



RESEÑAS DE POLÍTICAS

Fortalecer la Gestión de Gobierno para Apoyar el Programa de Agricultura para el Desarrollo

La buena gestión de gobierno tiene una particular importancia en la creación de un ambiente propicio para la política y para ejecutar eficazmente los programas políticos que permitan aplicar la agricultura al desarrollo. Ahora bien, la agricultura está aquejada por una doble debilidad: los problemas relacionados con la gestión de gobierno son muy notorios en los países agrícolas, y las instituciones agrícolas son, a menudo, débiles si se comparan con las que manejan otros sectores. Se puede emplear una amplia gama de enfoques que reformarían la gestión de gobierno y le permitirían apoyar el programa de agricultura para el desarrollo; entre ellos están la modernización de funciones y destrezas en los ministerios de agricultura, la puesta en marcha de la descentralización, y el fortalecimiento de las funciones que desempeñan la sociedad civil y el sector privado. Identificar los enfoques apropiados a las condiciones específicas de cada país y de cada contexto y hacer que sean políticamente viables es todo un desafío.

¿Por qué la gestión de gobierno es importante para el programa de agricultura para el desarrollo?

La buena gestión de gobierno tiene varias dimensiones: estabilidad política, imperio de la ley, participación y rendición de cuentas, eficacia del gobierno, calidad normativa y control de la corrupción. Todas estas dimensiones son importantes para la agricultura:

- La estabilidad política, la ausencia de violencia y el imperio de la ley son condiciones previas esenciales para el desarrollo agrícola. Muchas veces los conflictos violentos están relacionados con poblaciones que tienen un acceso desigual a la tierra y a otros recursos naturales.
- En los sistemas políticos en que hace falta participación y rendición de cuentas, la población rural pobre enfrenta notorias dificultades cuando trata de ejercer su influencia en la agenda política, lo que da como resultado la escasa atención política que se presta a la aplicación de la agricultura para el desarrollo.
- La eficacia del gobierno, la calidad normativa y el control de la corrupción tienen una importancia especial para la agricultura, porque el éxito del crecimiento agrícola en las etapas tempranas del desarrollo depende enormemente de que el Estado corrija las fallas del mercado, las cuales se han extendido mucho en el sector agrícola.

Los países cuyo sector agrícola es muy grande tienden a recibir una calificación baja en gestión de gobierno, lo que indica un grave dilema: la gestión de gobierno tiende a ser más débil en los sitios en que es muy grande la necesidad de que el sector público lleve a cabo el programa de agricultura para el desarrollo. Hay, sin embargo, motivos de esperanza porque el mundo ha dirigido su atención hacia la gestión de gobierno. La democratización, la descentralización, la participación de la sociedad civil, las reformas a la gestión del sector público y el control de la corrupción tienen un poder grande para mejorar la gestión de gobierno en pro de la agricultura. Varios países africanos lograron en años recientes un avance considerable en el mejoramiento de su gestión de gobierno. Asimismo, el porcentaje de países en que hay inestabilidad política y conflictos ha descendido desde principios de la década de 1990. No obstante, no se puede garantizar el éxito en este campo, porque la complejidad y la diversidad de la agricultura hacen necesarios más y mejores esfuerzos.

Cambiaron las funciones del sector público, del sector privado y de la sociedad civil.

Históricamente, las intervenciones del sector público en los mercados agrícolas han sido con frecuencia mal informadas, mal ejecutadas y sujetas

a la captación de rentas y a la corrupción, lo que ha conducido a fallas del gobierno. Estos problemas llevaron a que se redujera la intervención estatal fuerte mediante los ajustes estructurales ocurridos en las décadas de 1980 y 1990, ajustes en que se enfatizaba el papel fundamental que tiene el mercado. El énfasis que se dio a las políticas de “acertar en los precios” y de mejorar el ambiente macroeconómico tuvo efectos positivos importantes en la agricultura; uno de ellos fue la reducción de su carga tributaria. Dejó, sin embargo, muchas fallas del mercado sin resolver, y creó así problemas de segunda generación, especialmente en los casos en que un sector privado débil no podía responder para cerrar la brecha. Ya es un principio comúnmente aceptado que tanto el Estado como el mercado deben ser complementarios y que esto puede lograrse si se incrementan tanto el alcance del Estado como su fortaleza.

Los ministerios de agricultura deben adaptarse a nuevas funciones y capacidades.

