

UNA NUEVA GENERACIÓN DE POLITICAS PUBLICAS PARA LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIOS

Nota Conceptual¹

Joaquín Arias, Eugenio Diaz-Bonilla y Martín Piñeiro

Borrador 23 de agosto de 2024

Este documento es un borrador preliminar, concebido como un "documento mártir" para fomentar el diálogo en el taller que se llevará a cabo en Panamá el 28 y 29 de agosto de 2024 con las agencias de cooperación regional. El texto explora la necesidad de una nueva generación de políticas públicas para los sistemas agroalimentarios, abordando las complejidades y los desafíos actuales. Su objetivo principal es servir como base para la discusión y el intercambio de ideas, proporcionando un marco inicial que deberá ser enriquecido y ajustado a través del debate.

Tabla de Contenido

1. INTRODUCCION	2
2. EL SECTOR AGROINDUSTRIAL: EVOLUCIÓN Y NUEVAS DIMENSIONES	5
2.1. Algunas reflexiones sobre la evolución y creciente complejidad del sector agroindustrial, los objetivos de desarrollo y las estrategias económicas.....	5
2.2. Las tres dimensiones de un nuevo sector Agroalimentario.....	7
2.2.1. El sistema alimentario.	7
2.2.2. La Bioeconomía como paradigma productivo	10
2.2.3. La sustentabilidad ambiental como restricción y como oportunidad comercial ¹¹	
2.3. Algunas conclusiones.....	12
3. EL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL	13
4. UNA NUEVA GENERACIÓN DE POLITICAS PUBLICAS PARA LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIOS	18
4.1. La necesidad de enfoques renovados de las políticas.....	19

¹ Borrador de trabajo para el taller sobre políticas con las agencias de cooperación regional a realizarse en Panamá 28 y 29 de agosto

4.1.1.	<i>El enfoque sistémico de las políticas para abordar la complejidad de los sistemas agroalimentarios</i>	19
4.1.2.	<i>El enfoque de direccionalidad de largo plazo</i>	20
4.1.3.	<i>El enfoque de políticas basadas en evidencias</i>	21
4.1.4.	<i>El enfoque de políticas basadas en consensos</i>	22
4.1.5.	<i>El enfoque de viabilidad y factibilidad financiera de las políticas</i>	24
4.2.	La urgencia de nuevos instrumentos de política pública.....	26
4.2.1.	<i>Implementación estratégica de la nueva generación de políticas públicas</i>	26
4.2.2.	<i>Reorientar los instrumentos hacia la generación de bienes públicos</i>	27
4.2.3.	La transición de subsidios a incentivos	29
4.2.4.	Potenciar el papel de los mercados	30
4.2.5.	El balance entre eficiencia y riesgos en los sistemas agroindustriales/alimentarios.....	31
5.	LA IMPORTANCIA DE ADECUAR LA INSTITUCIONALIDAD PUBLICA HACIA UNA GOBERNANZA TRANSFORMATIVA DE LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIOS	33
	Bibliografía	39

1. INTRODUCCION

Las políticas públicas dirigidas al sector agroindustrial de América Latina y el Caribe (ALC) fueron muy variables tanto a lo largo del tiempo como entre los diversos países. En el marco de esta diversidad entre países se observa que aquellos que cuentan con una buena dotación de recursos naturales agropecuarios como Argentina y Brasil tuvieron políticas similares entre sí, pero distintas a las implementadas por países que han sido importadores netos de alimentos.

Sin embargo, a pesar de esta diversidad, es posible afirmar que durante los últimos 50 años las estrategias de desarrollo económico, y por lo tanto las políticas públicas instrumentadas con relación al sector agroindustrial de los países de América latina y el Caribe, evolucionaron en el tiempo de manera similar.

En la visión que tuvo una mayor influencia después de la Segunda Guerra Mundial, el sector agropecuario estaba subordinado a las necesidades de la industrialización.² Por ejemplo, el trabajo clásico de Johnston y Mellor (1961) consideró cuatro formas para que la agricultura ayudara al desarrollo industrial: proporcionando alimentos baratos y materias primas a bajo costo; proporcionando divisas a través de las exportaciones para importar la maquinaria y los insumos intermedios que necesitaba el sector industrial;

² Una discusión de estos temas puede encontrarse en Orden y Díaz-Bonilla (2006); Anderson y Martin (year); y en Díaz-Bonilla (2015)

transfiriendo mano de obra a la industria; y generando ahorros que pudieran usarse para financiar inversiones en la industria. La preeminencia otorgada a la industrialización se basaba en diferentes efectos positivos que se le atribuían: por ejemplo, externalidades políticas y sociales consideradas como independencia económica y soberanía política; (Kerr et al. 1964); evitar el deterioro de los términos de intercambio de los países exportadores de productos agropecuarios (o de productos primarios en general) (Prebisch 1950, 1968; Singer 1950); externalidades tecnológicas y economías de escala (Krugman 1994); y una mayor estabilidad macroeconómica ya que se pensaba que la industrialización iba a hacer que la economía fuera menos vulnerable a los shocks externos (CEPAL 1969).

Estos argumentos, cristalizaron en lo que se llamó industrialización por sustitución de importaciones (ISI), con el sector agropecuario jugando un papel subordinado.

Las políticas públicas para el sector agropecuario estuvieron centradas en dos objetivos principales: a) el apoyo y protección de los productos que eran importantes en la canasta de consumo interno y b) el control de los precios internos de los alimentos como una forma de apoyar la competitividad de los sectores industriales.

Sin embargo, a partir de mediados de la década de 1960 y principios de la de 1970, comenzaron a surgir dudas sobre lo adecuado de esa estrategia de desarrollo. Schultz (1964), argumentó que los agricultores de los países en desarrollo eran “pobres pero eficientes”, y por ende era mejor una estrategia de apoyo al sector agropecuario mediante inversiones en tecnología y formación de capital físico y humano en las zonas rurales. La Revolución Verde de los años 1970 fue una expresión de esas ideas.

Asimismo, la constatación de que los pobres de los países en desarrollo en esa época se concentraban principalmente en las zonas rurales llevó a la conclusión de que para reducir la pobreza se debía prestar mayor atención al desarrollo agropecuario y rural (Chenery et al. 1974; Lipton 1977). Esta línea de pensamiento desembocó en los programas de “desarrollo rural integral” (DRIs) de los 1980s.

Otros estudios de los años 1970 evaluaron críticamente las estrategias de la ISI en varios países en desarrollo (Little, Scitovsky y Scott 1970; Balassa 1971; Krueger 1978). Se argumentó que las políticas que protegían la industrialización intensiva en capital y discriminaban a la agricultura, generaban ineficiencias, reducían el crecimiento, afectaban negativamente al empleo y la distribución del ingreso, y aumentaban la pobreza. Mientras que estos trabajos consideraban al modelo de desarrollo general, hubo luego estudios específicos sobre el sector agropecuario: éstos criticaron la combinación de tipos de cambio sobrevaluados y protección de la industria nacional por obstaculizar el crecimiento agropecuario y de los países en general (Krueger, Schiff y Valdés 1988).

En paralelo, varios análisis propusieron reformar y reducir sustancialmente la intervención del gobierno en los mercados agropecuarios: en esta opinión debía eliminarse el laberinto de intervenciones sectoriales ineficientes y muchas veces

contradictorias que apoyaban y subsidiaban al sector agropecuario, medidas con las que los gobiernos trataban de contrarrestar los sesgos macroeconómicos y comerciales de la ISI. Se estimaba que, si se eliminaba dichos sesgos, los incentivos generales iban a favorecer al sector agropecuario, y, por ende, lo que se consideraba una maraña de intervenciones sectoriales ineficientes ya no sería necesaria (Banco Mundial, 1986).

Esto llevó a una serie de reformas macroeconómicas y de las políticas sectoriales en la década de los 1990s: con el advenimiento del Consenso de Washington y la consecuente apertura de los mercados y globalización de la economía, la estrategia de desarrollo de la mayoría de los países de la Región consolidó una visión más interesada en la integración al mundo a través del comercio internacional. En un número importante de países con potencial productivo agroindustrial esta orientación resultó en políticas públicas más preocupadas con la productividad y competitividad del sector agroindustrial y una mayor participación en el comercio mundial. Consecuentemente la provisión de bienes públicos tales como la tecnología, el financiamiento de largo plazo y las negociaciones comerciales internacionales adquirieron una mayor importancia. Estas últimas, tuvieron lugar en el marco de la mayor apertura comercial y el afianzamiento del multilateralismo a nivel global, con la creación de la OMC.

Al mismo tiempo, dentro de esta tendencia general, la mayoría de los países de la región mantuvieron y en muchos casos profundizaron su preocupación por el sostenimiento de la agricultura familiar lo cual derivó en un marco de políticas e intervenciones especialmente dirigidas a este sector social. El tema de la agricultura familiar se vio también ligado a las preocupaciones por el hambre, la seguridad alimentaria y la pobreza.

Una mirada a la situación actual sugiere que las condiciones tanto sectoriales y nacionales como las internacionales han variado de forma sustantiva. Por un lado, la estructura productiva del sector agroindustrial y su papel en las economías nacionales se ha hecho más compleja y multidimensional. Dado ese contexto interno cambiante, el sector agropecuario está recibiendo cada vez mayores requerimientos en relación con los objetivos sociales esperados de él (Para una discusión de este tema ver, por ejemplo, PIADAL, 2013).

Por el otro, hay cambios profundos en la geopolítica global con un creciente deterioro del multilateralismo y sus reglas comerciales, y un aumento de los conflictos armados. Es decir, un contexto en el cual es necesario repensar las estrategias e instrumentos de apoyo al desarrollo agropecuario, rural y agroindustrial, como parte de una estrategia de desarrollo inclusivo y sostenible para los países de ALC.

Estos cambios en el contexto sugieren la necesidad y urgencia de repensar el papel del sector agroindustrial en las nuevas estrategias de desarrollo (ver más adelante). Como corolario de esta posible redefinición del papel del sector agroindustrial surgen tres desafíos instrumentales: a) Una nueva conceptualización del sector agroindustrial que integre nuevas demandas, actividades y productos que la integran. Esta conceptualización y más aún la estrategia de desarrollo elegida debe tomar en cuenta el

nuevo contexto geopolítico que se está desarrollando a nivel global; b) El desarrollo de una nueva familia de políticas públicas (en sentido amplio) más adecuadas a la nueva conceptualización del sector y al nuevo contexto nacional e internacional; y c) la necesidad de repensar la institucionalidad del sector público para adecuarlo a las nuevas características del sector y las nuevas políticas públicas que son necesarias como consecuencia, tanto de las transformaciones del propio sector, como de los cambios en el contexto internacional.

Los elementos centrales de estos desafíos son desarrollados en las secciones siguientes.

2. EL SECTOR AGROINDUSTRIAL: EVOLUCIÓN Y NUEVAS DIMENSIONES

2.1. Algunas reflexiones sobre la evolución y creciente complejidad del sector agroindustrial, los objetivos de desarrollo y las estrategias económicas.

La producción de alimentos es la actividad económica más antigua de la humanidad. En un principio la alimentación humana dependía de la recolección de alimentos vegetales y la caza. Estas actividades fueron evolucionando muy lentamente hacia una producción agropecuaria más sedentaria, que además de alimentos contribuía materias primas para vestimenta, vivienda y otras necesidades básicas. Eso sucedió primero con herramientas muy primitivas que progresivamente evolucionaron hacia un complejo arsenal de herramientas motorizadas que se utilizan en la actualidad y que transformaron sustantivamente los sistemas de producción. Esta mecanización fue acompañada tanto por el mejoramiento genético de los principales cultivos como por la utilización de fertilizantes y agroquímicos que aumentaron exponencialmente los rendimientos por hectárea y por lo tanto una oferta excedentaria de alimentos lo que hizo posible el desarrollo de los grandes centros urbanos que son la base de la organización social en la actualidad (Jared Diamond, 1997).

Esta evolución del sector agropecuario ha seguido dos ejes principales. Por un lado, ha incorporado progresivamente actividades más complejas, orientadas no solo a la producción de alimentos frescos de consumo directo, sino también a la producción de otros productos agroindustriales de considerable complejidad, destinados a mercados muy diversos. Por otro lado, y en cierta forma en respuesta a esta creciente complejidad de la producción, se han también ampliado las demandas que la sociedad le impone en términos de su contribución al desarrollo económico del país

Un listado de estos objetivos es enunciado en PIADAL (2013):

- 1) Crecimiento, empleo y desarrollo económico en general;
- 2) Reducción del hambre (falta de calorías), la inseguridad alimentaria (con diferentes nociones de lo que implica; ver Díaz-Bonilla, 2023³);

³ En Díaz-Bonilla, 2023 se distinguen cinco tipos de indicadores a nivel de individuos (calorías, especialmente el indicador 2.1.1. de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; experienciales, el ODS 2.1.2; monetarios; de diversidad de dietas, y antropométricos), y a nivel de países (indicadores a nivel del

- 3) Inocuidad alimentaria y mejoras en la nutrición y la salud, considerando otros aspectos de la desnutrición y no sólo el hambre, tales como la alimentación inadecuada que llevan al sobrepeso y la obesidad, y la necesidad de promover dietas ricas en micronutrientes, al tiempo que se evita la propagación de bacterias y virus;
- 4) Contribuir a la sostenibilidad ambiental, a la mitigación, adaptación y resiliencia respecto del cambio climático, y a la protección de la biodiversidad; y
- 5) Desarrollo regional y territorial, ayudando a eliminar las disparidades de ingresos y oportunidades entre las áreas urbanas y rurales.

En términos generales, los objetivos listados están presentes en las estrategias de desarrollo agroalimentario de los países de la región. Por ello, en la actualidad, se podría argumentar que las estrategias de desarrollo para el sector agropecuario se inscriben ahora en estrategias de desarrollo nacional más diversificadas en nuestros países, cuando se las compara con las de décadas anteriores. Esto ha resultado de la evolución de las estrategias de las “necesidades básicas” de los 1970s (Streeten, P., and C. Burki. 1978. “Basic Needs: Some Issues.” *World Development* 6(3): 411-21, March.), que llevaron a los indicadores de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, luego a las “Metas del Milenio,” y más recientemente a la Agenda 2030 y el Acuerdo de París, con su combinación de objetivos económicos, sociales y ambientales (ver Orden y Díaz-Bonilla, 2006).

