conservación y uso, comercio y derechos de propiedad intelectual, el medio ambiente y la cultura, y el conocimiento tradicional (ver recuadro 11.7).<sup>40</sup> Acuerdos superpuestos e inconsistentes agobian a los países en desarrollo con capacidad débil de implementación. Conglomerar acuerdos que traten sobre temas relacionados es un camino para superar esta inconsistencia.<sup>41</sup>

Las redes globales de temas específicos y asociaciones de viejos y nuevos actores son una opción institucional importante para aprovechar oportunidades nuevas y reaccionar a temas apremiantes de limitaciones de tiempo. Ejemplos de tales asociaciones son los programas nuevos de biofortificación y el Fondo Global para el Control de la Influenza Aviar Altamente Patógena. Tales redes pragmáticas

y flexibles pueden mobilizarse rápidamente algunas veces, como también los nuevos fondos para permitir su funcionamiento.

Sin embargo, la proliferación de asociaciones globales conlleva nuevos retos. Entre los primeros temas está el de mantener bajos los costos transaccionales de coordinar muchos participantes y sostener la financiación dentro de estructuras débiles de gobernabilidad.<sup>42</sup> Las redes compiten por los mismos fondos no sólo entre sí sino también con las organizaciones tradicionales.<sup>43</sup> Así, es importante utilizar las asociaciones globales para aquellas áreas en las que tienen una clara ventaja comparativa.

**Aumentar los compromisos financieros: la economía política de la (in)acción global.** La economía política de la acción global, vinculada a intereses políticos e incentivos nacionales, determina las perspectivas para la reforma de instituciones globales y para financiar la agenda global. Las coaliciones que apoyan la agenda de la agricultura para el desarrollo deben superar los retos políticos inherentes en algunos elementos de la agenda global y asegurar la financiación apropiada. Cuando los países industriales tienen un fuerte interés propio, el progreso es obviamente más fácil, como sucedió con la Influenza Aviar Altamente Patógena.<sup>44</sup> El elemento significativo del interés propio sugiere que podrían proveerse fondos adicionales más allá de los canales de la ayuda normal para el desarrollo acudiendo directamente a los presupuestos de los ministerios de agricultura.

Cuando los países industriales tienen menor interés propio, apalancar apoyo financiero adecuado ha demostrado ser difícil. Existe una fuerte evidencia de que la comunidad global está masivamente

**RECUADRO 11.7 Entrega de bienes públicos internacionales****Investigación agrícola**

El Cgjar es una de las más exitosas innovaciones institucionales globales del siglo XX. Se trata de un esfuerzo colectivo con gobernabilidad informal, que se inició con 18 miembros (aportantes), un presupuesto de US\$100 millones (en dólares de EUA de 2007) y cuatro centros de investigación en 1971. Desde entonces ha crecido a 64 miembros, 25 de los cuales son países en desarrollo, con un presupuesto de US\$451 millones (14% de países en desarrollo), apoyando 15 centros de investigación. La inversión en el Cgjar ha producido muy buenos rendimientos.<sup>39</sup> El sistema ayuda a los países a obtener beneficios por economías de escala en I&D (*ver* capítulo 7).

No obstante, la financiación y el enfoque del Cgjar se han convertido en temas de debate sobre su pertinencia. Ha habido un cambio hacia los pagos a corto plazo específicos de países en actividades de desarrollo, dirigidos por preferencias de donantes individuales en lugar de acción colectiva. Estas actividades se realizan a expensas de inversiones estratégicas en bienes públicos internacionales con pagos a largo plazo, como la conservación y mejora de recursos genéticos, biotecnología, reproducción de plantas y gestión de recursos naturales.

El Cgjar debe interactuar también con un rango de nuevos participantes, un buen ejemplo de los cuales es el Harvest Plus Program, que utiliza reproducción de cultivos convencionales para producir cultivos con contenido aumentado de micronutrientes. El programa ilustra formas nuevas de hacer negocios: ofrece financiación a 10 centros del Cgjar y colabora con universidades, agencias oficiales y ONG tanto en países desarrollados como en desarrollo. El programa funciona en 20 países en desarrollo y ha atraído US\$52.2 millones en subvenciones, inclusive US\$28.5 millones de la Gates Foundation.