Se acepta ya generalmente que el Estado debe invertir, aun en las economías altamente industrializadas, en bienes públicos básicos, como la investigación y el desarrollo agrícolas, los caminos rurales, los derechos de propiedad y el cumplimiento de normas y contratos. El programa de agricultura para el desarrollo también asigna a las políticas públicas, como función importante, promover tanto la reducción de la pobreza como la equidad (incluyendo aquí la equidad de género) mediante el desarrollo de activos productivos y la creación de redes de protección. Aunque la contratación externa y la formación de alianzas con el sector privado y la sociedad civil pueden reducir la carga del Estado en la realización del programa mencionado, los ministerios de agricultura necesitan nuevas habilidades que les permitan ejercer eficazmente las funciones de facilitar, coordinar y reglamentar. Necesitan además tener la capacidad de diseñar estrategias de desarrollo agrícola basadas en hechos claros (por ejemplo, las estadísticas agrícolas bien fundadas) para manejar procesos políticos, garantizar que los presupuestos puedan acompañar las estrategias, coordinar acciones entre un sector y otro, facilitar la participación de quienes tienen diversos intereses directos en este campo, y crear un ambiente propicio para el sector privado y la sociedad civil.

Ahora bien, las burocracias agrícolas que quedaron después del ajuste estructural son particularmente débiles, y carecen de la capacidad que requiere la ejecución, en asociación con el sector privado y la sociedad civil, del programa de agricultura para el desarrollo. Asimismo, se enfrentan esos funcionarios al reto de trabajar eficazmente con los gobiernos locales, que han adquirido importancia gracias a la descentralización. En la mayoría de los países, los ministerios de agricultura necesitan reformas de gran alcance que redefinan sus funciones y les permitan desarrollar nuevas capacidades.



La reforma se puede planear desde la oferta o desde la demanda.

Reforma a partir de la oferta. Los intentos de fortalecer, en el pasado, la gestión agrícola se han enfocado en la “oferta”; por ejemplo, se ofrece capacitación, se promueven el reclutamiento y la promoción basados en méritos, se ajustan las escalas de pago, y se fortalecen los sistemas de compras, de auditoría y de manejo del gasto público. India pudo reducir la corrupción en la administración de la tierra mediante la introducción del cibergobierno. En El Salvador, Malasia y México, las dependencias gubernamentales están sujetas a la certificación ISO 9000 en gestión, con la intención de mejorar el desempeño y la atención al cliente.

La reforma de la gestión agrícola implica a veces “hacer retroceder” los límites del Estado. En Uganda, la prestación de servicios de extensión se contrata con el sector privado y con organizaciones no gubernamentales (ONG). En Guatemala se ha establecido Banrural, una alianza entre los sectores público y privado para prestar servicios financieros en zonas rurales. En África Occidental, un número cada vez mayor de veterinarios particulares y de veterinarios empíricos formados en la comunidad presta servicios pecuarios. Muchos países están devolviendo a ciertos grupos de usuarios la autoridad sobre el uso del riego. Aunque estos enfoques simplifican algunas de las tareas de los ministerios, les crean también la necesidad de desarrollar nuevas capacidades, como el manejo, la reglamentación y la facilitación de los contratos.

Reforma a partir de la demanda. La reforma que se planea a partir de la oferta a menudo funciona mejor cuando se combina con reformas “a partir de la demanda”, ya que éstas incrementan la participación y la rendición de cuentas al fortalecer la capacidad de los agricultores de exigir mejores servicios públicos y de hacer responsables a los proveedores de los servicios. En Etiopía, las ONG están evaluando el grado de satisfacción de los agricultores con los servicios de asesoría agrícola y con otros servicios rurales, mediante el uso de Libretas de Calificación Ciudadana. En Senegal, las organizaciones de productores participan en la toma de decisiones sobre la prestación de los servicios agrícolas.

Al acercar el gobierno a la población rural, la descentralización tiene grandes posibilidades de abordar la naturaleza localizada y heterogénea de la agricultura. No obstante, la función que desempeña el sector público apoyando la agricultura es compleja; además, el desarrollo agrícola necesita de una mezcla apropiada de servicios centralizados y descentralizados. Es mejor mantener ciertas funciones públicas centralizadas, por ejemplo la seguridad alimentaria y el control de epidemias. En los casos en que los gobiernos locales no “llegan” a las comunidades, el desarrollo impulsado por la comunidad es un enfoque prometedor para aprovechar el potencial de las comunidades rurales y su creatividad, sus habilidades y su capital social. Es necesario que el diseño de las instituciones descentralizadas y de los programas impulsados por la comunidad aborde los problemas de exclusión social y evite que las élites locales utilicen tales programas en provecho propio. Puede ser de ayuda el estímulo que se dé a los flujos de información más transparentes, al equilibrio en la participación comunitaria de ambos géneros en la toma de decisiones de tipo local, y al seguimiento participativo.

Un clima propicio es importante para el sector privado y para el “tercer” sector.

Dado que un clima positivo para la inversión rural es esencial para que surja un sector agroindustrial privado competitivo, las reformas al clima de inversiones deben prestar atención especial a las limitaciones que afectan las empresas agrícolas y rurales. El sector privado puede emplear también sus conocimientos, su experiencia y su peso político para promover reformas, participando, por ejemplo, en diálogos y foros públicos y privados. Un ejemplo es el Grupo de Trabajo sobre Agricultura y Agroindustria en el Foro del Gobierno y el Sector Privado, en Camboya.