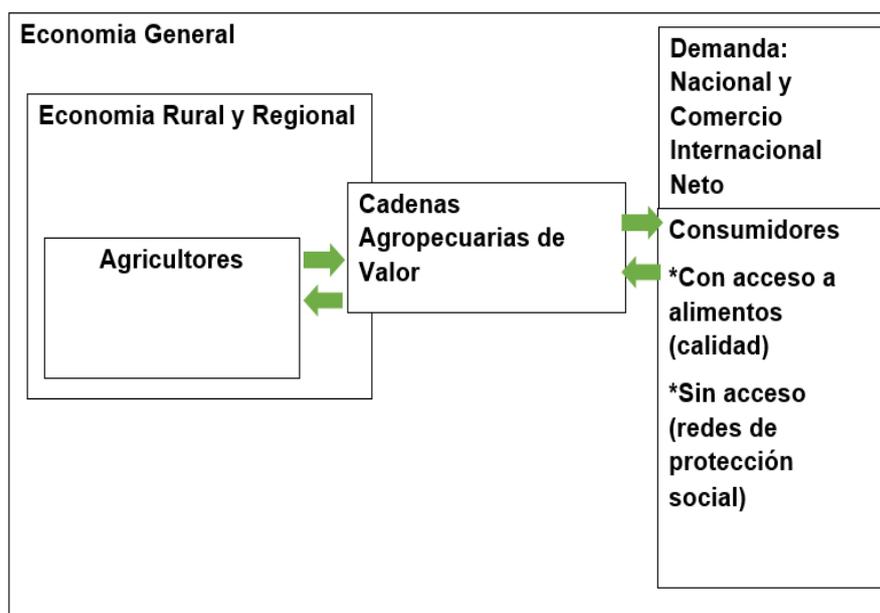
Sin embargo, el énfasis e importancia relativa de cada objetivo varían según las orientaciones ideológicas y programáticas de cada gobierno. Esta amplitud de objetivos resultaron en la aplicación de una amplia variedad de políticas agropecuarias.⁴ En el Gráfico 1 se muestran diferentes niveles de políticas que han sido frecuentemente utilizadas en diversos países: a) políticas agropecuarias dirigidas al productor primario, que se subdividen en productores de subsistencia, intermedios/familiares y comerciales); b) políticas de desarrollo rural o territorial, que toman en cuenta un espacio geográfico específico; c) políticas enfocadas en las cadenas de valor, abarcando desde insumos y servicios hasta el procesamiento y la distribución al consumidor; y d) políticas para el sistema agroalimentario⁵ en su conjunto, que incorporan consideraciones sobre el consumidor y su entorno, incluidas políticas macroeconómicas más generales (Díaz-Bonilla, 2015).

comercio de alimentos y total). Es muy importante que los planes de seguridad alimentaria definan claramente cuál es el problema que procuran resolver.

⁴ Se usa el término “políticas agropecuarias” en sentido general, para hacer referencia a toda una variedad de instrumentos y acciones por parte del sector público en relación con el funcionamiento del sector.

⁵ La referencia es al sistema agroalimentario, y no solamente al sistema alimentario, para poder considerar los productos no alimentarios del sector agropecuario, que incluyen una amplia variedad (ver el concepto de bioeconomía más adelante).

Gráfico 1: Niveles de Análisis



Fuente: Diaz Bonilla,2015

2.2. Las tres dimensiones de un nuevo sector Agroalimentario⁶

El punto central que se quiere enfatizar en esta sección es la creciente complejidad que el sector agroindustrial ha incorporado durante las últimas décadas lo cual ha dado lugar a una nueva conceptualización que lo identifica como un Sistema Agroalimentario. Una denominación que incluye todas las actividades económicas y los actores sociales que integran la producción de todo tipo de alimentos y también las actividades vinculadas a la industrialización de la biomasa. Una premisa central de este documento es que frente a los profundos cambios de la estructura productiva y la nueva conceptualización de un sistema agroalimentario es necesario desarrollar una nueva familia de políticas públicas mucho más compleja e incluyente.

Este Sistema alimentario de creciente complejidad y amplitud incluye tres dimensiones conceptuales y operativas, que, a pesar de tener áreas de superposición, agrupan y definen un eje central de actividades y oportunidades productivas diferentes.

2.2.1. El sistema alimentario.⁷

La mayor parte de los alimentos consumidos en la actualidad, especialmente por la población urbana, no son solamente productos primarios o frescos. Un porcentaje importante del consumo urbano está basado en alimentos producidos a partir de complejos procesamientos industriales que involucran a empresas, mercados y actores

⁶ El termino agroalimentario ha sido propuesto por la FAO. A pesar de que el término puede ser interpretado lingüísticamente como limitativo, la FAO aclara que en su definición el mismo también incluye todas las actividades alimentarias no agropecuarias, como la pesca, y actividades industriales que procesan la biomasa y producen bienes no alimentarios como los biocombustibles

⁷ Ver Global Panel on Agriculture and Food Systems for Nutrition (2016) y HLPE (2017), con la articulación detallada de la concepción inicial. Para otro tratamiento del tema ver, por ejemplo, Pineiro, Luiselli, Ramos y Trigo, 2022

sociales diferentes a aquellos que son responsables de la producción primaria. Este conjunto de actores económicos e institucionales integran el sistema alimentario en cada país y en la mayoría de los países, representan más empleo y valor agregado que la producción primaria agropecuaria. Estimaciones de la FAO sugieren que el conjunto de las actividades incluidas en el sistema alimentario global son la principal fuente de ingresos para familias que representaban casi el 50 % de la población mundial en 2019 (Davis et. al., 2023).

El conjunto de actividades primarias agropecuarias crecientemente integradas con procesos industriales y de comercialización, que son necesarios para producir y distribuir los alimentos, integran el Sistema Agroalimentario. El mismo requiere una mirada integral y las políticas públicas agropecuarias/agroalimentarias deben incluir al conjunto de los eslabones que integran la cadena productiva y el consumo de esos sistemas, y considerar a la totalidad de los actores sociales involucrados.

La ampliación de la perspectiva analítica desde lo agropecuario hasta los sistemas alimentarios ha estado en parte relacionada con la Agenda 2030 acordada en 2015. La Cumbre de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de 2019 identificó los sistemas alimentarios como una de las seis áreas sistémicas y transversales necesarias para acelerar el progreso hacia el logro de los ODS y condujo a la Cumbre de Sistemas Alimentarios de la ONU de 2021 y al “Momento de Balance” (STM) de la UNFSS+2 de 2023. En ese marco, los países presentaron planes y programas (llamadas “hojas de ruta nacionales” o “national pathways” en inglés) de transformación de sus sistemas alimentarios. También desarrollaron mecanismos institucionales, como el nombramiento de “convocantes nacionales” (“national conveners”), que supuestamente actúan como puntos focales de la coordinación institucional dentro de los países y con los organismos de las Naciones Unidas.

Más allá de estos procesos internacionales, un aspecto central de la idea de los sistemas alimentarios fue la evolución del “problema alimentario.” Luego de la Segunda Guerra Mundial una preocupación, en línea con ideas Malthusianas, era que la producción de alimentos no iba a crecer al mismo ritmo que la población y por ende que el mundo iba a sufrir de hambrunas globales recurrentes. Estos escenarios apocalípticos no se han materializado: por el contrario, el sector agropecuario mundial pasó de producir alimentos para 3 000 millones personas en la década de 1960 (220 millones en ALC) a casi 8 000 millones en la actualidad (660 millones en ALC) con una producción de 30,7% más de calorías/persona y 34,1% más de proteínas/persona a nivel global (en ALC algo más per cápita). Todo esto con precios mundiales de los alimentos en 2020-2022 un 14% por debajo de los niveles de las décadas de 1960 y 1970 (ajustados por la inflación) (Díaz-Bonilla, Eduardo Trigo y Rosario Campos, 2024).

En las últimas décadas (en parte relacionado con el incremento de la producción), el porcentaje de personas que sufren hambre, y que según estimaciones podía llegar hasta cerca de 40% de la población global en las décadas de los 1970s, bajó hasta

aproximadamente un 9% en las últimas estimaciones (2022).⁸ En el caso de ALC, la incidencia del hambre también bajó hasta 6.6% en 2022, contra cerca del 11% en el año 2000 (aunque esto es algo más del 5.6% de antes del COVID19).

En contraposición a esta disminución del hambre a nivel global han surgido problemas nutricionales importantes que se extienden rápidamente. El principal de ellos es la incidencia del sobrepeso y la obesidad (con su impacto negativo en la salud por el aumento de diabetes, enfermedades cardiovasculares y algunos tipos de cáncer) ha venido aumentando. En ALC, cerca del 24% de la población adulta en 2016 era considerada obesa (casi el 12% para niños y adolescentes), muy por encima del promedio mundial y comparable con EE.UU. y países desarrollados con problemas similares.

Con el incremento de la urbanización (en ALC fue del 50% en 1960 al 80% en 2022, llegando al nivel de países desarrollados) y la mayor participación de la mujer en la fuerza laboral (Díaz-Bonilla, Eduardo Trigo y Rosario Campos, 2024), la prioridad en las últimas décadas pasó de las “calorías baratas” hacia los “alimentos de conveniencia.” Esto llevó a la expansión de los alimentos procesados y envasados, listos para servir, en los supermercados y a las comidas fuera del hogar, resultando en una proliferación de dietas baratas, pero con calorías vacías y carentes de los nutrientes necesarios.

Por lo tanto, las prioridades, han seguido cambiando y ahora, especialmente en los países desarrollados, se centran en “dietas saludables.” Estas son dietas diversificadas, que proporcionan no solamente el nivel necesario de calorías sino también las cantidades adecuadas otros nutrientes esenciales (proteínas, grasas, vitaminas y minerales) (Herforth et al., 2022). Según las estimaciones en FAOSTAT para 2022, el número y el porcentaje de la población en ALC que no pueden acceder a una dieta saludable son 182.9 millones, y 27.7%, respectivamente (2826.3 millones y 35.4% a nivel global).

Otro tema para considerar es el de inocuidad de los alimentos, que abarca la producción, procesamiento, conservación, y uso de los mismos. En particular, hay una vinculación importante entre la salud humana y los aspectos productivos (por ejemplo, uso de hormonas), de combate de pestes y plagas (residuos de agroquímicos), y de empaquetamiento (presencia de microplásticos, etc.). Varios de estos temas se interrelacionan bajo el enfoque de “Una Salud,” que propone tomar una perspectiva holística e integrada de estos temas en lugar de ser abordados de manera aislada.

Entre los shocks externos que pueden afectar la demanda de alimentos y las condiciones de salud y nutrición está la posibilidad de mayor recurrencia de epidemias y problemas de inocuidad de los alimentos, relacionadas con la manera de producir y consumir alimentos y el cambio climático.

⁸ Usualmente se usa el indicador oficial 2.1.1. del ODS2: “Hambre Cero;” llamado “prevalencia de la subalimentación”, con base en estimados del consumo de calorías. Debe notarse que el hambre (deficiencia calórica) y la subalimentación (que puede incluir deficiencia calórica o carencia de otros nutrientes básicos) no son necesariamente lo mismo.

Este conjunto de temas también tiene implicaciones para las nuevas políticas públicas y la institucionalidad relacionada. En particular, es necesario vincular las estrategias, planes o programas para la seguridad alimentaria con otras preocupaciones nutricionales (como la obesidad y la falta de ciertas vitaminas, minerales y otros nutrientes) o con temas más generales que vinculan la salud humana con la de animales y plantas (como en el caso del enfoque de Una Salud).

2.2.2. La Bioeconomía como paradigma productivo⁹

Adicionalmente a este proceso de ampliación y creciente complejidad del sistema agroalimentario es necesario considerar los importantes cambios tecnológicos en la utilización de los recursos naturales agropecuarios para la producción de una variedad de bienes.

Históricamente, la demanda por productos del sector agropecuario ha ido más allá de la orientada solamente a los alimentos: desde el inicio de la humanidad se han usado insumos agropecuarios para cubrir otras necesidades básicas como vestimenta, calzado, vivienda, y energía (lo último quemando biomasa, por ejemplo).

En este sentido, una demanda adicional importante de los últimos años ha sido la relacionada con biocombustibles, debido a mandatos relacionados con preocupaciones de cambio climático. Estos mandatos dieron lugar a un fuerte aumento de la demanda de productos como maíz, soja y azúcar, contribuyendo a la firmeza en los precios de esos productos y sus sustitutos en las últimas décadas. La evolución de las políticas relacionadas y de las tecnologías de fuentes alternativas de energía van a determinar la demanda futura para este tipo de producción. En general, la evolución de las tecnologías y el mercado de energías van a tener importantes implicaciones para el sector agropecuario y los sistemas agroalimentarios (Diaz-Bonilla, Eugenio. 2019)).

Pero, por otro lado, el nuevo y más amplio enfoque de la bioeconomía puede dar lugar a otras fuentes de demanda, más allá de biocombustibles, creando nuevos empleos e industrias, impulsando el desarrollo agropecuario y rural (CRS, 2022). Es la implementación de una economía basada en productos, servicios y procesos derivados de recursos biológicos y renovables (como cultivos y plantas, animales terrestres y marinos, microorganismos, bosques) que están relacionados con la producción de alimentos, artículos de salud, productos químicos, materiales, textiles y energía (CRS, 2022)

Desarrollos científicos relativamente recientes permiten al menos dos clases de procesos productivos adicionales que mejoran el aprovechamiento de la biomasa producida a través de la fotosíntesis (es decir el aprovechamiento de la energía solar), en una variedad de productos no alimentarios.

La primera de estas actividades es la utilización de la biomasa para la producción de bienes industriales, que además de los biocombustibles, incluyen productos

⁹ Para un tratamiento integral del tema ver, por ejemplo, Bisang y Regunaga, 2022.

medicinales, reformulación de materiales, y otros. Esto ha generado una nueva familia de actividades industriales de gran potencial, que en algunos países como Brasil y Argentina ya representan un porcentaje importante de la utilización de la biomasa

La segunda actividad es la recuperación de los desechos de la producción primaria, especialmente la cría de especies animales, para generar energía eléctrica, abonos orgánicos, etc. Más en general, se trata de reducir las pérdidas y desperdicio, a lo largo de toda la cadena de valor, llegando hasta el consumidor, en muchos casos aprovechando los desperdicios como insumos de otros productos, en lo que se ha llamado la “economía circular.”

Estos procesos productivos que tienen un gran potencial, especialmente en los países que cuentan con abundantes recursos naturales agrícolas, también deben ser considerados en el diseño de las políticas públicas agroindustriales en forma integrada.

2.2.3. La sustentabilidad ambiental como restricción y como oportunidad comercial¹⁰

Durante las últimas dos décadas ha habido una creciente comprensión y aceptación de la doble amenaza que representan el calentamiento global y el deterioro de los recursos naturales agropecuarios. Ambas dimensiones están estrechamente relacionadas con las prácticas productivas que se utilizan en el sector agroindustrial.

En el primer caso, el calentamiento global y las consecuencias del cambio climático deben ser considerado, con relación a la producción agroindustrial, en tres dimensiones interrelacionadas:

- a) Las contribuciones que la producción agroindustrial hace a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEIs) y la necesidad de aplicar métodos productivos que disminuyan las mismas, así como el hecho que puede contribuir como “sumidero de carbón.”
- b) La necesidad de adecuar la producción para enfrentar los efectos negativos del cambio climático (temperaturas extremas, variabilidad de las precipitaciones etc.) y
- c) La creciente necesidad de desarrollar tanto prácticas productivas como metodologías de certificación de los atributos de sustentabilidad ambiental de la producción para responder a los estándares ambientales que progresivamente están siendo implementados por países importadores de alimentos o de productos de la bioeconomía.

En el segundo caso relacionado con el deterioro de los recursos naturales agropecuarios, entre los cuales se incluye la deforestación de bosques autóctonos, la pérdida de fertilidad, la voladura de los suelos con la consecuente desertificación y la contaminación del agua dulce en ríos y napas freáticas. Todos ellos están fuertemente vinculados a prácticas productivas inadecuadas que se utilizan en la agricultura y la

¹⁰ Para un tratamiento más detallado de este tema ver, por ejemplo, Viglizzo, E y R. Casas2023, y AAPRESID, AACREA y GPS, 2023

ganadería. Por lo tanto, se necesita que junto con avances en ciencia y tecnología para seguir desarrollando prácticas agronómicas adecuadas, se apliquen regulaciones y marcos de incentivos que faciliten la adopción de esas prácticas mejoradas.

