

UNA NUEVA GENERACIÓN DE POLITICAS PUBLICAS PARA LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIOS

Algunos aspectos institucionales

Eugenio Díaz-Bonilla

Agosto 28-29 2024

Gobernanza, instituciones y todo lo demás...

“**Governance** -the exercise of political, economic and administrative authority in the management of a country's affairs at all levels.... comprising the complex mechanisms, processes, relationships and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their rights and obligations and mediate their differences” (UNDP, 1997).

“.... **good governance**... comprises the rule of law, effective institutions, transparency and accountability in the management of public affairs, respect for human rights, and the participation of all citizens in the decisions that affect their lives... also requires effective political leadership that promotes strategic vision and broad consensus on policies.... needed to foster peace, stability and development.” UN/DESA, 2016

Douglass North, 1994 “**institutions** are the humanly devised constraints that structure human interaction. They are made up of formal constraints (e.g., rules, laws, constitutions), informal constraints (e.g., norms of behavior, conventions, self-imposed codes of conduct), and their enforcement characteristics. Together they define the incentive structure of societies.”

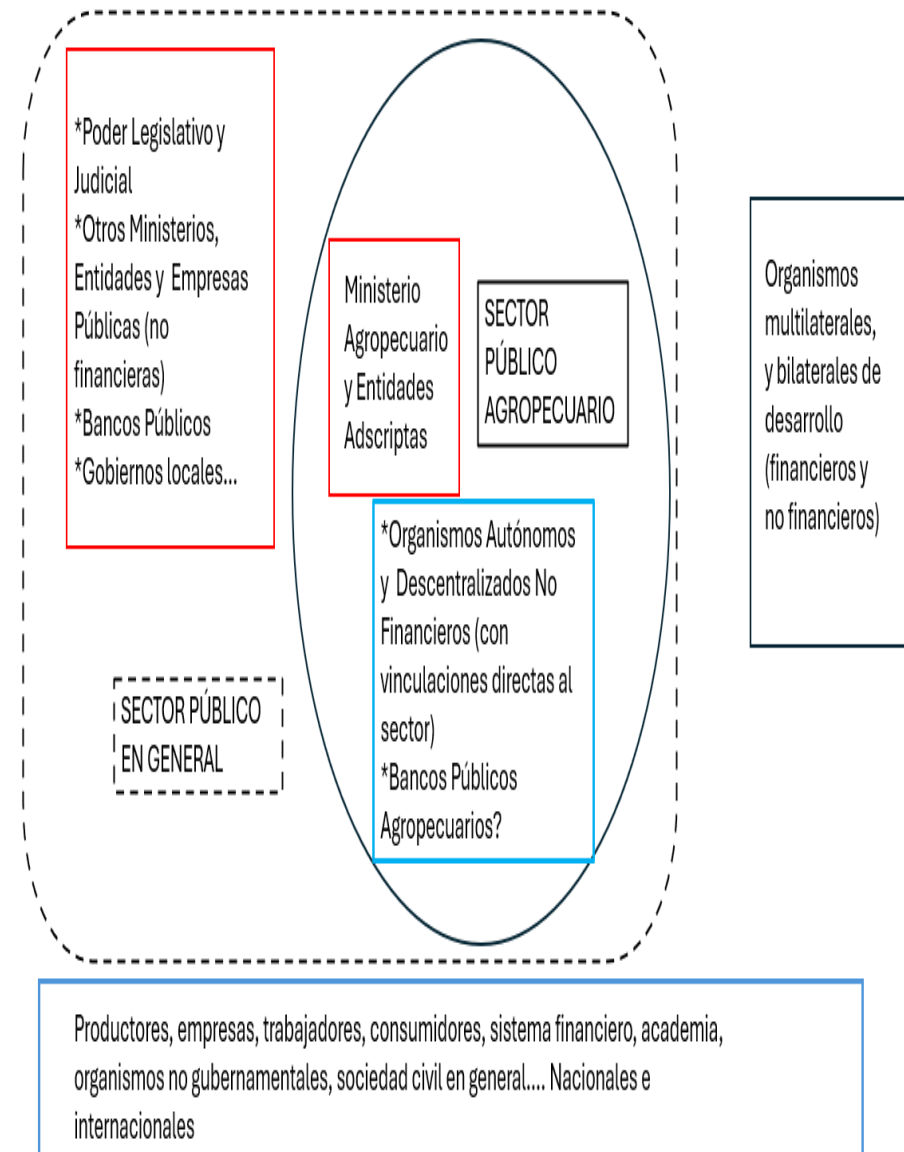
Acemoglu and Robinson (2013) “inclusive” versus “extractive” institutions

“The departments, ministries, groups or governments that implement economic, social and environmental policies...are as important for achieving development goals as the policies themselves.” UN/DESA, 2016

SESIONES ANTERORES: ¿QUÉ HACER, POR QUÉ, PARA QUÉ?

AHORA: ¿QUIÉN Y CÓMO?