**Recursos genéticos**

El creciente movimiento para administrar los terrenos comunes de recursos genéticos incitó el International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture (Tratado Internacional sobre Recursos Genéticos de Plantas para

Alimentación y Agricultura), que promueve la conservación y el uso sustentable de recursos genéticos de plantas y los beneficios compartidos justos y equitativos resultantes de su uso para la alimentación y la agricultura. Para apoyar esto, Biodiversity Internacional y la FAO fundaron en 2004 el Global Crop Diversity Trust (Fondo Global de Diversidad de Cultivos) con el fin de desarrollar y promover un sistema global de conservación genética para cultivos importantes cubiertos por el tratado. El fondo tiene un objetivo de US\$250 millones en dotaciones, con más de US\$115 millones comprometidos a la fecha.

El tratado se negoció por siete años como respuesta a la Convención sobre Biodiversidad y en armonía con ella. Otros acuerdos internacionales afectan también el intercambio y conservación de recursos genéticos, entre los que se encuentran el acuerdo de Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (Trips, Aspectos Relativos al Comercio de los Derechos de Propiedad Intelectual) de la OMC, la Convention on Biodiversity, el Intergovernmental Committee on Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore (Conocimiento Tradicional y Folclor) bajo la Organización de Derechos de Propiedad Intelectual. La armonización de los acuerdos constituye un reto actualmente pues se han desarrollado en distintos sectores por funcionarios oficiales de diferentes ministerios (comercio, agricultura, medio ambiente y cultura).

**Seguridad y calidad alimenticias**

Codex Alimentarius, dirigido por la FAO y la OMS, es un ejemplo duradero de cooperación internacional entre agencias de los sectores público y privado sobre estándares alimenticios, prácticas de rotulación, higiene y aditivos. La International Organization for Standardization (ISO), una red no gubernamental de 157 entidades nacionales de estándares que se unieron para acordar estándares internacionales comparables, tiene secciones sobre agricultura y tecnología de alimentos.

El Sanitary and Phytosanitary Measures Agreement de la OMC define reglas transparentes y estándares que rigen los movimientos entre fronteras de los productos. Se ha alcanzado un progreso modesto dado que los países tienen distintos valores y riesgos asociados con los productos de alimentación, llevando a diferencias en sus intereses

en la fijación de reglas y estándares. El sector privado ha introducido también una riqueza de estándares nuevos. Aun así los esfuerzos para armonizar estándares ofrecen rendimientos potencialmente muy grandes. Es importante el apoyo para un buen trabajo analítico con el fin de comprender los beneficios, costos y riesgos para las negociaciones internacionales informadas.

**Difusión transfronteriza de enfermedades animales**

Un ejemplo notable de colaboración internacional en el control de enfermedades es la eliminación casi completa de la peste bovina, una enfermedad viral muy contagiosa que ataca al ganado. A principios de los años ochenta, la enfermedad se había ensañado en África, produciendo pérdidas estimadas en US\$ 2.000 millones sólo en Nigeria entre 1979 y 1983 y diseminándose en gran parte de Asia y entrando a Europa. Se creó el Global Rinderpest Eradication Programme (Programa Global de Erradicación de Peste Bovina) –dirigido por organizaciones regionales apoyadas por la FAO y otras organizaciones donantes– para coordinar la erradicación mundial de la peste bovina para 2010 por medio de la colaboración de trabajadores de salud animal comunitaria, pastores, ONG y gobiernos en una vigilancia y programas de vacunación sistemáticos. Hoy, la peste bovina está cerca de ser erradicada, aunque todavía preocupa la posible circulación del virus en el ecosistema somalí. La relación beneficio-coste del programa se estima entre 1,4 y 2,6.