Estos temas a nivel nacional tienen su contrapartida internacional. Por ejemplo, el Acuerdo de París de 2015, que entró en vigencia en 2016 y es parte de la United Nations Convention on Climate Change (UNCCC), con sus objetivos de mitigación, adaptación y resiliencia climática, ha incluido desde el inicio al sector agropecuario como parte de las negociaciones. Desde el punto institucional esto ha llevado a nombrar “puntos focales” para estas negociaciones, en muchos casos fuera de las entidades públicas agropecuarias.

La idea de tomar una perspectiva más amplia de las negociaciones que abarque a los sistemas alimentarios en su conjunto se planteó en la COP26 y 27, y esa conversación continuó en la COP28, donde más de 160 países respaldaron la Declaración sobre Alimentación y Agricultura.¹¹ Allí se reconoció la importancia de articular los planes nacionales discutidos en la Cumbre de Sistemas Alimentarios de la ONU de 2021 (las “hojas de ruta nacionales”) con las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) y los Planes Nacionales de Adaptación (NAP) de las negociaciones climáticas. Para ello en esa conferencia se lanzó la “Iniciativa de Convergencia”¹² para apoyar a los países a integrar las diferentes líneas de trabajo mencionadas.

Adicionalmente, muchos países también son parte de otros acuerdos internacionales, con implicaciones para los temas de recursos naturales (como la United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD) de 1994 para proteger, restaurar, y asegurar un uso justo, y sostenible de los suelos; y la Convention on Biological Diversity de 1992).

Los países de la región tienen desafíos acuciantes de desarrollo específicos de cada uno de ellos, mientras que deben administrar la articulación con iniciativas globales como las mencionadas, con implicaciones importantes para las políticas a seguir y la institucionalidad necesaria para diseñarlas y ejecutarlas.

2.3. Algunas conclusiones

El conjunto de actividades económicas incluidas en las diferentes dimensiones del complejo agroalimentario, discutidas previamente, es muy diverso y complejo. Además, estas actividades están estrechamente interrelacionadas, tanto a través de las actividades productivas como de los mercados. Un buen funcionamiento de este sistema requiere de políticas públicas que proporcionen los marcos conceptuales adecuados, provean tanto los bienes públicos como los servicios estatales de apoyo necesarios, y brinden respaldo financiero a aquellas actividades que, por su propia naturaleza, tienen un largo periodo de maduración o requieran grandes inversiones.

¹¹ <https://www.cop28.com/en/food-and-agriculture>

¹² <https://www.unfoodsystemshub.org/latest-updates/news/detail/national-convenors-propel-joint-implementation-of-the-food-systems-transformation-and-climate-action-agendas/en>

Dichas políticas públicas deben ser parte de la estrategia de desarrollo de lo que, en adelante, denominaremos, sistema agroalimentario. Esta definición amplia incluye e integra las dimensiones previamente descriptas.

3. EL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL¹³

La evolución de los sistemas agroalimentarios de la Región ha tenido como consecuencia un incremento muy sustantivo del comercio de alimentos a nivel internacional. Algunos países de la Región, como Brasil, Paraguay y Ecuador son importantes exportadores de alimentos y estas exportaciones son centrales para su desarrollo económico. Por el contrario otros países de la región son importadores netos de alimentos.¹⁴

Frente a esta creciente interdependencia comercial alimentaria es importante señalar que contexto internacional y regional se está transformando aceleradamente en múltiples dimensiones que afectan centralmente las relaciones económicas y comerciales entre países y consecuentemente, las condiciones y posibilidades del comercio internacional.

En términos más generales, el período de paz y crecimiento e integración mundial que empezó luego de la Segunda Guerra Mundial y se consolidó luego de la ruptura de la Unión Soviética, ha dejado de tener las mismas características positivas. La pregunta es si la situación futura va a ser un espejo de la ruptura del período previo de globalización, que se interrumpió con la Primera Guerra Mundial, atravesó el período de la Gran Depresión, y culminó con la Segunda Guerra Mundial, o si los seres humanos han aprendido y podrán manejar el cambiante contexto con una mayor colaboración global (Díaz-Bonilla, 2016 y 2020).

El contexto internacional se está redefiniendo a partir de la **consolidación de un mundo bipolar** en el cual interactúan: a) una alianza liderada por los EEUU e integrada principalmente por los países miembros del G7, b) una alianza más laxa liderada por China e integrada por Rusia, Irán, Corea del Norte y algunos otros países más secundarios y c) un grupo de países de nivel medio, que aspiran a tener una mayor independencia e influencia geopolítica y mantienen un cierto grado de autonomía con respecto a los dos alianzas descriptas. Entre ellos están India, Turquía, Arabia Saudita, Egipto, Brasil y algunos otros.¹⁵ Además hay que considerar el amplio grupo de países que junto con los nombrados integran lo que ha sido llamado el Sur Global.¹⁶

¹³ Esta sección está basada en parte en: Piñeiro, M. El Contexto geopolítico global y regional: Repensando la inserción internacional de Argentina. CARI En prensa. Ver también la revista Foreign Affairs de Enero/Febrero de 2019 dedicado a la competencia geopolítica entre Estados Unidos y China. Ver también Díaz-Bonilla, 2016 y 2020.

¹⁴ En ALC hay 16 países exportadores netos y el mismo número de importadores netos. Sin embargo, más del 90 % de la población de ALC vive en los países exportadores netos (Díaz-Bonilla, 2023).

¹⁵ Ver por ejemplo, Pineiro y Pineiro (2022).

¹⁶ Hirst et.al. (2024).

Esta reorganización geopolítica ha resultado en una creciente conflictividad global y también una mayor presencia en el ámbito internacional de potencias intermedias como India, y Brasil.

Esta nueva configuración geopolítica tiene una serie de consecuencias estructurales sobre la economía y el comercio internacional a las cuales los países del ALC deberán adaptar sus estrategias de desarrollo y consecuentemente, sus políticas públicas, incluyendo las referidas al sistema agroalimentario.

La primera consecuencia es una creciente conflictividad a nivel global, como lo muestra el incremento de conflictos regionales, interrumpiendo el período de relativa paz luego de la disolución de la Unión Soviética. Una consecuencia negativa de esto conflictos ha sido disturbios en las cadenas logísticas marítimas que afectan al comercio agropecuario en forma directa. Las dificultades de abastecimiento de alimentos en los países del norte de Africa como consecuencia del conflicto del Mar Negro es un ejemplo de esto.

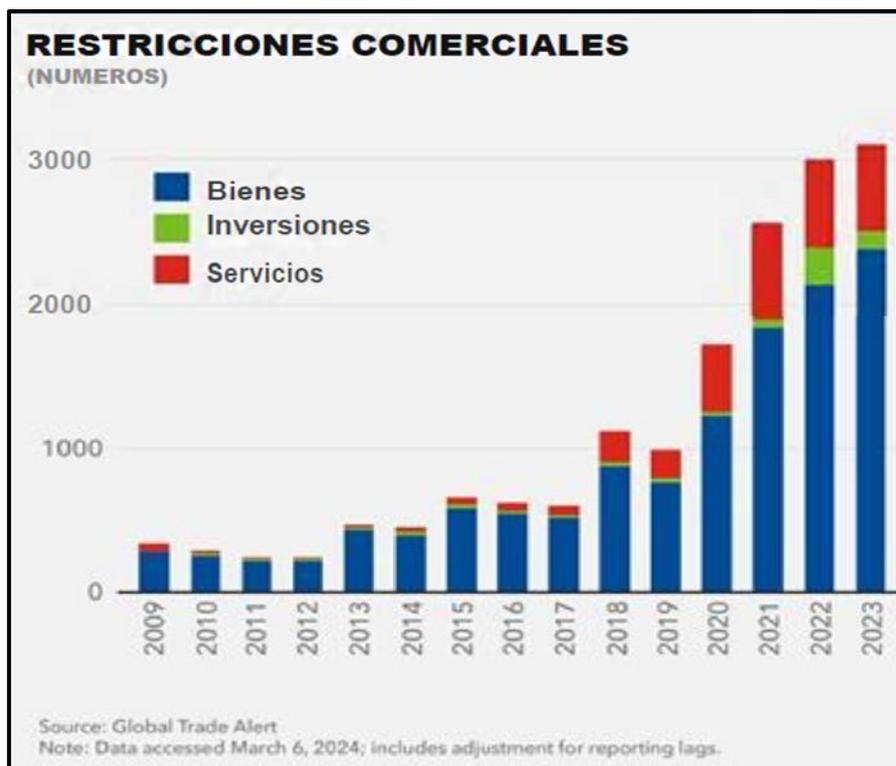
La segunda consecuencia es la fragmentación económica y el consecuentemente estancamiento del comercio internacional que fue un motor del crecimiento global durante el periodo de rápida globalización reciente. Esta fragmentación del comercio está siendo acompañada por la reconstrucción de las cadenas globales de valor bajo conceptos como el nearshoring y friendshoring que están llevando a una reconfiguración de las relaciones económicas y comerciales entre países.¹⁷ Un componente central de estas tendencias son los procesos de reorganización y relocalización de las empresas transnacionales, especialmente en sectores sensibles para la seguridad nacional, hacia países con los cuales no hay conflictos geopolíticos¹⁸. Un claro ejemplo de la importancia de la proximidad geográfica y la alineación política en estos procesos de reconstrucción de las cadenas de valor esta dado por la relocalización de la producción de semiconductores en México destinados al mercado de los EEUU.

La tercera consecuencia es el debilitamiento del multilateralismo y consecuentemente las crecientes dificultades que hay para sostener un comercio internacional más abierto en el marco de las reglas multilaterales del comercio. Tal como puede verse en el Grafico 2 un mundo más conflictivo y fragmentado está resultando en un resurgimiento de políticas proteccionistas que están violando y quitando relevancia a las reglas multilaterales que rigieron el comercio internacional durante los últimos 40 años. Las dificultades que la OMC ha tenido durante los últimos 20 años en progresar en nuevos acuerdos significativos y el fracaso de la reciente Conferencia Ministerial (MC13) son claros ejemplos de estas dificultades. Estas últimas son particularmente evidentes en el caso del comercio agroindustrial.

¹⁷ Para una discusión de este tema ver Chen y Evers (2023)

¹⁸ Para una discusión del tema ver Seong, j; et al. (2024)

GRAFICO 2



Fuente: Global Trade Alert

Por otra parte, el debilitamiento del multilateralismo también se expresa en la escasa actividad que hay con relación a la firma de tratados bilaterales de libre comercio (TLC)¹⁹. Sin embargo, existen al menos otros dos tipos de acuerdos comerciales en los cuales persiste una considerable actividad y deben ser incorporados a las estrategias de inserción internacional.

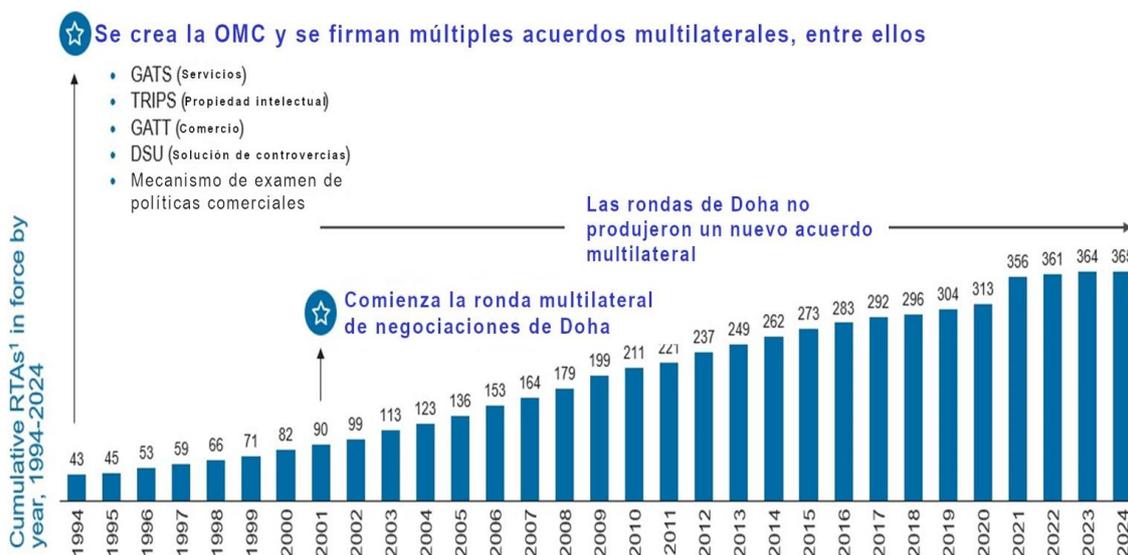
El primer tipo de acuerdos, son los acuerdos regionales de comercio (RTA). Son los más importantes y, como puede verse en el Gráfico 3, han aumentado significativamente en años recientes.

Un segundo tipo de acuerdos comerciales son los miniacuerdos que tienen objetivos diversos incluyendo aspectos comerciales y muy especialmente temas vinculados a normas, estándares y certificaciones, facilitación del comercio, cuestiones financieras, etc., pero no incluyen temas tarifarios. Algunos de estos acuerdos expresan simplemente la operacionalización de los Acuerdos sobre temas Sanitarios y Fitosanitarios y sobre Barreras Técnicas al Comercio. En todo caso, expresan el interés de muchos países de simplificar y aumentar sus relaciones comerciales en temas no necesariamente relacionados con las tarifas pero que contribuyen a una facilitación del comercio. Una indicación de la importancia que tienen este tipo de acuerdo está dada por el hecho de

¹⁹ Para una discusión de este tema ver The Economist. Rumours of the trade deal's death are greatly exaggerated. June 13 2024.

que EE.UU. tiene firmados 1200 de estos acuerdos y la Unión Europea cerca de 2000²⁰. Una debilidad de estos acuerdos es que no están reconocidos, registrados o supervisados por la OMC lo cual implica que cuando uno de los países firmantes no cumple con lo acordado es difícil imponer sanciones.

GRAFICO 3



Fuente:

Estos acuerdos preferenciales, si bien menos significativos, muestran la posibilidad y conveniencia de sostener una política de inserción comercial muy activa. Son especialmente importantes ahora como consecuencia de tres hechos: a) la digitalización, la inteligencia artificial y el aumento del comercio digital requieren y se benefician de este tipo de acuerdos parciales; b) la creciente importancia en el comercio agroindustrial de estándares ambientales, sanitarios y nutricionales pueden dar lugar a acuerdos específicos de espectro limitado relacionados a estos aspectos; y c) acuerdos de este tipo podrían facilitar la reconstrucción de las cadenas de valor entre países *thinkalike*.²¹

La cuarta consecuencia es el resurgimiento de las políticas industriales dirigidas a mantener o reforzar las ventajas tecnológicas, tratando de atraer inversiones para mejorar la competitividad de industrias estratégicas en el propio país. Indirectamente también resultan en un incentivo para aumentar el relacionamiento económico con los países con los cuales existe una mayor afinidad política. La reconstrucción de las cadenas de valor bajo conceptos como el *nearshoring* y *friendshoring* es una expresión de este proceso.