CAMBIO DE CONTEXTO/PROBLEMAS>>NUEVAS POLÍTICAS>> NUEVA INSTITUCIONALIDAD



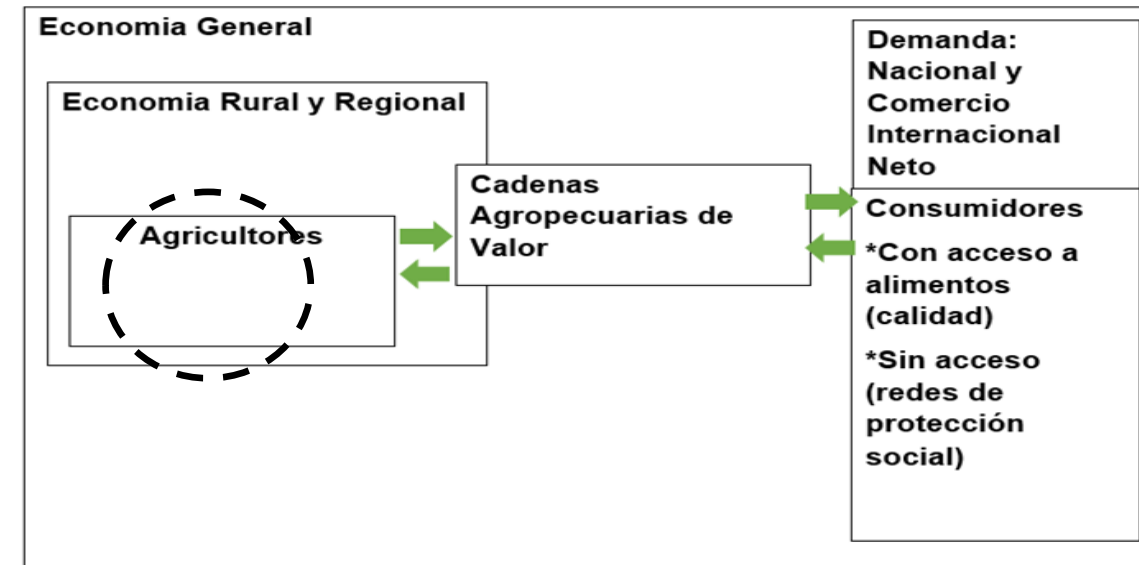
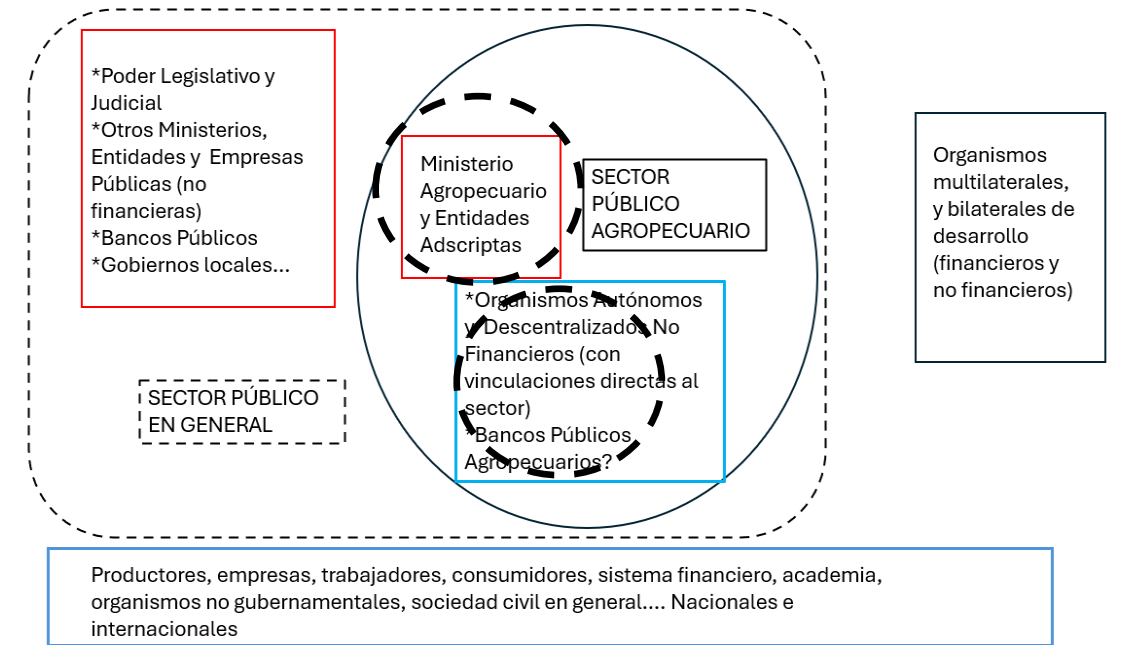
ISI y Estado activo

I. PROBLEMAS Y VISIONES DE DESARROLLO

- “Industrialización sustitutiva de importaciones” (ISI)
- Miedo de hambrunas (2da Guerra Mundial, India, Ehlirch, 1968)
- Buenos precios mundiales y crecimiento económico sostenido
- Sector agropecuario apoya con producción alimentos y exportaciones (fuerza laboral y ahorros; Johnston y Mellor, 1961)
- Temores de revoluciones campesinas. Alianza para el Progreso (1961) y reforma agraria
- Schultz, 1964, Jorgenson 1967. Tecnología y Revolución “Verde” versus “Roja”

II. INSTITUCIONALIDAD

- MAGs focalizados en **productos**
- Institutos de Reforma Agraria y Colonización
- Empresas públicas en insumos y comercialización (interna e internacional) de productos agropecuarios.
- Agencias de riego
- Instituciones de investigación y extensión
- Bancos públicos agropecuarios, crédito dirigido, con préstamos internacionales y/o redescuentos del banco central