El “tercer” sector comprende las organizaciones de productores, los proveedores de servicios sin fines de lucro y otras organizaciones de la

sociedad civil. Este sector tiene un enorme potencial para ayudar a superar las fallas del mercado inherentes a la agricultura de los pequeños agricultores, al tiempo que evita las fallas del gobierno. Las organizaciones de productores pueden facilitar el suministro de insumos, los servicios de extensión, el mercadeo y el manejo de los recursos de propiedad común, tales como los sistemas de riego. Estas organizaciones pueden desempeñar, además, una función mucho más amplia en el establecimiento del programa de política agraria nacional, como sucedió en Senegal. En India, las cooperativas de productos lácteos prestan servicios a más de 12 millones de hogares, beneficiando especialmente a las mujeres por las tareas que éstas desempeñan en la ganadería lechera. Las competencias propias de muchas ONG pueden aprovecharse para prestar servicios, especialmente a nivel del gobierno local y de la comunidad. Una sociedad civil vibrante fortalece la gestión de gobierno del sector público al dar participación en la política a grupos que a menudo son excluidos de ella, por ejemplo a los pequeños agricultores, a las mujeres de las zonas rurales y a los trabajadores agrícolas. La libertad de asociación, el derecho a la información y la libertad de prensa son cruciales para desencadenar el potencial que encierra la sociedad civil.

Asociarse para colaborar en el desarrollo es formar parte también de una buena gestión de gobierno.

El mejoramiento de la gestión de gobierno es fundamentalmente un proceso político y social de un país, que está condicionado por su historia, consolidado en sus instituciones e impulsado por sus movimientos sociales. En último término, los ciudadanos de un país y sus líderes son los que deben reformar la gestión de gobierno. Ahora bien, quienes se asocian para colaborar en el desarrollo pueden apoyar las reformas que se hagan a la gestión de gobierno; pueden además contribuir a que esa gestión sea mejor si coordinan sus propias actividades y las armonizan con las estrategias agrícolas promovidas por el país. Reunir los recursos de los donantes (en una “canasta de fondos”), como se ha hecho en Tanzania y en Ghana, puede ayudar a superar la fragmentación de la ayuda que se da para el desarrollo. También es útil esta coordinación en el plano regional y en el internacional. La Iniciativa Neuchâtel, un grupo informal de representantes de los donantes bilaterales y multilaterales, desarrolla opiniones generales y pautas para coordinar en los países, respecto a los servicios de asesoría agrícola, a los donantes relacionados.

Es necesario que progrese el programa global.

El desarrollo agrícola depende de algunas acciones que solamente la comunidad internacional puede realizar, como la elaboración de normas para el comercio justo, la conservación de los recursos genéticos, el control de la dispersión de enfermedades pandémicas, y el manejo del cambio climático. El programa global requiere que se junten varias instituciones de alcance mundial, por ejemplo:

- las instituciones especializadas que puedan dar apoyo y aceptar compromisos a largo plazo, tales como algunas entidades reguladoras y el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional;
- las redes intersectoriales que atienden asuntos específicos y pueden reaccionar rápidamente ante una emergencia, como el Fondo Mundial para el Control de la Influenza Aviar Altamente Patogénica;
- los mecanismos que aseguren que el programa agrícola esté bien coordinado y se integre al programa mundial más amplio para el desarrollo, la seguridad y el ambiente.

Los desafíos que se levantan frente a una reforma de la gestión de gobierno global que quiera apoyar este programa son considerables. No obstante, en un mundo globalizado y en un planeta pequeño, hay considerable interés mutuo en apoyar el programa de agricultura para el desarrollo en cada país. Afrontar esos desafíos es una cuestión de equidad y de justicia entre el Norte y el Sur —y entre las generaciones presentes y futuras.

Estas reseñas de políticas han sido extraídas del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008 del Banco Mundial, titulado *Agricultura para el Desarrollo*. En ese Informe hay más información sobre el tema así como la presentación detallada de las fuentes. El Informe usa una tipología sencilla de los países basada en la contribución que hace la agricultura al crecimiento general durante el lapso 1990-2005, y en la proporción de personas pobres que viven en áreas rurales (estableciendo como nivel de pobreza el ingreso de US\$2 al día en 2002). En los países agrícolas (principalmente en África), la contribución de la agricultura al crecimiento general es significativa (>20%). En los países en proceso de transformación (principalmente en Asia), los sectores no agropecuarios dominan el crecimiento, aunque una gran mayoría de pobres se encuentra en las zonas rurales. En los países urbanizados (principalmente en América Latina, Europa y Asia Central), el mayor número de pobres se encuentra en las zonas urbanas, aunque muchas veces las tasas de pobreza son allí más altas en las zonas rurales.