²⁰ The Economist Op.Cit.

²¹ Si bien estos acuerdos pueden ser beneficiosos para el comercio entre dos o más países que tienen afinidades políticas debilitan un elemento principal del multilateralismo que es la no discriminación y podrían aumentar la creciente fragmentación del comercio global.

El resurgimiento de distintos instrumentos de política industrial en los EEUU (a través de tres actos legislativos muy importantes),²² representó un cambio de las políticas tradicionales de ese país. Estas medidas dirigidas a impulsar y favorecer el desarrollo de ciertos sectores económicos ahora están más en línea con las que habían sido adoptadas desde los 1970s por varios países en Asia y, en menor medida, también en Europa y ALC. Un punto a resaltar es que el resurgimiento de la política industrial se ha extendido a la UE y a otros países como Brasil

Como en el pasado los principales instrumentos utilizados en la implementación de la política industrial incluyen el apoyo directo a los sectores productivos seleccionados (subsidios), así como tarifas y la producción de bienes públicos.²³ Las grandes empresas transnacionales, por su parte, han acompañado a este proceso con estrategias de *de-risking* que, a su vez, derivan en estrategias de *friendshoring* y *nearshoring*²⁴.

El retorno a estas políticas de apoyo al desarrollo de la industria nacional por parte de las principales economías del mundo plantea un desafío importante en el diseño de las políticas públicas de ALC. ¿Es decir, frente a países importadores que implementan una política industrial agresiva cuales son las posibles respuestas por parte de los países exportadores? ¿Cuáles son las especificidades del sector agroalimentario en este tema?

Un elemento central de la reconsideración de la políticas públicas es que estas deben incluir la complejidad y diversidad de los procesos productivos incluidos en los sistemas agroalimentarios. Esto en un contexto geopolítico complejo, y conflictivo al cual es necesario agregar

Los rápidos y profundos desarrollos tecnológicos basados en la biología, la inteligencia artificial, la robótica etc. que redefinirán a los sistemas productivos en términos de la productividad y organización social del sector rural.

Es decir, la nueva generación de políticas públicas debe ser diseñadas para un sujeto de análisis, el sistema agroalimentario, mucho más diverso y complejo que el anterior, el sector agropecuario, pero además en un mundo distinto que incluye tanto enormes dificultades geopolíticas como grandes oportunidades dadas por la tecnología. ¡¡Ese es el gran desafío del momento!!

²² El acto legislativo más importante y específico al tema en el cual se define e instrumenta la política industrial es el Chips and Science Act sancionado en Agosto de 2022. Dos actos legislativos complementarios son a) el Inflation Reduction Act que establece subsidios y facilidades para la producción de elementos que contribuyen a la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero y b) el Infrastructure Investment and Jobs Act que establece contribuciones para el desarrollo de infraestructura necesaria que complementa los otros dos actos legislativos.

²³ El estudio del Banco Mundial del 2007 sobre el “milagro del este de Asia” discute en detalle las políticas aplicadas en una variedad de países de Asia (ver Birdsall et al, 2007).
15 Seong G et al. Op.Cit.

4. UNA NUEVA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIOS

El análisis previo ha mostrado cómo las políticas públicas en América Latina y el Caribe han evolucionado en respuesta a diferentes paradigmas económicos, desde la industrialización por sustitución de importaciones hasta la apertura comercial promovida por el Consenso de Washington. Sin embargo, la creciente complejidad de los sistemas agroalimentarios, junto con el nuevo contexto geopolítico de desglobalización, fragmentación económica, y las nuevas demandas sociales y ambientales, exige una actualización y replanteamiento de la estrategia de desarrollo agroalimentario.

Claramente, las estrategias tradicionales, diseñadas en contextos históricos específicos, ya no son suficientes para abordar los desafíos multidimensionales que enfrentan hoy en día los países de la región. Como se discutió en secciones anteriores, las estrategias más unidimensionales que supuestamente definían el papel del sector agropecuario en el desarrollo nacional han dado lugar a concepciones más complejas, ejemplificadas en la Agenda 2030 y el Acuerdo de París.

La nueva estrategia de transformación integral de los sistemas agroalimentarios plantea el desafío de adoptar un enfoque renovado y sistémico, que reconozca la complejidad creciente de estos sistemas, la ampliación de sus objetivos, y la necesidad de adaptarse a un contexto global más incierto y fragmentado.

En este sentido, las políticas de la nueva generación deben ser audaces, inclusivas, reflexivas, adaptables y evaluables. Estas características son fundamentales para que las políticas no solo respondan a las necesidades actuales, sino que también puedan anticipar y adaptarse a futuros desafíos.

Audaces porque deben atreverse a romper con modelos tradicionales e incorporar innovaciones que impulsen el desarrollo sostenible del sector.

Inclusivas ya que deben considerar y beneficiar a todos los actores involucrados en los sistemas agroindustriales/alimentarios, especialmente los más vulnerables.

Reflexivas porque deben estar basadas en un análisis continuo de los resultados y efectos, permitiendo ajustes sobre la marcha.

Adaptables para poder responder eficazmente a un entorno global y regional en constante cambio.

Evaluables, porque es crucial que las políticas, desde su diseño, permitan ser evaluadas. Esto implica que los objetivos, las metas, el costo de implementación, y los indicadores de medición del avance y cumplimiento estén claramente establecidos. Además, las políticas deben incluir mecanismos claros para la medición de su impacto y efectividad,

lo que permite realizar ajustes informados y asegurar que los objetivos establecidos se estén cumpliendo.

Debemos cambiar nuestras estrategias y enfoques, desarrollar nuevos instrumentos y establecer una gobernanza transformativa.

4.1. La necesidad de enfoques renovados de las políticas

4.1.1. El enfoque sistémico de las políticas para abordar la complejidad de los sistemas agroalimentarios

La creciente complejidad de los sistemas agroindustriales/alimentarios, y los desafíos emergentes, como el cambio climático, la seguridad alimentaria y las tensiones sociales, requieren un replanteamiento profundo de las políticas públicas.

Los enfoques tradicionales, que en su momento fueron adecuados, ahora resultan insuficientes para enfrentar los retos multifacéticos de la región. Uno de los desafíos centrales en la formulación de estas políticas es primero, definir los objetivos deseados claramente, de manera cuantitativa medible, y con un horizonte temporal definido. Sobre esa base, lograr coherencia entre los múltiples objetivos, que en ocasiones pueden ser conflictivos, como la productividad económica, la sostenibilidad ambiental, y la inclusión social. Además, es esencial que los instrumentos de política sean capaces de alinear estos objetivos con los factores disruptivos y las barreras para el cambio.

Al mismo tiempo, las políticas deben ser lo suficientemente flexibles para aprovechar los factores impulsores o condiciones favorables que pueden acelerar la transformación, como la innovación tecnológica, la adaptación al cambio climático, y la integración en mercados globales. La visión que subordinaba al sector agropecuario a las necesidades de la industrialización ha quedado atrás, ya que los sistemas agroindustriales/alimentarios modernos enfrentan una gama más amplia de expectativas sociales. Estos van más allá de la mera producción de alimentos y generación de empleo, abarcando también la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria, la mejora de la nutrición y la salud, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo regional y territorial.

Por lo tanto, es ineludible adoptar un enfoque sistémico que no solo considere la interrelación de los diferentes componentes del sistema agroindustrial/alimentario, sino que también aborde de manera equilibrada los desbalances entre las dimensiones económica, social y ambiental. Este enfoque debe ser integral y adaptativo, considerando la heterogeneidad de los sistemas agroindustriales/alimentarios en todos sus componentes y actores, y abarcando desde la producción primaria hasta la transformación industrial y el consumo final. Además, debe incluir la promoción de la bioeconomía, la adaptación a un entorno global cambiante y la resiliencia ante fluctuaciones del mercado y nuevas regulaciones internacionales.

Este enfoque holístico asegurará que las políticas sean coherentes y efectivas en todos los eslabones de la cadena agroalimentaria, abordando simultáneamente los desafíos de sostenibilidad, las demandas del mercado y la evolución de los hábitos de consumo.

4.1.2. *El enfoque de direccionalidad de largo plazo*

Para que la transformación del sistema agroalimentario en sus diferentes dimensiones sea efectiva y sostenible, es fundamental adoptar una dirección clara y compartida a largo plazo en las políticas públicas. Como se dijo, esto se inicia con objetivos claros, cuantitativos y medibles. Esta direccionalidad no solo proporciona un marco estable y predecible, sino que también establece las bases necesarias para que las políticas sean capaces de guiar su desarrollo de manera coherente y efectiva.

Una visión con **sentido de direccionalidad** permite establecer metas claras a largo plazo que definan las rutas de cambio necesarias, lo que resulta crucial para guiar el cambio transformador en los sistemas agroalimentarios. Esto asegura que todos los actores trabajen hacia objetivos comunes y alineados.

Es importante además reconocer que lograr **resultados tangibles** y transformadores, es decir, generar efectos visibles y sostenibles, solo es posible en el largo plazo. Por lo tanto, es fundamental que las políticas demuestren su impacto real y duradero a lo largo del tiempo, exponiendo resultados que fortalezcan la confianza en el proceso de transformación.

Esto en parte se debe a que la **adopción de nuevas tecnologías limpias y prácticas sostenibles** es un proceso que requiere tiempo, por lo tanto, las políticas deben facilitar esta transición, proporcionando los incentivos y el apoyo necesario para que los actores puedan adaptarse y evolucionar hacia modelos más sostenibles.

Otro aspecto que obliga a tener un enfoque de largo plazo en las políticas es la diversidad y largos **ciclos de producción** agropecuaria. Esto implica que las políticas deben ser lo suficientemente flexibles para reconocer que las transformaciones productivas pueden no ser inmediatas; de hecho, a menudo, las transformaciones necesarias solo se manifestarán en varios ciclos de producción, siendo visibles a mediano y largo plazo. Este entendimiento es clave para mantener el rumbo y no desviar esfuerzos prematuramente.

Es también crucial considerar que las transformaciones o los cambios profundos pueden implicar altos **costos de oportunidad**. En este sentido, para lograr intervenciones sostenibles, es necesario contar con herramientas financieras adecuadas que respalden estas decisiones a corto, mediano y largo plazo, asegurando que los esfuerzos prometedores no aborten anticipadamente.

Por último, y no menos importante, las políticas de largo plazo, especialmente aquellas que trascienden gobiernos, proporcionan **seguridad y estabilidad jurídica** a todos los involucrados. Un marco legal estable y predecible es vital para promover la innovación y las inversiones necesarias para la transformación de los sistemas agroalimentarios. La certeza jurídica ofrece la confianza que los inversores y otros actores necesitan para comprometerse a largo plazo, permitiendo un entorno propicio para el desarrollo sostenible.

4.1.3. *El enfoque de políticas basadas en evidencias*

Para que las políticas públicas sean efectivas y transformadoras, es imprescindible que se basen en evidencia sólida y actualizada. La toma de decisiones informada permite diseñar intervenciones que no solo respondan a las necesidades presentes, al entorno internacional dinámico y complejo, sino que también anticipen futuros desafíos y oportunidades dentro de los sistemas agroalimentarios.

Históricamente, muchas políticas no han demostrado ser tan efectivas como se esperaba, lo que subraya la necesidad de probar enfoques nuevos y más integrados. Es crucial que las políticas evolucionen de enfoques ideológicos y prescriptivos hacia enfoques basados en evidencia, como se ha demostrado en las ciencias de la salud y otros campos, incluyendo la agricultura.

En este contexto, la experimentación se vuelve fundamental, ya que los abordajes deben ser sistémicos, tanto en términos de los objetivos que se persiguen como en la aplicación de múltiples instrumentos y medidas complementarias. Además, las políticas deben ser más focalizadas y diferenciadas, reconociendo la heterogeneidad de los sistemas agroalimentarios y de los actores involucrados.

Las nuevas políticas deben basarse en una combinación de enfoques para recopilar y analizar evidencia, que incluyen métodos cuantitativos, cualitativos, síntesis de evidencia y modelado. Esta diversidad de enfoques asegura que las políticas sean más efectivas y estén adaptadas a las complejidades del sector agroalimentario.

El proceso de elaboración de políticas basadas en evidencia se concibe como un **proceso dinámico** que incluye las fases de **experimentación, aprendizaje y adaptación**. Este enfoque no solo asegura que las políticas sean relevantes y efectivas, sino que también facilita la incorporación de innovaciones y ajustes necesarios en función de los resultados obtenidos.

1. **Experimentación:** La fase inicial del proceso implica la implementación de políticas en un entorno controlado o a pequeña escala, donde se puedan probar diferentes enfoques e instrumentos. Esta etapa es crucial para identificar qué estrategias funcionan mejor y cuáles necesitan ser ajustadas antes de una implementación más amplia.
2. **Aprendizaje:** A medida que se recopilan datos y se analizan los resultados de la experimentación, se entra en una fase de aprendizaje. Aquí, los gestores de políticas, investigadores y actores de los sistemas agroalimentarios colaboran estrechamente para interpretar los datos y extraer lecciones clave que informarán la siguiente etapa del proceso.
3. **Adaptación:** Con base en el aprendizaje obtenido, las políticas son ajustadas y refinadas para mejorar su efectividad. Este proceso continuo de adaptación asegura que las políticas se mantengan relevantes y efectivas a lo largo del tiempo, respondiendo a los cambios en el entorno y en las necesidades de los actores involucrados.

La evidencia construida y sintetizada para apoyar la toma de decisiones, alimenta al menos tres áreas cruciales de innovación (Avanzar2030, 2023):

- **Innovaciones en Políticas:** Desarrollo de instrumentos innovadores que mejoren la efectividad de las políticas. Esto incluye la creación de nuevas herramientas y mecanismos que permitan una mejor implementación y seguimiento de las políticas públicas.
- **Innovaciones Tecnológicas:** Incentivos para la adopción de tecnologías y prácticas sostenibles. Estas innovaciones tecnológicas son esenciales para impulsar la productividad, la sostenibilidad y la resiliencia dentro de los sistemas agroalimentarios.
- **Innovaciones Institucionales:** Desarrollo de incentivos y mecanismos institucionales para una gobernanza transformadora. Estos cambios institucionales son fundamentales para asegurar que las políticas puedan ser implementadas de manera efectiva y que cuenten con el respaldo necesario para generar un impacto duradero.