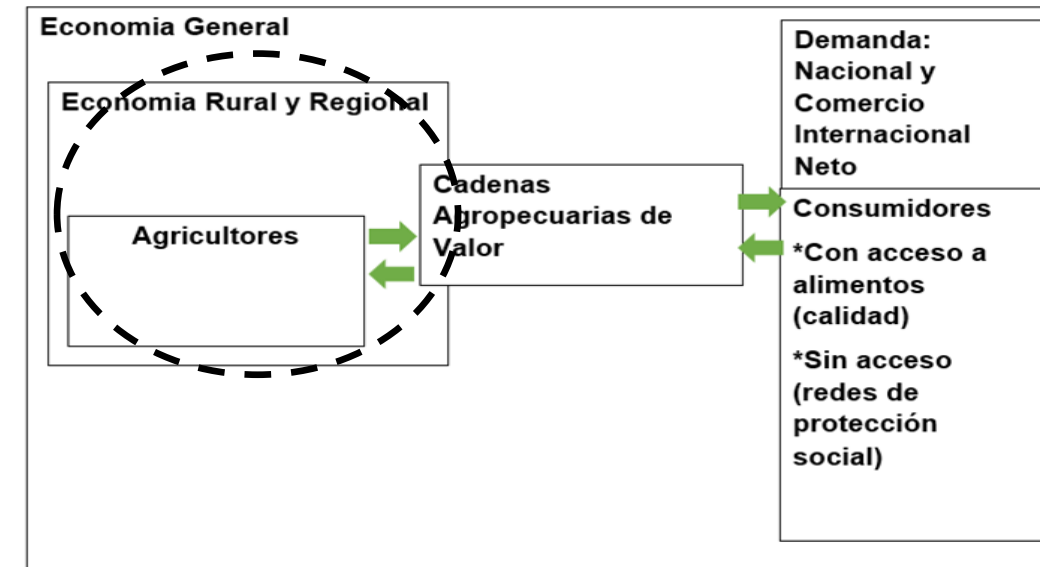
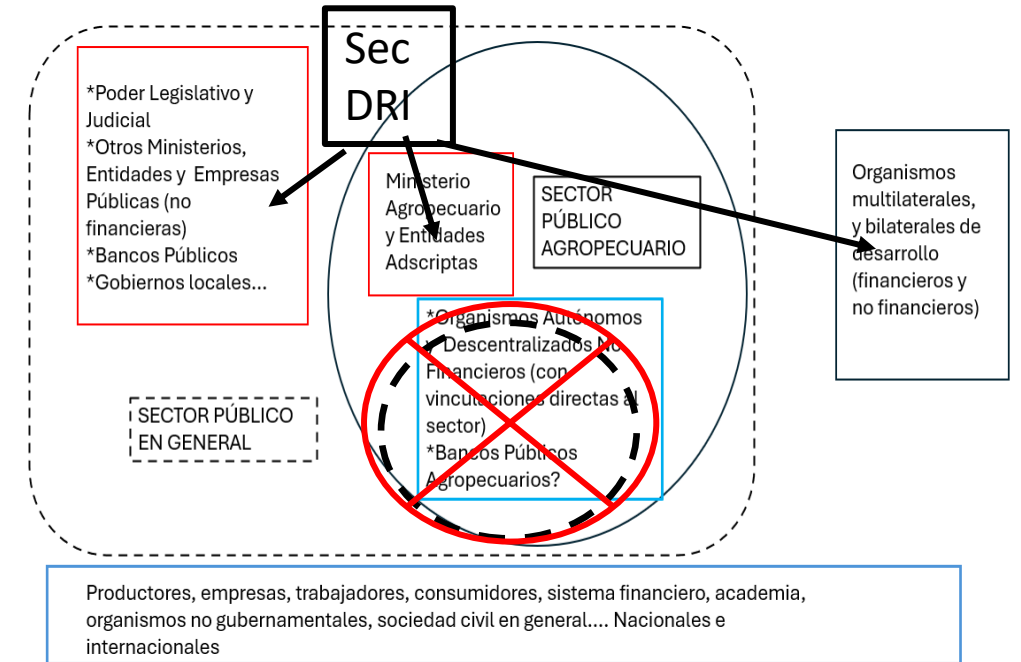
De ISI al “Ajuste Estructural”

I. PROBLEMAS Y VISIONES DE DESARROLLO

- Empieza revisión de ISI, “sesgo contra agricultura”, “undermining rural development with cheap credit”
- Shock de precios commodities en 1970s (mediados y fines).
- Pobreza (Chenery et al 1974) Necesidades básicas (Streeten, Burki 1978)
- 1980s. Recesión mundial, crisis de la deuda y derrumbe precios commodities segunda mitad

II. INSTITUCIONALIDAD

- Secretarías de Desarrollo Rural Integral de los 1970s y 1980s (en Presidencia como ente coordinador de alto nivel), retomadas en enfoques territoriales más recientes.
- En 1970s expansión de entidades públicas de provisión de insumos, comercialización, ventas minoristas... Por ejemplo, SAM (México) (principios 1980s) con coordinador de alto nivel
- Diferenciación de productores comerciales, familiares, de subsistencia
- Desarma buena parte de la institucionalidad en 1980s y 1990s “Programas de Ajuste Estructural” políticas macro, comerciales; “Programas de Ajuste Sectorial Agropecuario” liberalización del sistema institucional de empresas/entes/bancos públicos (World Bank 1986)



Del "Ajuste" a la "Globalización" y otras cosas...