La respuesta de los países industriales para reducir el riesgo de epidemia y transmisión de enfermedades, ha sido fuerte donde hay riesgos para la salud humana. Compromisos con el Global Fund for Control of Highly Pathogenic Avian Influenza se acercan ya a US\$2.500 millones, pero la respuesta de los donantes en general ha sido reactiva y no proactiva en dar apoyo a largo plazo a los sistemas de vigilancia y alerta temprana en los países en desarrollo.

Fuentes: <http://www.sciro.au>; Cgjar 2006; Global Crop Diversity Trust 2006; Mariner, Roedor y Admassu 2002; Pardey y otros 2006; Perrings y Gadgil 2006; Pinstrip-Andersen 2006; Raitzer 2003; Unnevehr 2004; Banco Mundial 2004a.

invirtiendo menores cantidades de las necesarias en bienes públicos globales para la alimentación y la agricultura y en efectos localizados de externalidades globales.<sup>45</sup> La financiación parece ser más difícil para temas que tienen rendimientos a largo plazo, como ciencia y tecnología, recursos genéticos y cambio climático.

Los elementos más exigentes de la agenda global no pueden abordarse sin reconocer que el desarrollo sostenible es a la postre una cuestión de equidad y justicia globales, lo cual es particularmente obvio en el caso del cambio climático: los países más ricos tienen

mayor responsabilidad por el calentamiento global en el presente, habiendo utilizado excesivamente los bienes comunes atmosféricos globales, aunque a menudo inadvertidamente. Aun así, muchos de los agricultores más pobres son más vulnerables al cambio climático.<sup>46</sup> Con base en el principio de que el contaminante debe pagar, los países más ricos tienen una responsabilidad de colaborar en los esfuerzos de adaptación de los países en desarrollo vulnerables. Los recursos financieros comprometidos hasta el momento están muy por debajo de las necesidades (*ver* recuadro 11.8).

Sin embargo, existe razón aun para la esperanza: en la cumbre de Heiligendamm, los países del G8 anunciaron que “tendrían como objetivo disminuir por lo menos a la mitad las emisiones globales de CO<sub>2</sub> para 2050”.<sup>47</sup> Instrumentos basados en el mercado, en particular el comercio de carbón, han empezado ya a tener un papel importante en la reducción del cambio climático y si se pueden resolver los problemas institucionales de vincular a los pequeños agricultores con los mercados globales de carbón, la reducción del cambio climático podría incluso ser una oportunidad importante de ingresos para ellos (ver recuadro 11.8).

#### *Mejorar el liderazgo y la capacidad de los países en desarrollo.*

Algunos acuerdos complejos técnicamente, como el Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Aspic) se desarrollaron con poca participación de los países en desarrollo, a pesar de las implicaciones de largo alcance que tiene para ellos. La capacidad de negociación y técnica de los países en desarrollo debe fortalecerse con el fin de atender sus necesidades. De 2001 a 2004, la OMC aumentó su apoyo a los países en desarrollo para políticas y regulaciones comerciales de US\$2.5 millones a US\$18.9 millones, ayudando a los países a negociar, reformar y prepararse para la integración en el sistema de comercio multilateral. La mayor participación de los países en desarrollo en la financiación de los bienes públicos globales puede aumentar también su participación en la gobernabilidad y propiedad, como sucede en el Cgiar (ver recuadro 11.7).

*Apoyar el trabajo analítico y la defensa.* Mejores datos y certidumbre científica sobre los costos de fallas en el suministro de bienes públicos globales particulares –en combinación con una defensa vigorosa– pueden generar apoyo para la agenda global. En vista de las asimetrías de información, el trabajo analítico es importante para informar a los participantes sobre los beneficios y costos de la acción –o inacción– global.<sup>48</sup> Los participantes no estatales y los medios destacan ahora políticas en los países industriales que perjudican a los países en desarrollo. Un ejemplo es la presión para la reforma del comercio agrícola dirigida por Oxfam, una ONG internacional que está causando impacto en el acuerdo sobre el azúcar en la Unión Europea (UE) (ver capítulo 4). Las evaluaciones del Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC, Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático) y la reciente Stern Review<sup>49</sup> han contribuido a despertar la conciencia sobre los costos de la inacción. Dicho análisis puede aprovechar el altruismo y apoyo de los países industriales para los bienes públicos globales, aun si los principales beneficiarios son los países pobres.