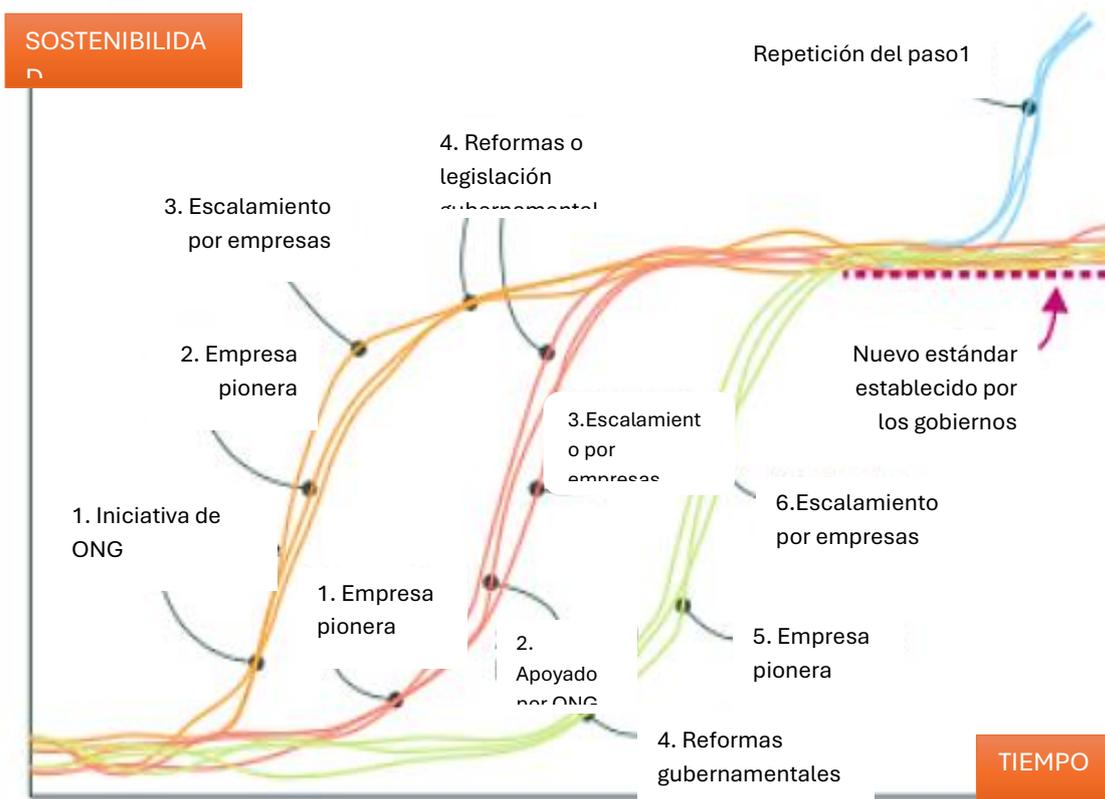
Este enfoque, basado en la evidencia y en la colaboración estrecha entre investigadores, gestores de políticas y actores de los SAa, permite desarrollar **soluciones ganar-ganar**, donde las políticas públicas no solo logran sus objetivos, sino que también generan beneficios compartidos para todos los involucrados.

4.1.4. El enfoque de políticas basadas en consensos

La búsqueda de consensos representa un desafío importante y es clave en un entorno que, como se describió anteriormente, incluye la diversidad de actores y la heterogeneidad de los sistemas agroalimentarios. Esta dinámica no solo es un reto, sino también una oportunidad valiosa para la creación de políticas agroalimentarias más inclusivas, legítimas y adaptadas a las necesidades específicas de cada contexto, asegurando así su efectividad y sostenibilidad.

Existen al menos tres rutas clave para la transformación de los sistemas agroindustriales/alimentarios (gráfico 3; UNEP, citado por Brunori, 2023): desde la sociedad civil, desde el sector privado, y desde el propio sector público. En cada una de estas rutas, las políticas públicas juegan un rol fundamental, no solo al involucrar a todos los actores, sino también al facilitar y acelerar los procesos de cambio hacia transformaciones sostenidas y efectivas.

Gráfico 3. Hacia sistemas agroindustriales/alimentarios sostenibles: Rutas transformadoras



Fuente: UNEP, citado por Brunori, 2023

Las políticas deben desarrollarse a través de **procesos inclusivos** que involucren a agricultores, comunidades y otros actores clave. Estos procesos aseguran que las decisiones reflejen una amplia gama de perspectivas y necesidades, incrementado así la probabilidad de que las políticas sean aceptadas y apoyadas por aquellos a quienes afectan. Además, los procesos inclusivos permiten considerar las preferencias y comportamientos de los distintos actores de los sistemas agroalimentarios, adaptando las políticas a sus diversas realidades, como sus experiencias, nivel educativo y aversión al riesgo. Esta adaptación no solo facilita la adopción de tecnologías y nuevas prácticas, sino que también permite diseñar mecanismos de apoyo más dirigidos y efectivos, aumentando la eficacia de las políticas.

Asimismo, las políticas deben **evitar la fragmentación** de acciones y asegurar sinergias efectivas, lo que hace fundamental la colaboración entre sectores como la agricultura, el medio ambiente, la salud, la educación y las finanzas. Esta integración intersectorial permite abordar los desafíos de manera más holística, considerando los múltiples impactos que una política puede tener en diferentes áreas.

La combinación de procesos inclusivos con una fuerte colaboración intersectorial y multinivel puede generar un poderoso sentido de **empoderamiento** entre las comunidades y otros actores involucrados. La participación en el diseño y la implementación de políticas otorga a las comunidades un sentido de propiedad y responsabilidad sobre las intervenciones, lo que no solo fortalece la legitimidad de las

políticas, sino que también potencia su efectividad, ya que las comunidades están más dispuestas a comprometerse con las soluciones que han ayudado a crear.

Finalmente, la **legitimidad** de las políticas se construye cuando los actores sienten que sus intereses y preocupaciones han sido considerados y respetados en el proceso de formulación de políticas. Las políticas participativas, que son aceptadas y apoyadas por los afectados, tienden a ser más efectivas y sostenibles, asegurando un mayor éxito en su implementación y permanencia.

Cada una de las rutas hacia la transformación, ya sea impulsada por el sector privado, o el sector público, o aún la sociedad civil, requiere un enfoque colaborativo y concertado. En este contexto, las políticas públicas no solo facilitan la articulación y coordinación de esfuerzos entre los diferentes actores, sino que también garantizan que las transformaciones sean sostenibles y beneficien a todas las partes involucradas. La búsqueda de consensos en la diversidad es, por lo tanto, un componente crucial para lograr sistemas agroalimentarios más inclusivos, resilientes y sostenibles.

4.1.5. El enfoque de viabilidad y factibilidad financiera de las políticas

Para que las políticas agroindustriales/alimentarios no queden en el papel y sean efectivas y sostenibles en el tiempo, es crucial asegurar su viabilidad y factibilidad financiera. Sin embargo, el “Momento de Balance” del UNFSS+2 en 2023 mostró en su resumen (Organización de las Naciones Unidas. 2023) que solo el 29% de los países encuestados mencionó tener un “plan de inversión/plan de implementación” y solo el 33% reconoció tener un “costo del plan de implementación”.

Por ende, se necesita que los países individuales completen ese ejercicio, considerando planes integrales que involucren todas las dimensiones discutidas en las secciones anteriores, con sus costos y financiamiento.

Lograrlo requiere que las políticas públicas consideren seis flujos financieros²⁵ claves (Díaz-Bonilla, Swinnen, and Vos, 2021; Díaz-Bonilla, 2023a), tanto internos como externos²⁶ a los sistemas agroalimentarios.

El primer flujo es interno a los sistemas agroindustriales/alimentarios y proviene de los **consumidores**. Las políticas pueden optimizar intervenciones que influyan, sin

²⁵ Este enfoque de flujos es una aplicación del marco de cuentas nacionales de las matrices de contabilidad social (Pyatt y Round, 1985). También está alineado con el análisis de financiamiento de las acciones necesarias para combatir el cambio climático, basado en el Artículo N° 2. Párrafo 1 (c) del Acuerdo de París, que dice “Hacer que los flujos financieros sean coherentes con una vía hacia un nivel bajo emisiones de gases de efecto invernadero y un desarrollo resiliente al clima.” (ver CMNUCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático).

²⁶ Los flujos son “internos” respecto de los sistemas agroalimentarios, pero pueden incluir componentes nacionales e internacionales (es decir que algunos serían “externos” respecto del país). Y los flujos “externos” a los sistemas agroalimentarios, como un préstamo bancario a productores de alimentos, puede depender para su repago de los flujos financieros internos de los sistemas agroalimentarios, y también ser nacionales o internacionales. Por tanto, la idea de “interno” o “externo” debe entenderse como una simplificación para organizar la información sobre los flujos con un foco en los sistemas agroalimentarios.

distorsiones, en los precios y las preferencias del mercado, promoviendo dietas saludables y sostenibles, por ejemplo, mediante el etiquetado frontal, y la educación del consumidor. Se reconoce que todo el sistema agroindustrial/alimentario es fundamentalmente impulsado y transformado en función de lo que demandan los consumidores.

El segundo flujo financiero, también interno, se encuentra en las **cadena de valor**. Las políticas públicas pueden guiar las decisiones de producción e inversión en estas cadenas, promoviendo instrumentos financieros que faciliten un mayor flujo de recursos entre los diferentes actores, desde la producción hasta la comercialización y los puntos de venta. Asimismo, los gobiernos aplican una serie de regulaciones y controles relacionados con la salud, la nutrición, la seguridad alimentaria, el etiquetado, la publicidad y las condiciones ambientales (incluyendo la eliminación de la deforestación y la reducción de las pérdidas y desperdicio de alimentos), las condiciones laborales, la competencia leal u otros objetivos.

El tercer flujo financiero es externo a los sistemas agroindustriales/alimentarios y proviene de los **fondos internacionales de desarrollo (bilaterales, multilaterales y filantrópicos)**. Hay una variedad de opciones que los países de la región pueden trabajar conjuntamente para que se amplíen y se usen de manera más estratégica, empezando con las discusiones en los bancos multilaterales de desarrollo (BMDs) sobre el aumento de su capacidad prestable (tanto mediante un aumento del apalancamiento, cambiando las políticas financieras, como con aumentas de capital. También están las negociaciones de cambio climático, donde en COP29 se discutirá en detalle varios temas relevantes como la Nueva Meta Cuantificada Colectiva (NCQG en inglés) sobre financiamiento climático, que se acordó fijar antes de 2025; la operacionalización de las reglas para los mercados de carbono en el Artículo 6; y “el fondo de pérdidas y daños.” En todo caso, los recursos públicos internacionales también deben utilizarse de manera más estratégica para aprovechar y movilizar la vasta liquidez en los mercados mundiales de capitales privados, por ejemplo, con garantías para reducir el riesgo de proyectos específicos y para emitir bonos temáticos (sociales o ambiental) que pueden apoyar inversiones que aborden objetivos humanitarios y de desarrollo más amplios. El uso más estratégico de los recursos públicos internacionales también debe aplicarse a los Derechos Especiales de Giro (DEG) del FMI.

El cuarto flujo son los **presupuestos públicos**, donde el desafío es captar suficientes recursos²⁷ y asignarlos de manera eficiente y equilibrada según las metas y objetivos establecidos en sectores clave como la agricultura, infraestructura, protección social, salud y acción climática. Las políticas deben asegurar que los recursos se distribuyan de manera que apoyen las metas de desarrollo sostenible, fomentando un crecimiento

²⁷ El Gasto Público Agropecuario representa el 5% del PIB agropecuario. En 17 países de ALC, la inversión presupuestaria promedio de los últimos tres años ha sido menor que en los tres años anteriores (Conroy et al., 2024).

inclusivo y equitativo, que implica una mayor asignación de recursos para generar bienes públicos.

El quinto flujo financiero proviene del **sistema bancario**. Es crucial que las políticas fomenten la inclusión financiera y promuevan la colaboración entre bancos de desarrollo y otras instituciones financieras. Esto no solo facilitará el acceso al crédito para personas productoras de pequeña escala y empresas agroalimentarias, sino que también impulsará inversiones en tecnologías y prácticas sostenibles. Las políticas de nueva generación, con los enfoques e instrumentos discutidos en este documento, deberían crear un entorno propicio para que la banca comercial y desarrollo canalice más recursos hacia los sistemas agroalimentarios.

Finalmente, el **sexto** flujo financiero es el **mercado de capitales**. Aquí la prioridad es desarrollar diferentes instrumentos como bonos verdes y similares para facilitar proyectos de financiamiento sostenibles, así como impulsar de la digitalización en los sistemas agroindustriales/alimentarios. Las políticas deben establecer un marco general de incentivos que reduzca el riesgo de inversión y promueva la participación en mercados de capitales que apoyen iniciativas alineadas con los objetivos económicos, sociales y ambientales de sistemas agroalimentarios modernos.

En resumen, la viabilidad y factibilidad financiera de las políticas agroalimentarias depende de un enfoque integral que fortalezca y optimice estos seis flujos financieros. De esta manera, se podría asegurar que los recursos necesarios estén disponibles y que las intervenciones políticas tengan el impacto deseado en la transformación de los sistemas agroindustriales/alimentarios.²⁸

4.2. La urgencia de nuevos instrumentos de política pública

4.2.1. Implementación estratégica de la nueva generación de políticas públicas

Como se dijo, la propuesta de una nueva generación de políticas públicas para los sistemas agroindustriales/alimentarios de América Latina y el Caribe se centra en la necesidad de medidas audaces, inclusivas y sostenibles que puedan responder a los desafíos actuales y anticipar cambios futuros. Para lograr una transformación efectiva de estos sistemas, es fundamental contar con un marco estratégico robusto que permita identificar y adaptar las políticas según la urgencia y el impacto esperado de las mismas. Basándonos en la clasificación de políticas presentada en el informe "*Panoramas Alimentarios Futuros: Reimaginando la Agricultura en América Latina y el Caribe*" elaborado y publicado por el Banco Mundial con el apoyo de instituciones como el IFPRI, el BID y el IICA (Morris et al. 2022), se propone un marco estratégico de acción adaptado que distingue entre Políticas de Transición, Políticas Imperativas y Políticas de Desarrollo Integral/Estratégico, reconociendo la necesidad de adaptación de las intervenciones del Estado a las realidades de cada país o sistema agroindustrial/alimentario.

²⁸ Una discusión más detallada puede encontrarse en Díaz-Bonilla, 2023b y c.

Una de las categorías son las **Políticas de Transición**, diseñadas para facilitar el cambio hacia sistemas más sostenibles y resilientes, con la expectativa de que se desvanecerán en el tiempo a medida que se logran los objetivos deseados. Dentro de esta categoría también se incluyen políticas cuyo impacto positivo o negativo aún no se conoce con certeza o para las cuales no existe suficiente evidencia. Un ejemplo notable de estas políticas es la implementación de subsidios temporales para la adopción de tecnologías sostenibles. Estos subsidios están diseñados para incentivar la adopción de tecnologías agropecuarias que reduzcan la huella de carbono. Una vez que los productores han integrado estas tecnologías y demostrado su eficacia, los subsidios pueden reducirse gradualmente hasta su eliminación.

La segunda categoría son las **Políticas Imperativas**, que son imprescindibles porque sus beneficios están garantizados o porque son necesarias para mitigar riesgos que podrían tener consecuencias catastróficas. Estas se dividen en subcategorías según sus características:

- Las **Políticas Ganar-Ganar** son aquellas que proporcionan beneficios claros sin efectos adversos significativos. Un ejemplo es la **promoción de prácticas agrícolas sostenibles** que reducen las emisiones de gases de efecto invernadero y mejoran la resiliencia climática, asegurando que estas acciones no solo sean beneficiosas, sino también esenciales para la sostenibilidad a largo plazo.
- Por otra parte, las **Políticas de Mitigación de Riesgos** están diseñadas para reducir la vulnerabilidad frente a amenazas. Un ejemplo notable es la mejora de los sistemas de riego en regiones vulnerables a la sequía, lo cual mitiga el impacto de las sequías recurrentes y asegura la seguridad alimentaria en regiones críticas.