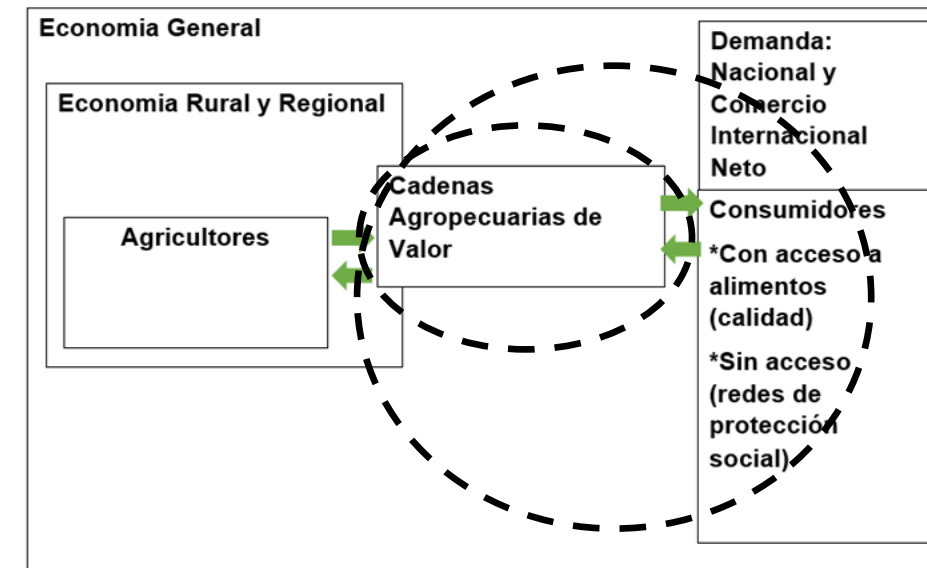
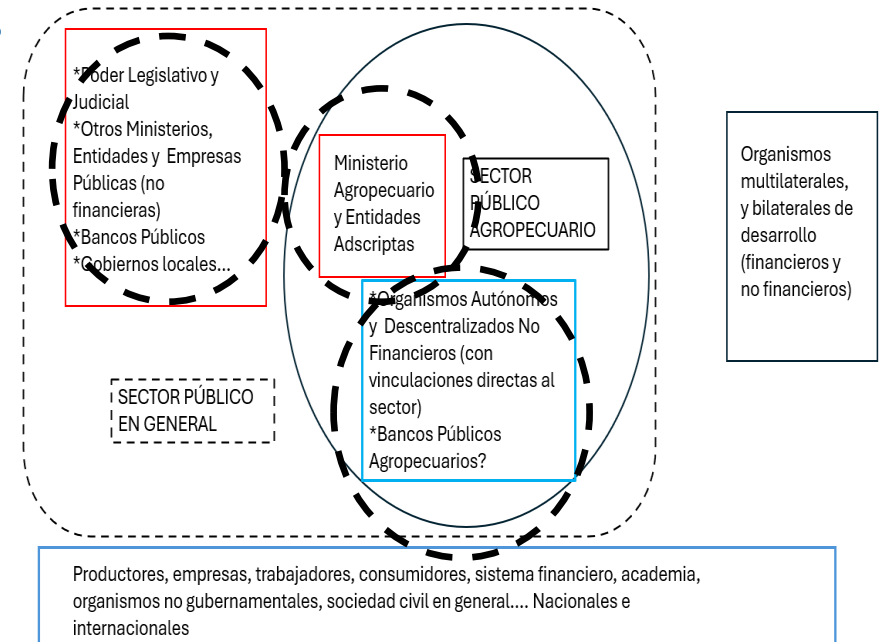
I. PROBLEMAS Y VISIONES DE DESARROLLO

- Urbanización, participación laboral mujer y "dietas de conveniencia" (alimentos procesados y fuera del hogar...). Expansión infraestructura...
- Expansión agroindustria (empresas nacionales y transnacionales)
- Enfoque de "cadenas agropecuarias" (el enfoque francés de "filières");
- Supermercados, comidas fuera del hogar (Reardon and Timmer 2012;
- De "necesidades básicas" (1970s), al Indicador de Desarrollo Humano de ONU, y a Metas del Milenio

- Cambios tecnológicos: 3ª revolución de la biología; energía (biocombustibles, renovables, autos y maquinaria eléctrica...)

II. INSTITUCIONALIDAD

- MAGs debilitados, pero absorben DRIs con enfoques territoriales.
- Mayor importancia de entidades de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentos, por exportaciones
- INIAs: interacción sector privado de insumos y organizaciones productores
- Entes de tierras: de reforma agraria a mercados de tierras y titularización
- Agro-industria: ¿MAG o Min. Industria? ¿Biocombustibles? ¿Bioeconomía?
- Consejos de Competitividad por Cadenas de Valor (experiencia de Japón e "industrial policies" en 1970s, trabajo de CEPAL, Robert Devlin y otros)
- Coordinación con Ministerios Comercio y RREE por tratados comerciales
- Programas de transferencias condicionadas y Min. Desarrollo Social



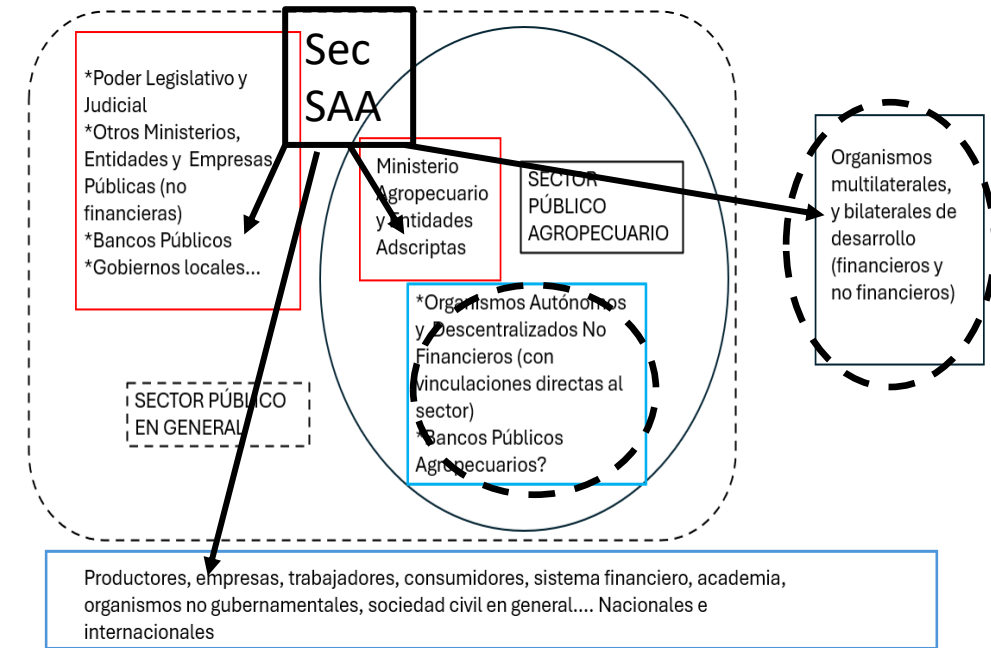
Post globalización e incertidumbre

I. PROBLEMAS Y VISIONES DE DESARROLLO

- Precios 2008-2011; regreso preocupación por “seguridad alimentaria”
- Food versus fuel
- De “dietas de conveniencia” a “dietas saludables” (hambre, nutrientes, obesidad, ENT)
- De Metas del Milenio a Agenda 2030. ONU 2019, 2021, 2023. Sistemas alimentarios. “Pathways” y Acuerdo de París 2015, negociaciones. NDCs y NAPs. Del sector agropecuario a sistemas agro-alimentarios.
- Crimen, eventos climáticos, y migraciones