#### **Seguir adelante en la mejor gobernabilidad para la agricultura**

Tres tipos de problemas de gobernabilidad pueden entorpecer la agenda de la agricultura para el desarrollo. La falta de estabilidad macroeconómica y política limita el potencial de desarrollo del sector. Los problemas de economía política llevan a prejuicios sobre

#### **RECUADRO 11.8 Financiación global para la adaptación y reducción del cambio climático. La urgencia de atender las necesidades de los países vulnerables y los agricultores de pequeña escala**

Sin inversiones significativas en adaptación, el cambio climático socavaría el progreso en el logro de los ODM en los países en desarrollo vulnerables y afectará especialmente a los pequeños agricultores del África subsahariana y algunas otras regiones. Aunque no hay disponibilidad de datos específicos sobre las necesidades de fondos para la adaptación en el sector agrícola –un sector especialmente sensible al cambio climático– es probable que sean grandes en relación con los flujos totales de ayuda actual para el sector. Las fuentes de fondos actuales para la adaptación son tres fondos creados por los Acuerdos de Marruecos en 2001 dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Unfccc), el Fondo Especial para el Cambio Climático, el Fondo de Adaptación (financiado con un tributo de 2% sobre el Clean Development Mechanism, Mecanismo para el Desarrollo Limpio), el Fondo para los Países Menos Desarrollados y el programa Global Environmental Facility (GEF) sobre cambio climático. Sin embargo, los recursos financieros que han comprometido los países industriales hasta el momento, son una fracción pequeña de lo que se necesitará para financiar la adaptación en los países en desarrollo vulnerables. Los acuerdos futuros podrían añadir más fuentes de fondos, como un gravamen al comercio de emisiones.

Proyectos de reducción de gases de invernadero en los países en desarrollo son financiados por el CDM de la Unfccc, pero podrían acordarse otras fuentes de fondos aun antes de la negociación de un nuevo tratado climático que suceda al acuerdo de Kyoto. Una fracción muy pequeña del total de fondos de CDM se relaciona con la agricultura (3% de los fondos de 2006 para proyectos de biomasa, 2% para residuos animales y sólo 1% para silvicultura agrícola) y la participación del mercado de África es de sólo el 3%. La inclusión para evitar deforestación y retención de carbón del suelo (por ejemplo, mediante labranza de conservación) en el CDM –ninguno de los cuales es actualmente elegible– o acuerdo sobre nuevas fuentes de fondos para incluirlos en mercados de carbón, abrirían más posibilidades para la participación de países agrícolas en el África subsahariana y otras regiones, en especial si pueden ser inclusivos de pequeños agricultores. La recientemente anunciada Forest Carbon Partnership Facility piloto del Banco Mundial se ha diseñado para superar los desafíos en la implementación por pagos de carbón para evitar la deforestación (sea a través del CDM o no) y pavimentar el camino para que la agricultura tenga un papel activo en la reducción de las emisiones de gases de invernadero por la deforestación y la degradación de bosques.

Asegurar que los pequeños agricultores se beneficien con los programas de adaptación y

reducción es clave para lograr equidad y justicia al combatir el cambio climático. Los retos de vincular a los pequeños agricultores con mercados globales de carbón son en muchas formas similares a los de vincularlos con otros mercados nuevos y los enfoques para lograr este objetivo presentados en el capítulo 5 son igualmente pertinentes. Como lo muestra un proyecto piloto de financiación de carbón que incluyó pequeños agricultores en la región de Chiapas en México (ver capítulo 8), la formación de organizaciones de productores, el énfasis en fortalecer la capacidad y la participación de las ONG pueden tener un papel clave en la reducción de los costos transaccionales. También será de ayuda la tecnología innovadora para monitorear emisiones de carbono, como los métodos basados en GIS. Es de importancia la participación comunitaria efectiva y la inclusión de los grupos más vulnerables en los procesos consultivos y el desarrollo de estrategias de adaptación serán necesarios para garantizar que los programas de adaptación no eludan a los hogares más pobres, que son los más vulnerables a los riesgos del clima.