Finalmente, las **Políticas de Desarrollo Integral/Estratégico** son fundamentales para lograr una transformación profunda y sostenible del sector agroalimentario, enfocándose en su desarrollo estratégico a largo plazo. Un ejemplo es **fomentar las inversiones en investigación y desarrollo (I+D)**, para generar innovaciones tecnológicas que mejoren la productividad y sostenibilidad del sector, asegurando que el sistema agroalimentario esté preparado para los desafíos futuros.

Este marco de acción asegura un avance efectivo hacia la construcción de sistemas agroindustriales/alimentarios sostenibles y resilientes, adaptando las políticas según la urgencia y el impacto esperado de las mismas. En las siguientes secciones, se presentarán propuestas de instrumentos específicos que harán referencia a estas categorías o al marco de acción estratégico, garantizando su implementación efectiva.

4.2.2. Reorientar los instrumentos hacia la generación de bienes públicos

Uno de los principales retos en el tránsito hacia una nueva generación de políticas para los sistemas agroindustriales/alimentarios, es la necesidad de reorientar los instrumentos de política hacia la generación de bienes públicos, que tienen un impacto significativo y duradero en el desarrollo del sector (Conroy, Rondinone, De Salvo, & Muñoz, 2024).

En este contexto, las políticas orientadas a bienes privados deben considerarse **transitorias**, con el objetivo de redirigir gradualmente los recursos hacia bienes públicos, que encajan dentro de la categoría de **Políticas de Desarrollo Integral/Estratégico**.

La evidencia muestra que la proporción de gasto público destinada a bienes públicos, como la investigación, la infraestructura y los sistemas de control fitosanitario, está directamente relacionada con un mejor desempeño del sector agropecuario. En contraposición, el gasto en bienes privados, como insumos de producción, apoyos a los precios y pagos directos, aunque necesarios en el corto plazo, deberían ser tratados como **Políticas de Transición**, que facilitan el camino hacia un enfoque más sostenible y orientado a bienes públicos.

Diferentes estudios encontraron que el gasto público en el sector agropecuario no tenía un gran efecto positivo sobre el PBI del sector, pero que si se dividía el gasto entre “subsidios no sociales” o “bienes privados” y “bienes públicos” (como inversión en I+D, control de enfermedades de plantas y animales y protección ambiental), los primeros tenían efectos negativos, mientras que los segundos mostraban impactos positivos (Allcott, Lederman y López (2006) y Anríquez et al., 2016). Este último, ampliando el análisis a años posteriores e incluyendo más países, utilizando los datos actualizado de Agrimonitor del BID sobre el gasto agrícola, mostró que los aumentos en el gasto público total, manteniendo constante la combinación de gasto entre bienes públicos y privados, tienen efectos relativamente pequeños en la promoción de los ingresos del sector agrícola. Por otro lado, al cambiar la combinación de gasto hacia bienes públicos, manteniendo constante el gasto total, tuvo un impacto significativamente mayor en el valor agregado per cápita del sector. Por ejemplo, se estimó que un cambio de 10 puntos porcentuales del presupuesto agropecuario de bienes privados a públicos, manteniendo constante el gasto total, aumentaba el valor agregado per cápita agrícola en alrededor del 5 por ciento; en cambio, lograr el mismo aumento habría requerido un aumento de alrededor del 25 por ciento o más en el gasto total, si la combinación se hubiera mantenido constante.

Entonces, la composición del gasto entre bienes públicos y privados es determinante para el desempeño del sector. Una proporción significativa del gasto público destinada actualmente a bienes privados podría ser redirigida, de **manera transitoria**, hacia bienes públicos, fortaleciendo así las **Políticas de Desarrollo Integral/Estratégico** que aseguran un impacto a largo plazo.

La evidencia sugiere que una mayor inversión en bienes públicos, como infraestructura, investigación y desarrollo, servicios de extensión agrícola, o sistemas de control fitosanitario, es esencial para mejorar el desempeño general del sector agropecuario y asegurar un crecimiento sostenible y equitativo. Como se mencionó, un redireccionamiento gradual de recursos desde políticas transitorias hacia políticas estratégicas podría optimizar el uso de los recursos públicos y fortalecer la capacidad

del sector agroindustrial/alimentario para responder a desafíos futuros, como el cambio climático y la volatilidad de los mercados.

4.2.3. La transición de subsidios a incentivos

El redireccionamiento del gasto público hacia la generación de bienes públicos está estrechamente vinculado al desafío de transitar de las tradicionales intervenciones estatales vía subsidios hacia mecanismos de incentivos que sean más eficientes y sostenibles. En este contexto, es esencial considerar que los subsidios actuales, si bien necesarios a corto plazo, deben clasificarse como **Políticas de Transición**, con el objetivo de evolucionar hacia incentivos más estratégicos que apoyen el desarrollo integral del sector.

Históricamente, los subsidios han sido utilizados para compensar situaciones adversas del mercado y apoyar sectores clave, pero a menudo han promovido prácticas que, si bien productivas a corto plazo, resultan dañinas para el medio ambiente y por lo tanto deben considerarse **Políticas de Transición** porque no están alineadas con los objetivos de desarrollo sostenible.

Para abordar los desafíos actuales y futuros, es esencial que las políticas públicas evolucionen desde enfoques basados en subsidios hacia incentivos que promuevan resultados tangibles en beneficio del desarrollo sostenible, encajando dentro de las Políticas de **Desarrollo Integral/Estratégico**. Esto implica una reestructura de estos mecanismos, orientándolos hacia el logro de metas específicas que equilibren las dimensiones económica, social y ambiental. Además, es crucial priorizar la inversión en I+D e innovación, así como la adopción de metodologías avanzadas como la agricultura climáticamente inteligente y la agricultura inteligente a la nutrición.

Un elemento clave de este enfoque es la **condicionalidad**, ofreciendo incentivos que estén vinculados al desempeño y al cumplimiento de objetivos ambientales y sociales claros. Estas políticas de condicionalidad representan **Políticas Imperativas**, ya que son esenciales, y han demostrado ser exitosas, para garantizar la sostenibilidad del sector. Por ejemplo, los pagos podrían condicionarse al mantenimiento o mejora de la calidad del suelo, la reducción de la contaminación por agroquímicos, o la protección de la biodiversidad. Con esta estrategia, se lograrán de manera sostenida los objetivos simultáneos de productividad y preservación de los ecosistemas a largo plazo.

La transición de subsidios a incentivos también debe considerar tanto mecanismos de mercado como no de mercado. Los primeros pueden incluir créditos fiscales, pagos por servicios ambientales o precios preferenciales para productos sostenibles, mientras que los mecanismos no de mercado pueden involucrar la provisión de infraestructura, capacitación y apoyo técnico que fomente prácticas más sostenibles entre los pequeños y medianos productores (ver síntesis de evidencia en Piñeiro, V. et. al. (2020)).

Este enfoque, al incentivar prácticas que son tanto productivas como sostenibles, contribuye al establecimiento de un sistema más resiliente y equitativo, alineado con las demandas contemporáneas de los consumidores y las necesidades del medio ambiente.

Así, las **Políticas de Desarrollo Integral/Estratégico** aseguran que se logren múltiples objetivos a largo plazo, consolidando un sector agroindustrial/alimentario más robusto y preparado para los desafíos futuros.

4.2.4. Potenciar el papel de los mercados

Los mercados, en sus diversas formas, juegan un papel crucial en el desarrollo sostenible de los sistemas agroindustriales/alimentarios (Rodríguez, D. et al, 2021; FAO et al, 2023). Conectan sistemas agroindustriales/alimentarios a nivel global, trasladando alimentos y otros productos de regiones con excedentes a aquellas con déficits, lo cual es esencial para garantizar la disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad de estos, particularmente de los alimentos.

Los mercados facilitan la redistribución de alimentos, asegurando que los productos fluyan desde regiones productivas hacia aquellas con menor producción, neutralizando así los choques negativos provocados por factores como el clima o las enfermedades. Esto no solo mejora la disponibilidad de alimentos, sino que también promueve la estabilidad del suministro y la diversidad dietética, contribuyendo a una nutrición equilibrada y a la salud general de la población.

Además, los mercados estabilizan los precios al permitir la movilidad de productos entre diferentes regiones, haciendo que los alimentos más asequibles, especialmente para las poblaciones vulnerables. Este acceso económico a alimentos de calidad es clave para combatir el hambre y la malnutrición, al tiempo que se mejora los estándares de salud mediante regulaciones y controles de calidad.

Un aspecto fundamental es el impulso a la productividad agroalimentaria que los mercados facilitan. A través de la transferencia de conocimientos, tecnologías y mejores prácticas, se incrementan la eficiencia y sostenibilidad del sector agroalimentario, refuerza la resiliencia frente a desafíos globales.

Finalmente, los mercados permiten una asignación más eficiente de los recursos, favoreciendo la producción en regiones, con abundancia de recursos en calidad y cantidad, más productivas y sostenibles, lo que contribuye a la resiliencia y sostenibilidad a largo plazo de los sistemas agroindustriales/alimentarios.

Para fortalecer el papel de los mercados en el desarrollo sostenible de los sistemas agroindustriales/alimentarios, es **estratégico** implementar políticas que faciliten el entorno comercial equitativo, eficiente y resiliente²⁹. Esto incluye la promoción de acuerdos comerciales internacionales que faciliten el comercio, establezcan normas de calidad y seguridad alimentaria, y fomenten prácticas sostenibles.

Es igualmente importante concluir negociaciones agrícolas pendientes y, como **Política Imperativa**, limitar las restricciones a las exportaciones durante crisis, para garantizar un flujo continuo de alimentos en situaciones de emergencia. Además, una **política**

²⁹ Una propuesta más detallada de políticas para impulsar el rol del comercio internacional se encuentra en Jank, M (2024)

integradora y estratégica sería la implementación de un sistema global de etiquetado, junto con un mayor reconocimiento mutuo de medidas sanitarias y fitosanitarias, lo cual puede mejorar la transparencia y la seguridad alimentaria a nivel mundial.

Finalmente, a nivel nacional, es **imperativo** reducir barreras comerciales y, como parte de una **política estratégica** de largo plazo, agilizar la logística de la cadena de suministro de alimentos, apoyadas por la digitalización y la convergencia regulatoria. Esto debe complementarse con políticas fiscales, monetarias y de tipo de cambio que aseguren un entorno económico estable. La promoción de mejoras tecnológicas e infraestructura, alineadas con estándares ambientales, y la facilitación del comercio regional también son fundamentales para crear un mercado más resiliente y sostenible.

4.2.5. El balance entre eficiencia y riesgos en los sistemas agroindustriales/alimentarios

En el contexto actual, caracterizado por cambios geopolíticos y rápidos avances tecnológicos, los sistemas agroindustriales/alimentarios enfrentan la presión de ser no solo eficientes, sino también resilientes (Pietrobelli y Seri, 2023). La capacidad de adaptación a disrupciones como la pandemia de COVID-19, tensiones comerciales y la adopción de tecnologías de la Industria 4.0 ha resaltado la necesidad de reconfigurar las cadenas de valor globales. Esta reconfiguración exige que los sistemas agroindustriales/alimentarios sean lo suficientemente flexibles para adaptarse rápidamente a nuevas circunstancias, equilibrando la eficiencia con una sólida gestión de riesgos. Aquí, las políticas de **mitigación de riesgos** son imperativas para asegurar la continuidad operativa y capacidad de respuesta en escenarios adversos.

Una aproximación que combine una alta eficiencia operativa con una robusta capacidad de adaptación y recuperación garantizará que los sistemas agroalimentarios sean sostenibles y capaces de enfrentar los desafíos de un entorno global cada vez más complejo y cambiante.

Para complementar este enfoque, es fundamental incorporar políticas de resiliencia frente al cambio climático, estructuradas en tres pilares (Surminski y Lopez, 2015): **adaptación, mitigación y compensación por daños**. La **adaptación** se centra en desarrollar prácticas agrícolas que aumenten la capacidad de los sistemas agroindustriales/alimentarios para enfrentar nuevas condiciones climáticas, como la diversificación de cultivos y la implementación de sistemas de riego eficientes. Estas medidas pueden ser vistas como **Políticas de Desarrollo Integral/Estratégico**, enfocadas en asegurar la sostenibilidad a largo plazo. La **mitigación** busca reducir las emisiones de gases de efecto invernadero mediante la adopción de prácticas sostenibles y la transición hacia energías renovables en la producción y distribución de alimentos. En este contexto, los compromisos de mitigación en la agricultura, aunque incluidos en los objetivos de varios países dentro de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (CDN), presentan desafíos en su implementación. Dado que la efectividad de estas medidas a largo plazo aún no está completamente demostrada, podrían

considerarse como **políticas transitorias** hasta que se cuente con más evidencia sobre su impacto.

Finalmente, la **compensación por daños** establece mecanismos financieros, como seguros agrícolas y fondos de emergencia, para apoyar a los actores afectados por eventos climáticos extremos. Estas acciones también se alinean con las **Políticas Imperativas**, asegurando que las pérdidas sean minimizadas y que los actores puedan recuperarse rápidamente. Estos tres pilares, cuando se integran en las políticas y estrategias agroindustriales/alimentarias, no solo refuerzan la resiliencia frente al cambio climático, sino que también promueven un desarrollo sostenible en un entorno global cada vez más desafiante.

La reducción de la vulnerabilidad se convierte en un pilar central para estos sistemas. Las empresas y los actores dentro de las cadenas de valor buscan cada vez más ubicaciones de producción que ofrezcan no solo costos competitivos, sino también estabilidad y capacidad de recuperación ante eventos disruptivos. Así, la eficiencia ya no se mide exclusivamente por la capacidad de producir a bajo costo, sino también por la capacidad de mantener la continuidad operativa en circunstancias adversas.

Asimismo, la resiliencia de las cadenas de suministro ha cobrado una relevancia aún mayor. La integración en redes de producción internacionales puede mejorar la resistencia frente a choques globales, pero también subraya la necesidad de contar con opciones de suministro diversificadas y seguras. Este equilibrio entre eficiencia y resiliencia es crucial para asegurar la estabilidad operativa a largo plazo, permitiendo que los sistemas agroindustriales/alimentarios respondan eficazmente a las fluctuaciones del entorno global.

La infraestructura logística de calidad es otro factor **estratégico** esencial tanto para la eficiencia como para la gestión de riesgos. Las mejoras en la infraestructura y la logística son fundamentales para mantener la competitividad en un mercado globalizado, al mismo tiempo que se **mitigan los riesgos** asociados con la producción y distribución de alimentos. Una infraestructura robusta no solo optimiza los procesos productivos, sino que también fortalece la capacidad de los sistemas agroindustriales/alimentarios para enfrentar interrupciones.

Además, las políticas para la innovación y el desarrollo del capital humano son **estratégicas** para lograr este equilibrio. La inversión en tecnologías avanzadas y la formación de un capital humano capacitado permiten no solo mejorar la eficiencia, sino también **mitigar los riesgos** inherentes a la producción y distribución agroalimentaria. La adopción de nuevas tecnologías, junto con un enfoque en la capacitación continua, asegura que los sistemas agroindustriales/alimentarios sean competitivos y resilientes frente a los desafíos actuales y futuros.