II. INSTITUCIONALIDAD

- Secretarías de SAN...Pero débiles
- Recreación/refuerzo de entidades públicas en comercialización y distribución minorista
- “National conveners” de UNFSS y “focal points” de Acuerdo de París. Pero sin peso institucional
- Organismos internacionales: UNFSS Hub, “Convergence Initiative”, mandato de coordinación a bancos multilaterales de desarrollo.... De proyectos individuales a programas coordinados
- ¿Grupos Intersectoriales de Salud, Alimentación, Medio Ambiente y Competitividad?
- ¿“Secretaría de Sistemas Agro-Alimentarios”?



Algunas ideas 1

Aplicación del Ciclo PEC a todos los niveles.

A. Visión/plan general para SAA (dentro de visión/estrategia nacional); programa operativo plurianual con objetivos y tiempo (el “cerebro”). Metas cuantitativas, instrumentos, costos, financiamiento, y sistema de seguimiento y evaluación de resultados.

Marco para programas de Ministerios y agencias publicas, por cadenas agropecuarias, territorios, clusters... (formatos varios: programas sectoriales, proyectos, agendas de trabajo, contrato por resultados, acuerdos de ejecución...)

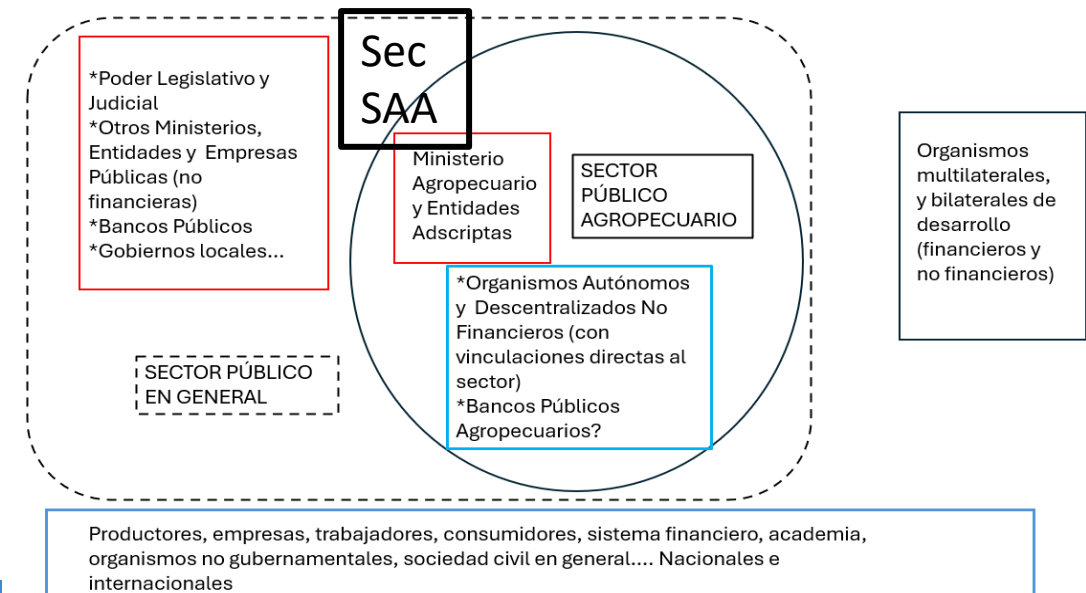
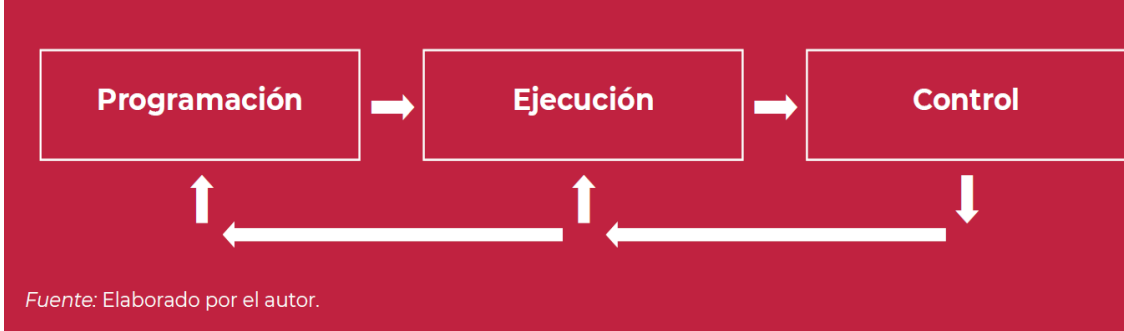
Incluye marco único de programación para organismos internacionales y acuerdos individuales con cada uno

B. Un organigrama con funciones claras y mecanismos de coordinación definidos (el “esqueleto”).

Secretaría de SAA: alto nivel que asegura que hay plan, presupuesto y organiza reuniones de seguimiento y evaluación. Tiene dinero (de organismos internacionales y/o co-decide con Min Fin el presupuesto y su uso...). Establece, junto con los ministerios ejecutores, la programación presupuestaria y operativa.

Acuerdos organizativos con cadenas agropecuarias, gobiernos territoriales, clusters, organizaciones de productores, otros actores...

El Ciclo de Programación, Ejecución y Control (PEC)



Algunas ideas 2

C. Un presupuesto programático alineado con el programa plurianual (punto A) y revisiones periódicas de la ejecución financiera y “física” de objetivos definidos (“nervios, músculos y otros órganos”).