Fuentes: Schneider y Lane 2006; Mace 2006; Stern 2006; Capoor y Ambrosi 2007; Banco Mundial 2006g; Oxfam International 2007a.

políticas y a la inversión insuficiente y desatinada en la agricultura. Los problemas de recursos y capacidad del Estado causan fracasos en la implementación de la agenda de políticas, en especial en los países agrícolas.

La estabilidad macroeconómica y política ha mejorado en muchos países. Los prejuicios en contra de la agricultura han disminuido como consecuencia de las reformas económicas. En adición, es probable que la agricultura se beneficie con las reformas de gobernabilidad general que son prioritarias ahora en la agenda e incluyen la descentralización, la gestión del sector público basada en resultados, el *e-government*, mayores derechos a la información y mecanismos nuevos de responsabilidad.

La evidencia sugiere que la economía política ha estado cambiando a favor del desarrollo agrícola y rural. Tanto la sociedad civil como el sector privado son más fuertes. La democratización y el surgimiento de la toma de decisiones participativa han aumentado las posibilidades de los pequeños agricultores y los campesinos pobres de elevar su voz en el campo político. Los países están pasando leyes que promueven la equidad rural, como México y Senegal. Actores privados nuevos y poderosos han ingresado a las cadenas de valor agrícolas y con mucha frecuencia tienen un interés económico en un sector agrícola dinámico y próspero.

Con todo, no puede asumirse que la agenda de la agricultura para el desarrollo tendrá éxito aun si las condiciones son mejores ahora. Los autores de las políticas y las partes interesadas en todos los niveles, desde los locales hasta el global, deben hacer esfuerzos especiales para aprehender estas oportunidades de realizar la agenda. Para utilizar el nuevo espacio político creado por la democratización y la descentralización y

ejercer la vocería política, los pequeños agricultores y los campesinos pobres deben formar organizaciones más efectivas. Para fortalecer la capacidad de implementación de políticas, los países deben identificar la combinación de reformas de gobernabilidad de los lados de la demanda y de la oferta que se ajusten mejor a sus condiciones específicas. Se requieren innovaciones institucionales con el fin de coordinar mejor la agenda de la agricultura a través de los distintos sectores.

Las estrategias sólidas de desarrollo agrícola requieren capacidad más fuerte de análisis y evaluación de las políticas y un compromiso con la toma de decisiones basada en la evidencia. Por último, como lo indican los éxitos del pasado, el uso de la agricultura para el desarrollo exige visión y liderazgo.

La agenda global de la agricultura para el desarrollo requiere instituciones especializadas que tengan apoyo y compromiso a largo plazo, como el Cgiar y los organismos de fijación de estándares. Requiere redes intersectoriales de temas específicos que puedan aprovechar las oportunidades nuevas y reaccionar con rapidez a emergencias. Requiere además mecanismos nuevos para asegurar que la agenda esté bien coordinada e integrada a las tareas generales del siglo XXI, entre las que están la eliminación del hambre y la pobreza, el combate contra las enfermedades pandémicas, el sostenimiento del medio ambiente, la reducción del cambio climático y la adaptación a él, y la provisión de seguridad. Los desafíos para cumplir la agenda internacional son considerables, pero en un mundo global y en un planeta pequeño, existe interés mutuo considerable para apoyar la agenda de la agricultura para el desarrollo de cada país. Responder a esos desafíos es a la postre una cuestión de equidad y justicia entre el norte y el sur y entre la generación presente y las futuras.