5. LA IMPORTANCIA DE ADECUAR LA INSTITUCIONALIDAD PUBLICA HACIA UNA GOBERNANZA TRANSFORMATIVA DE LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIOS³⁰

Los modelos institucionales y organizacionales de los Ministerios de Agricultura y Ganadería en la mayoría de los países en desarrollo han estado asociados a dos requerimientos principales: a) la expansión de la oferta de ciertos productos importantes para el desarrollo económico o la seguridad alimentaria y b) el desarrollo y protección de la agricultura familiar. Esa organización e institucionalidad ha estado marcado por varias decisiones estratégicas, que a su vez orientaban las políticas, planes, y programas que esos Ministerios debían formular e implementar, definiendo en buena medida su estructura operacional.

Un dilema tradicional de la política agropecuaria y de seguridad alimentaria es entre tratar de sostener precios altos en apoyo de los productores, lo que aumenta la oferta, o disponibilidad (uno de los componentes de la seguridad alimentaria) o por el contrario enfatizar precios bajos o asequibles para los consumidores para facilitar el acceso económico (otro de los componentes de la seguridad alimentaria). Este dilema se manifiesta especialmente en la política de comercio internacional, con la protección tarifaria y medidas relacionadas, que incrementan los precios internos y es el principal instrumento de política en muchos países de la región (ver por ejemplo, Rubén Flores Agreda, Gonzalo Muñoz, Carmine Paolo De Salvo, Andrea Alcaraz Rivero, 2020).

Al mismo tiempo, la mayoría de los países de la región tienen elaboradas estrategias, planes, programas para la seguridad alimentaria y nutricional, con leyes que establecen el derecho a la alimentación y una institucionalidad paralela (por ejemplo, Secretarías de SAN que dependen de Presidencia u otros entes). El problema es articular los objetivos de seguridad alimentaria y nutricional desde la perspectiva del consumidor, que en general, es un problema de ingresos y no de carencia de producción de alimentos, con la de apoyo a los productores.

Un segundo debate ha sido si apoyar a productores “modernos,” con mayor potencialidad (por razones de eficiencia y productividad), o si el foco debe estar en los productores pequeños y familiares (por razones de equidad y superación de la pobreza). Obviamente, más que optar entre unos y otros lo que se necesita son enfoques diferenciados dentro de un marco consistente de políticas para el sector. Un tercer debate es entre exportaciones y mercado interno, en parte relacionado con la dicotomía entre productos para la venta comercial (“*cash crops*”) o productos para la nutrición familiar (“*staple crops*” o “*food crops*”). Obviamente, se trata de mantener un balance entre la orientación hacia la exportación y hacia el consumo en el mercado interno, asegurando que la producción de alimentos nutritivos para el consumo interno, especialmente la que proviene de productores pequeños y familiares, recibe adecuado apoyo. Finalmente, un cuarto aspecto es la necesidad de enlazar los temas de

³⁰ Esta sección se basa en parte en Díaz-Bonilla, 2023d y Díaz-Bonilla y Furche, 2021.

producción, empleo y generación de ingresos con dos requerimientos adicionales mencionados antes: por un lado, la sostenibilidad y resiliencia ambiental; y por otro, los aspectos de salud y nutrición.

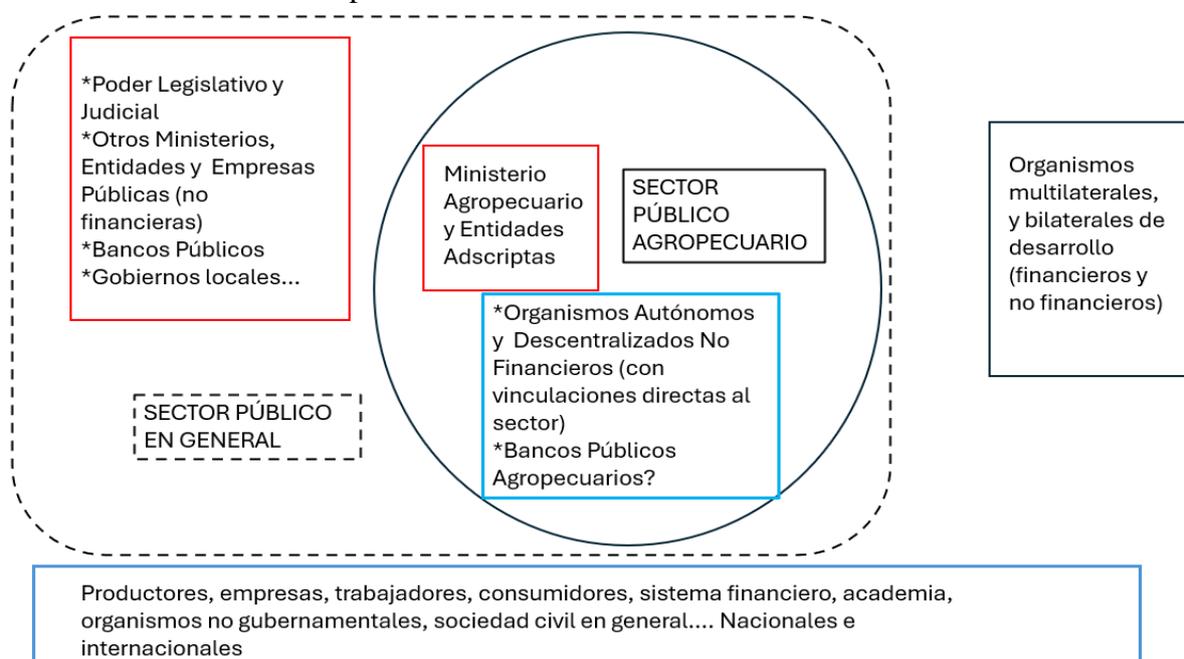
Todo esto tiene implicaciones organizativas e institucionales para articular los mecanismos de trabajo con otros Ministerios.

En la medida en que la actividad agropecuaria se ha visualizado como más compleja, formando parte de sistemas agroindustriales/alimentarios más amplios, y con tipos de demandas y alcances de las políticas relacionadas que se han ido ampliando, esto ha tenido variadas implicaciones para la organización institucional del “sector público agropecuario.”

El Gráfico 6 muestra esa complejidad, con diferentes niveles a considerar: a) el MAG y las entidades dentro del mismo; b) los entes autónomos pero que trabajan directamente en temas del sector agropecuario; c) las vinculaciones con otros Ministerios y entidades públicas que realizan acciones que tienen impactos directos para el sector; d) los organismos multilaterales y bilaterales de desarrollo (financieros y no financieros); y e) el sector privado y la sociedad civil, en general, tanto nacional como internacional.

En principio, solamente los niveles a) y b) pueden considerarse “sector público agropecuario” (con la duda sobre dónde estarían ubicados los bancos públicos agropecuarios, cuya institucionalidad varía entre países).

Gráfico 6. Marco Conceptual



Fuente: autores

En relación con el resto del sector público, hay varios puntos por mencionarse. Primero, un tema central es la articulación del MAG y sus entidades directamente vinculadas con al menos dos entes centrales del resto del sector público: los entes de planificación

estratégica, que definen la visión estratégica y objetivos para el país en su conjunto y los Ministerios de Finanzas/Hacienda/Economía que preparan los presupuestos. En principio, los primeros deberían servir para enmarcar los objetivos sectoriales y los segundos determinarían los recursos monetarios que el sector público agropecuario tendría para alcanzar esos objetivos. En la práctica, muchos de los marcos y procesos presupuestarios tienen un gran componente inercial y sin claros objetivos que definan la disponibilidad de recursos para el MAG y las entidades relacionadas.

Los programas generales de seguridad alimentaria y nutricional, y ahora la visión de sistemas alimentarios, han subrayado las vinculaciones con otros Ministerios (sobre esto se vuelve más adelante).

Los cambios mencionados en las diferentes secciones anteriores y sus impactos sobre diferentes enfoques de políticas, han tenido repercusiones en la organización de los MAGs, como se analiza brevemente a continuación.

Ministerios tradicionales con enfoque sectorial. Estos ministerios continúan con sus servicios generales como: Planificación y estadísticas; Investigación y extensión (transferencia) de tecnología agrícola; Aspectos sanitarios, fitosanitarios y de inocuidad de los alimentos (con intentos de organizarlos alrededor del concepto de “Una Salud”); Riego y drenaje; Ordenamiento territorial; Infraestructura de comercialización y otras; Apoyo a organizaciones asociativas; Comercio, y otros temas y servicios relacionados. Un tema relevante interno es cómo funciona el otorgamiento efectivo de esos servicios, y su organización por productos, productores, y/o regiones. Y hacia afuera, la pregunta es cómo opera y se posiciona el MAG en relación con la visión o estrategia nacional de desarrollo.

Enfoque territorial y de pequeños productores. El enfoque de los programas de Desarrollo Rural Integrado (DRI) de los años 1970 y 1980 combinaban el énfasis en los pequeños productores con un enfoque de desarrollo territorial, que planteaba inversiones en infraestructura, salud, educación y otros aspectos a nivel local. Este enfoque condujo a la creación de las Secretarías de DRI o equivalentes, dependiendo de alguna alta autoridad con capacidad de convocar y coordinar el trabajo de los diferentes Ministerios y agencias. Diferentes países siguen operando una variedad de enfoques de desarrollo territorial/rural, usualmente con un foco en agricultores familiares y pequeños, pero con diferentes formas institucionales y operativas que no siempre aseguran la coherencia del trabajo de campo con los beneficiarios directos.

Productores diferenciados. Mientras que el enfoque tradicional ha sido sobre productos específicos, el DRI puso de relieve las diferencias entre productores de subsistencia, productores familiares más o menos competitivos y productores comerciales, dando lugar a enfoques que se centraban de manera diferencial en estos tipos de actores. Por lo tanto, aparecieron otras innovaciones institucionales, en al menos tres modalidades: i) como unidades separadas para productores pequeños/familiares dentro del MAG, a veces dentro del concepto de desarrollo rural/territorial; ii) Ministerios diferenciados para productores pequeños/familiares, y para productores comerciales; y iii) transferir la

atención de los productores agropecuarios de subsistencia o pequeños a los Ministerios de asistencia o desarrollo social, usando instrumentos como las transferencias condicionadas.

Enfoques de cadenas de valor. La obvia constatación que los productos agropecuarios primarios son parte de sistemas productivos más complejos (empaques, transporte, procesamiento, comercialización y distribución, consumo y aún manejo de residuos) llevó a la consideración de las “cadenas de valor.” Este enfoque, siguiendo algunas ideas de Michael Porter, empezó a tomar fuerza en los 1990s (Stamm and von Drachenfels 2011). Desde el punto institucional, el enfoque de cadenas de valor dio lugar al debate acerca de si la agroindustria debe estar en los Ministerios de Agricultura o en los de Industria o similares. Un mecanismo relacionado ha sido la estructuración de Consejos de Competitividad por Cadenas de Valor (o entidades similares), con la participación de organismos públicos relevantes y organizaciones del sector privado productivo (Ghezzi, Hallak, Stein, Ordoñez y Salazar. 2022). Adicionalmente, y sea cual sea la composición de estos Consejos, siempre está la pregunta sobre qué ministerio (agricultura, industria u otro) debería coordinarlos.

Bioeconomía. Como se mencionó, este concepto engloba y expande los temas más tradicionales de las cadenas de valor con productos agropecuarios, alimentarios y no alimentarios, y plantea temas organizacionales similares, respecto a la articulación de los ministerios de agricultura tradicionales con los otros ministerios con funciones relacionadas con las actividades que van más allá de la producción primaria. Por ejemplo, el caso de los Ministerios de Salud en relación con las bio-medicinas, o de los Ministerios de Energía respecto de los bio-combustibles, y otros ejemplos similares.

Coordinación de temas transversales. Como se mencionó antes, los programas generales de seguridad alimentaria y nutricional (SAN), y más recientemente el enfoque de sistemas alimentarios, han subrayado las vinculaciones con otros Ministerios, que, dependiendo de la organización institucional de los países involucra bloques como los mostrados en el Gráfico 7

Gráfico 7



Fuente: Díaz-Bonilla, 2023d

Esos bloques abarcan los principales grupos de políticas e intervenciones relacionadas con los múltiples objetivos mencionados previamente. Esa categorización, que también ha sido utilizada en el caso de los programas transversales de seguridad alimentaria,³¹ tiene correlación con una estructura institucional general de Ministerios y organismos gubernamentales, tales como, por ejemplo, 1) Ministerios de Agricultura y Ganadería (MAGs) y quizás involucrando a los Ministerios de Industria o similares para los aspectos agroindustriales; 2) Ministerio de Infraestructura; 3) Ministerio de Desarrollo o Asistencia Social; 4) Ministerio de Salud, y 5) Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (o similares).³² En ese sentido si se consideran los diferentes objetivos mencionados, entonces puede haber diferentes maneras de pensar los MAGs, sus funciones específicas, y potenciales superposiciones y cruces entre todos estos ministerios y entes públicos.

En particular, dada la importancia de los objetivos medioambientales y de nutrición, dos vinculaciones institucionales relevantes para los MAGs son las que tienen que ver con los Ministerios de Medio Ambiente (que a veces tienen competencias y responsabilidades que se superponen o colisionan con los MAGs, como los relacionados con los temas forestales, pesqueros y/o de gestión de recursos naturales) y con los Ministerios de Salud (en los temas relacionados con la salud y la nutrición, que incluyen aspectos como los controles por la inocuidad alimentaria, o la promoción de políticas y regulaciones que busquen combatir no sólo la desnutrición, sino también el sobrepeso y la obesidad, y distintas formas de deficiencias nutricionales).

Los diferentes objetivos y niveles de intervención han llevado al establecimiento de mecanismos de coordinación intersectorial en los que pueden participar los Ministros de Agricultura, Salud y Medio Ambiente, pero quizás también otros Ministerios y entes públicos.

En el caso de los programas de desarrollo rural y territorial, los mecanismos de coordinación intersectorial incluyen tanto a las autoridades nacionales como a los gobiernos locales.

Asimismo, aún muchos países no han terminado de compatibilizar las secretarías y entes de SAN, los puntos focales de las negociaciones climáticas y temas ambientales, y los “convocantes nacionales” del proceso de Naciones Unidas sobre sistemas alimentarios.

En síntesis, la complejidad de las relaciones y articulaciones de la producción agropecuaria y sus componentes productivos, sociales y económicos no puede ser administrada únicamente desde una autoridad e institucionalidad exclusivamente

³¹ Esta organización de los bloques temáticos está siendo utilizada por el UN Hub de los Sistemas Alimentarios en Roma, para recolectar la información del gasto público en relación con los sistemas alimentarios.

³² También existen las articulaciones con entes ocupados de temas transversales, como los Ministerios de la Mujer.

sectorial, por lo que los mecanismos de coordinación y articulación entre ministerios y organismos son una necesidad y requieren ser analizados y perfeccionados.

Algunas ideas para la institucionalidad dentro del sector público. Ante la complejidad en objetivos y actividades, los gobiernos suelen recurrir a cambios en los organigramas. Pero esto es muy limitado, ya que, usando una analogía, esto corresponde solamente al “esqueleto” del cuerpo del sector público. Faltan otras partes de ese “cuerpo” (ver abajo). Además, cualquiera sea la forma en que se asignen responsabilidades y tareas en el organigrama, siempre habrá actividades que crucen más de uno de los bloques definidos en el organigrama. Por ello, en un sentido amplio, las innovaciones institucionales que atiendan la complejidad de la agenda del sector agroalimentario deberán ir más allá de enfoques basados únicamente en ajustes de organigramas.