Revisión del presupuesto público (gastos e ingresos) con visión de SAA

Gasto: agropecuario, protección social, salud, infraestructura, subsidios fósiles

Ingresos: impuestos internos, exenciones, aranceles por servicios, impuestos importaciones y exportaciones...

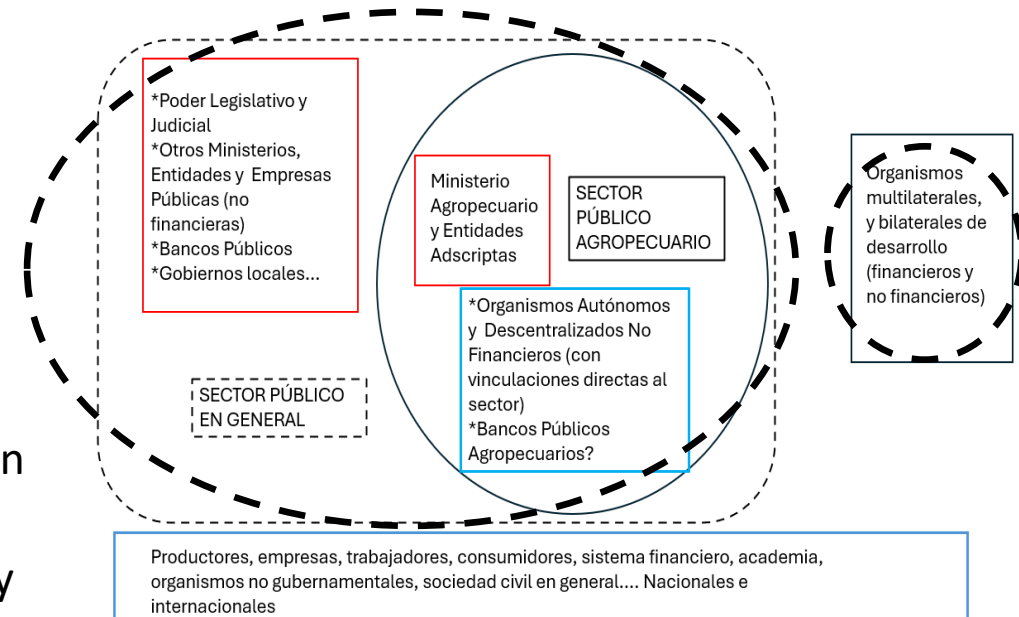
Adecuación del programa internacional de financiamiento y cooperación técnica

Fortalecer las capacidades de la SdeSAA, Ministerio que elabora el presupuesto nacional y el financiamiento internacional, así como de las entidades correspondientes en los ministerios ejecutores.

D. Mecanismos Operacionales 1. Eventos periódicos de programación y coordinación orientadas a resultados, todos los niveles (al menos una vez al año), y de control de ejecución (al menos cada seis meses).

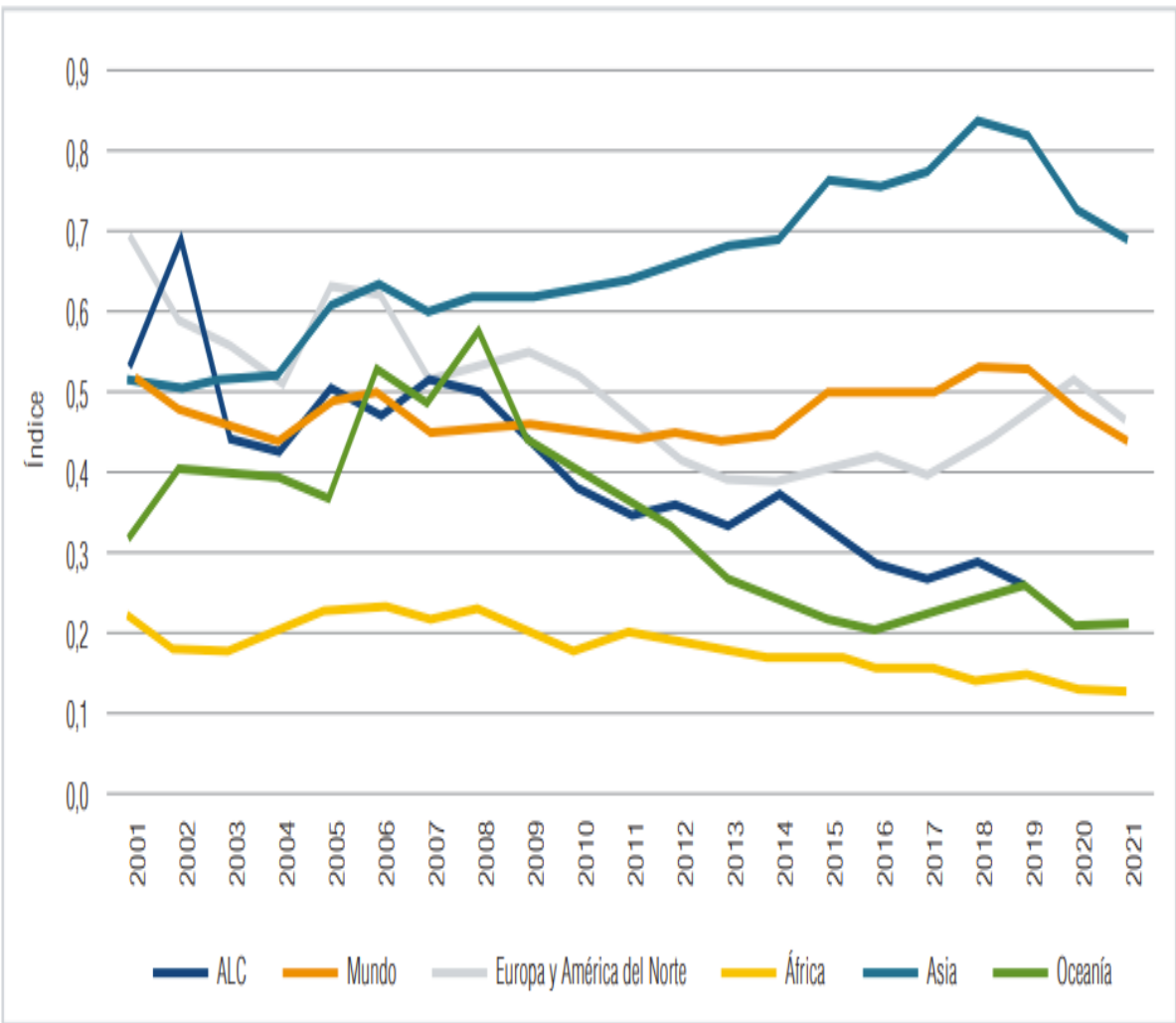
E. Mecanismos operacionales 2: adecuado personal, equipamiento; clara atribución territorial, funcional, de productores, productos; registros integrados de clientes, servicios a beneficiarios; instrumentos digitales de seguimiento y consulta directa con la población participante (implementación efectiva de las actividades previstas).