En efecto, los mecanismos institucionales deberían considerar al menos tres niveles:

- a. Un programa operativo plurianual con objetivos y horizontes temporales, que pueda desdoblarse en programas de menor plazo; esto debería estar articulado con los planes y visiones estratégicas nacionales (el “cerebro”).
- b. Un organigrama con funciones claras y mecanismos de coordinación claramente definidos (el “esqueleto”).
- c. Un presupuesto programático alineado con el plan plurianual mencionado en a) y revisiones periódicas de la ejecución (monitoreo y evaluación) frente a los objetivos definidos (los “nervios, músculos y otros órganos”).

Los componentes a) y c) deberán implementarse como un ciclo de Programación, Ejecución y Control (PEC) considerando los múltiples objetivos que se persiguen y haciendo seguimiento a las actividades programadas. Esto implica fortalecer las capacidades del ministerio, secretaría o grupo coordinador que elabora el presupuesto, así como de las entidades correspondientes en los ministerios ejecutores. Se deberían establecer reuniones obligatorias de programación y coordinación orientadas a resultados (al menos una vez al año), así como mecanismo de ejecución/control (al menos cada seis meses). Este centro de coordinación/operaciones debe establecer, junto con los ministerios ejecutores, la programación presupuestaria y operativa. Los eventos periódicos de planificación/control deben tener metas concretas y verificables, así como un sistema de seguimiento de la ejecución de las actividades programadas y evaluación de resultados (como se mencionó en la sección de políticas).

El componente b) debe incluir mecanismos operacionales claros de ejecución directa a nivel local y de grupos sociales, con registros integrados de beneficiarios y el uso de instrumentos digitales de seguimiento y consulta directa con la población participante en los programas para seguir los avances y la implementación efectiva de las actividades previstas. La ejecución también se beneficiará de amplios mecanismos de consulta multi actor (aspecto también remarcado en la sección de políticas).

Diferentes organizaciones y actores del sector privado y la sociedad civil. Además de la ampliación de temas y áreas de acción dentro del sector público con implicaciones en el

funcionamiento del sector agroalimentario, existe una variedad de organizaciones no públicas, como cooperativas y grupos de productores, consejos y asociaciones privadas agroindustriales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros tipos de entidades de la sociedad civil. del tipo no público, de la sociedad civil. Frecuentemente pueden cumplir funciones de asesoramiento técnico y comercial, innovación y gestión, apoyo crediticio, cuidado del medio ambiente, etc. (ver por ejemplo, Díaz-Bonilla and Furche, 2021).

En muchos casos, sus operaciones involucrarían la provisión de bienes (semi) públicos. Por lo tanto, una adecuada definición de los mecanismos de articulación y cooperación entre este tipo de organizaciones y agencias públicas sería beneficiosa para toda la sociedad.

Por ejemplo, ayudaría tener un enfoque más sistemático para la estructuración de Consejos de Competitividad por Cadenas de Valor (o entidades similares), con la participación de organismos públicos relevantes, organizaciones del sector privado, participantes del trabajo y de la sociedad civil, y representantes de consumidores, así como miembros de la academia. Estos Consejos pueden llevar adelante planes acordados multianuales de competitividad, sostenibilidad, e inclusión social de las cadenas (ver Ghezzi, Hallak, Stein, Ordoñez, y Salazar. 2022).

Coordinación con los organismos multilaterales (financieros y de cooperación técnica).

Como se señala en CEPAL, FAO e IICA (2021) un aspecto importante del trabajo institucional es articular desde la perspectiva de los gobiernos nacionales el trabajo de los organismos de cooperación y de financiamiento internacional, para viabilizar la implementación y efectividad de esos programas internacionales, en especial en el contexto de restricciones fiscales.

Bibliografía

AAPRESID, AACREA y GPS, 2023., Evolución de la agricultura extensiva de Argentina: Hacia un sistema productivo sustentable.

Avanzar2030 (2023). Proyecto de investigación colaborativa que está basado en la evidencia. IFPRI/IICA. Disponible en : <https://opsaa.iica.int/resource-1271-avanzar-2030>

Barrett, Christopher B., Thomas Reardon, Johan Swinnen, and David Zilberman. (2022). "Agri-food Value Chain Revolutions in Low- and Middle-Income Countries." *Journal of Economic Literature*, 60 (4): 1316–77.DOI: 10.1257/jel.20201539

Kym Anderson y Will Martin Editors “Agricultural Trade Reform & the Doha Development Agenda”. Copublication of The World Bank and Palgrave Macmillan.

Birdsall, Nancy M.; Campos, Jose Edgardo L.; Kim, Chang-Shik; Corden, W. Max; MacDonald, Lawrence [editor]; Pack, Howard; Page, John; Sabor, Richard; Stiglitz, Joseph E (2007). *The East Asian miracle : economic growth and public policy* : Main

report (English). A World Bank policy research report Washington, D.C. : World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/975081468244550798/Main-report>

Bisang, R; M. Regunaga, Coordinadores.(2022) La Bioeconomía como estrategia para fortalecer la integración del MERCOSUR. IICA.

CEPAL, FAO e IICA (2021). Perspectivas de la Agricultura y del Desarrollo Rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2021-2022. Coordinador editorial: Joaquín Arias. San José, C.R.: IICA, 2021.

Chen, L y M. Evers. War without smoke. International Security Vol 48. No2. Fall 2023.

Conroy, H. V., Rondinone, G., De Salvo, C. P., & Muñoz, G. (2024). *Políticas agropecuarias en América Latina y el Caribe 2023*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://www.iadb.org/agrimonitor>

CRS (Congressional Research Service).(2022). The Bioeconomy: A Primer. Author Marcy Gallo. R46881. Updated September 19, 2022. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46881>

Davis, B., Mane, E., Gurbuzer, L. Y., Caivano, G., Piedrahita, N., Schneider, K., Azhar, N., Benali, M., Chaudhary, N., Rivera, R., Ambikapathi, R. and Winters, P. 2023. Estimating global and country-level employment in agrifood systems. FAO Statistics Working Paper Series, No. 23-34. Rome, FAO. <https://doi.org/10.4060/cc4337en>

Diamond, Jared (1997), Guns, Germs, and Steel: A Short History of Everybody for the Last 13,000 Years. W. W. Norton, March 1997

Díaz-Bonilla Eugenio. (2015). “Macroeconomics, agriculture, and food security: A guide to policy analysis in developing countries.” Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI). <http://dx.doi.org/10.2499/9780896298590>

Díaz-Bonilla, Eugenio. 2016. The future ain't what it used to be: Growth models, structural change, and history. MTID Working Paper. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI).
<http://ebrary.ifpri.org/cdm/ref/collection/p15738coll2/id/130280>

Díaz-Bonilla, Eugenio. 2019. Escenarios futuros del sistema agro-alimentario mundial: Algunas reflexiones para América Latina y Argentina. Anales de la ANAV (Tomo LXX): 166-244. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/87781>

Díaz-Bonilla, Eugenio (2020) La guerra comercial entre EE. UU. y China y sus impactos sobre el comercio agroindustrial. En Geopolítica de los alimentos: intereses, actores y posibles repuestas del Cono Sur / Martín Piñeiro... [et al.]; coordinación general de Martín Piñeiro; Guillermo Valles Galmés. – 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2020.

Díaz-Bonilla, E. (2023a). Financiamiento en Perspectivas de la Agricultura y del Desarrollo Rural en las Américas: Una mirada hacia América Latina y el Caribe. 2023-

2024. CEPAL/FAO/IICA. Pág. 119-123. Disponible en:

<https://repositorio.iica.int/handle/11324/21836>

Díaz-Bonilla, E. 2023b. Transformation of food systems: How can it be financed?

Frontiers of Agricultural Science and Engineering 10(1):109-123.

<https://doi.org/10.15302/J-FASE-2023483>.

Díaz-Bonilla, E. 2023c. Financing the Transformation of Food Systems: A Flow of

Funds Approach. [https://foodsystemeconomics.org/wp-content/uploads/Diaz-](https://foodsystemeconomics.org/wp-content/uploads/Diaz-Bonilla-2023.pdf)

[Bonilla-2023.pdf](https://foodsystemeconomics.org/wp-content/uploads/Diaz-Bonilla-2023.pdf)

Díaz-Bonilla, Eugenio (2023d). Reflexiones sobre el desarrollo agropecuario, rural y de los sistemas agro-alimentarios en América Latina y el Caribe.

<https://www.segib.org/wp-content/uploads/Diaz-Bonilla-n14.pdf>

Díaz-Bonilla, Eugenio; and Furche, Carlos. (2021). La transformación de los sistemas alimentarios de América Latina y el Caribe en el contexto de la agenda 2030 y de la crisis del COVID 19 reflexiones institucionales y de políticas públicas. LAC Working

Paper 25. Washington, DC: International Food Policy Research Institute (IFPRI).

<https://doi.org/10.2499/p15738coll2.134562>

Díaz-Bonilla, E., Swinnen, J., y Vos R. (2021). Financing the Transformation to

Healthy, Sustainable, and Equitable Food Systems. In “Beyond the Pandemic:

Transforming Food Systems after COVID-19.” IFPRI.

<https://ebrary.ifpri.org/utils/getfile/collection/p15738coll2/id/134334/filename/134555.pdf#page=15>)

Eugenio Díaz-Bonilla, Eduardo Trigo, and Rosario Campos (2024). *Acerca de Sistemas Alimentarios “Fallidos” y Otras Narrativas*. San José, C.R. : IICA.

<https://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/22073/BVE24034040e.pdf?sequence=14&isAllowed=y>

FAO, IFAD, PAHO, UNICEF and WFP. (2023). *Regional Overview of Food Security and Nutrition – Latin America and the Caribbean 2022: towards improving affordability of healthy diets*. Santiago.

FAO, IICA, CEPAL y P M A. (2024) *Financiamiento para la seguridad alimentaria y la nutrición en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

<https://doi.org/10.4060/cd0527es>

G. Brunori (2023). Towards a new generation of (agri-) food policies. *Bio-based and Applied Economics* 12(2): 103-113. doi: 10.36253/bae-14003

Ghezzi, Piero; Juan Carlos Hallak, Ernesto Stein, Romina Ordoñez, Lina Salazar.

(2022). Estrategias empresariales y políticas públicas para los desafíos del siglo XXI.

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Competir-en-la-agroindustria-Estrategias-empresariales-y-politicas-publicas-para-los-desafios-del-siglo-XXI.pdf>)

Global Panel on Agriculture and Food Systems for Nutrition. 2016. Food systems and diets: Facing the challenges of the 21st century. London, UK.

<https://www.glopan.org/wp-content/uploads/2019/06/ForesightReport.pdf>

Hirst, M; R. Russell, AM Sanjuan y G. Tokatlian. April, 2024) América Latina y el Sur Global en tiempos sin hegemonías. Revista CIDOB no 136..

HLPE. (2017). Nutrition and food systems. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. Roma.

Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-i7846e.pdf>.

Jank, M., Arias, J., Abdalla, M., Cardoso, V., Conislla, M., Diaz-Bonilla, E., Gilio, L. , Salazar, E., & Vega, K. (2024). International Trade and Global Food Security. Presented at the 3rd G20 Agriculture Working Group Meeting (MPA), IICA and INSPER Agroglobal. Disponible en: [https://opsaa.iica.int/resource-1544-presentacion:-comercio-internacional-y-seguridad-alimentaria-mundial:-3.%C2%AA-reunion-del-grupo-de-trabajo-sobre-agricultura-\(mpa\)-del-g20](https://opsaa.iica.int/resource-1544-presentacion:-comercio-internacional-y-seguridad-alimentaria-mundial:-3.%C2%AA-reunion-del-grupo-de-trabajo-sobre-agricultura-(mpa)-del-g20).

Orden, D. and Díaz Bonilla, E. (2006) “Holograms and Ghosts: New and Old Ideas for Agricultural Policy”

Organización de las Naciones Unidas. (2023). *Making food systems work for people and planet-Report of the Secretary-General*.

www.unfoodsystemshub.org/docs/unfoodsystemslibraries/stocktaking-moment/un-secretary-general/unfss2-secretary-general-report.pdf?sfvrsn=560b6fa6_19

Pietrobelli, Carlo and Seri, Cecilia. (August 31, 2023) Reshoring, Nearshoring and Development. Readiness and Implications for Latin America and the Caribbean .

Transnational Corporations Journal, Vol. 30, No. 2, 2023, Available at

SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4565802>

Piñeiro, V., Arias, J., Dürr, J., Elverdin, P., Ibáñez, A. M., Kinengyere, A., Morales Opazo, C., Owoo, N., Page, J. R., Prager, S. D., & Torero, M. (2020). A scoping review on incentives for adoption of sustainable agricultural practices and their outcomes. *Nature Sustainability*, 3, 809-820. <https://doi.org/10.1038/s41893-020-00616-1>

Pineiro, M; C. Luiselli, A. Ramos y E Trigo. (2022) The Global Food System. A Latin American Perspective. CARI y GPS. Editorial TESEO. . También editado en español. Ambas versiones están disponibles en las páginas de las instituciones patrocinantes y de la Editorial TESEO

Pineiro, M y V. Pineiro. (mayo 2022). Geopolítica de los alimentos en un mundo en transición CARI/GPS

Piñeiro, M (Coordinador) (2013) Agricultura y Desarrollo en América Latina: Gobernanza y Políticas Públicas. Panel Independiente sobre la Agricultura para el Desarrollo de América Latina PIADAL. Editorial TESEO

Rodríguez Sáenz, D., Bianchi, E., & Campos, A. (2021). *El comercio internacional de productos agroalimentarios de América Latina y el Caribe y la transformación de los*

sistemas alimentarios. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Recuperado de <https://www.iica.int/sites/default/files/publications/files/BVE21088342e.pdf>

Seong, j; et al. (dic. 2024). Geopolitics and the geometry of global trade. McKinsey Global Institute.

Stamm, Andreas and Christian von Drachenfels (2011) “Value Chain Development: Approaches and activities by seven UN agencies and opportunities for interagency cooperation” ILO
https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/@ifp_seed/documents/publication/wcms_170848.pdf

Surminski, S., & Lopez, A. (2015). Concept of loss and damage of climate change – a new challenge for climate decision-making? A climate science perspective. *Climate and Development*, 7, 267 - 277. <https://doi.org/10.1080/17565529.2014.934770>.

Tejeda, A. (2023). Repensar las políticas para el desarrollo de los sistemas alimentarios. Disponible en línea: <https://test-assets-opsaa.iica.int/storage/resource/2023/11/d12cf6da2833ec0b6e0ece699f43c92e.pdf>.

Tellis, Ashley. (May 2024) Inevitable Fractures: The Ukraine war and the global system. CARNEGIE.

US National Intelligence Council (2021). Global Trends 2040.
https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/GlobalTrends_2040.pdf

Viglizzo, E y R. Casas, Editores. 2023 El Agro y el Ambiente: Políticas y Estrategias. Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria. Prosa Ediciones, 2023