G. Regulaciones. Mecanismos de consulta, consolidación, homogeneización y transparencia (p.ej US Code of Federal Regulations)



Muchas gracias

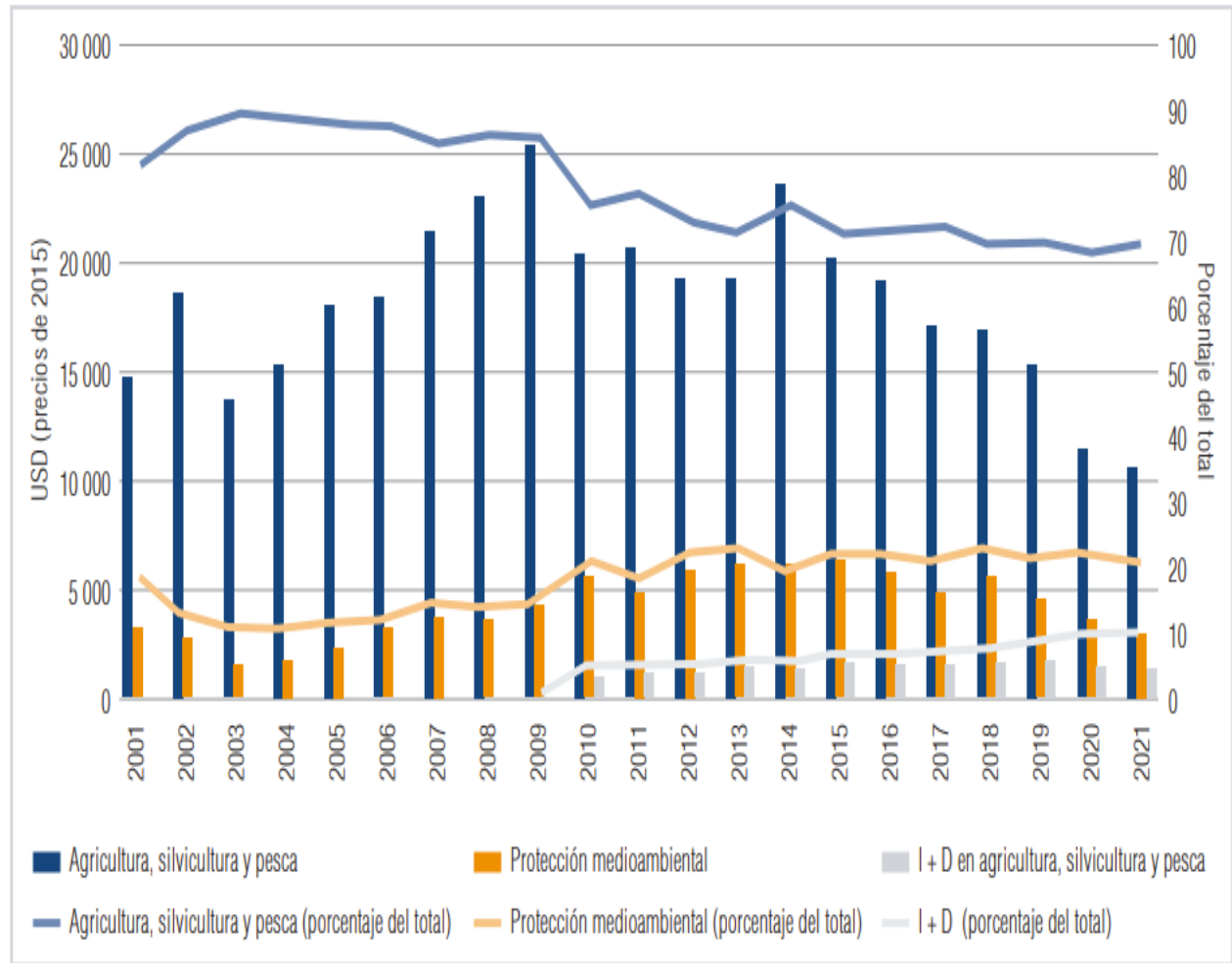
FIGURA 3. Evolución del índice de orientación agrícola



Nota: Para una lista completa de qué países se incluyen por región por cada año ver el link de FAOSTAT.

Fuente: Elaboración propia en base a FAO, 2023d. FAOSTAT. Gasto público. En: FAO. Roma. [Consultado el 23 de noviembre de 2023]. www.fao.org/faostat/es/#data/IG.

FIGURA 5. Evolución del gasto público en agricultura, silvicultura y pesca; protección medioambiental; e investigación y desarrollo, en USD (ajustados a 2015) y en proporción del total

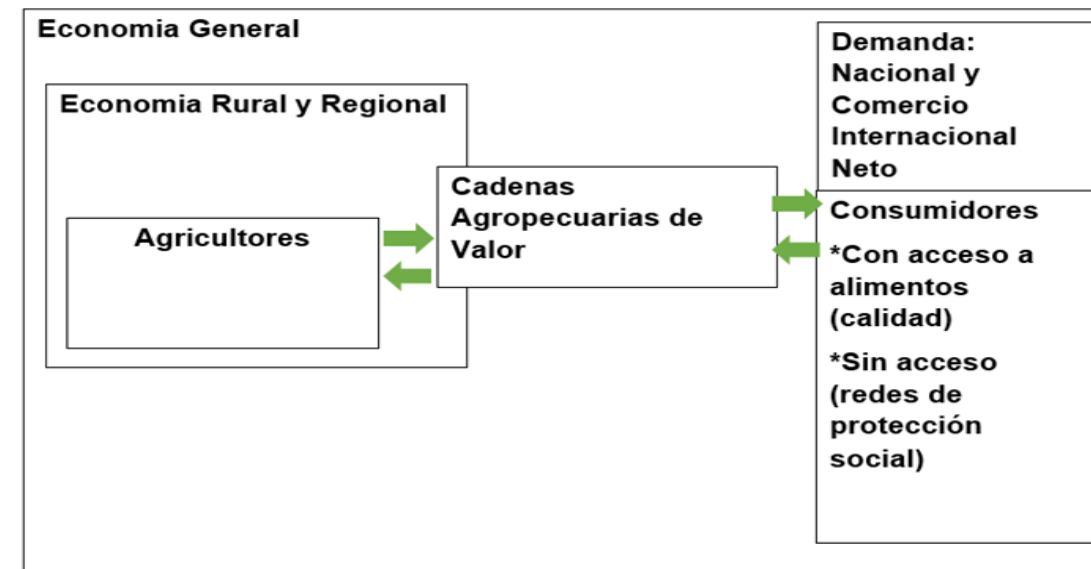
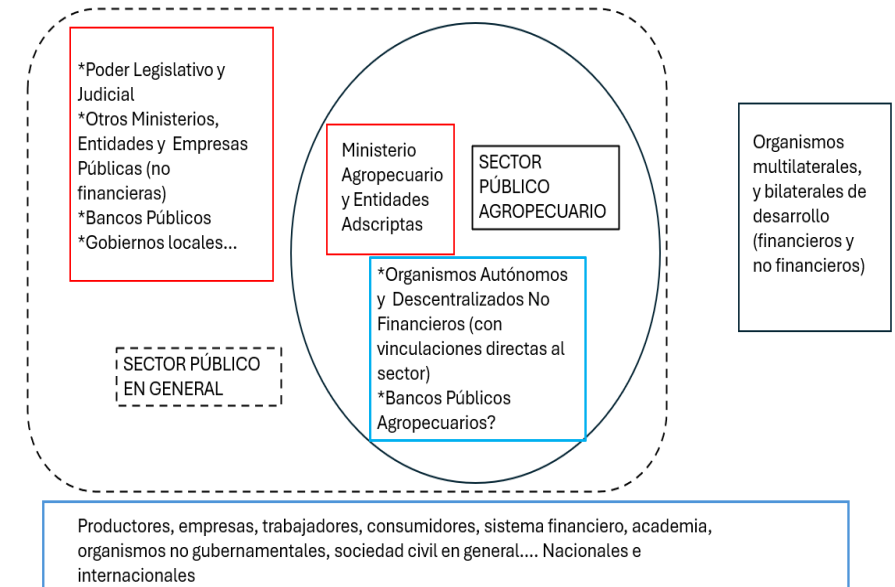


Nota: Para una lista completa de qué países se incluyen por región por cada año ver el link de FAOSTAT.

Fuente: Elaboración propia en base a FAO, 2023d. FAOSTAT. Gasto público. En: FAO. Roma. [Consultado el 23 de noviembre de 2023]. www.fao.org/faostat/es/#data/IG.

Razones de institucionalidad más compleja

- Variedad de objetivos (PIADAL, 2013) :
 - (1) crecimiento, empleo y desarrollo económico;
 - (2) reducción de la pobreza y la inseguridad alimentaria (hambre)
 - (3) inocuidad de los alimentos y mejoras en nutrición y salud
 - (4) sostenibilidad ambiental y protección de la biodiversidad
 - (5) desarrollo regional y territorial
- Agenda 2030 y Acuerdo de París
- Variedad de niveles de análisis. De políticas agropecuarias...a desarrollo rural/territorial... o cadenas de valor...o el sistema agro-alimentario en su conjunto...
- Variedad de niveles de intervención
 - Micro económico
 - Meso económico
 - Macro económico
 - Extra nacional (regional e internacional)



Agriculture, Forestry Fishing and Hunting, which is comprised of:

Agriculture (Includes Crops and Livestock):

- Administration of agricultural affairs and services; conservation, reclamation or expansion of arable land; agrarian reform and land settlement; supervision and regulation of the agricultural industry;
- Construction or operation of flood control, irrigation and drainage systems, including grants, loans or subsidies for such works;
- Operation or support of programmes or schemes to stabilize or improve farm prices and farm incomes; operation or support of extension services or veterinary services to farmers, pest control services, crop inspection services and crop grading services;
- Production and dissemination of general information, technical documentation and statistics on agricultural affairs and services;
- Compensation, grants, loans or subsidies to farmers in connection with agricultural activities, including payments for restricting or encouraging output of a particular crop or for allowing land to remain uncultivated;
- Administration and operation of government agencies engaged in applied research and experimental development related to agriculture;
- Grants, loans or subsidies to support applied research and experimental development related to agriculture by research institutes and universities.

Forestry (Includes Forest crops in addition to timber):

- Administration of forestry affairs and services; conservation, extension and rationalized exploitation of forest reserves; supervision and regulation of forest operations and issuance of tree-felling licenses;
- Operation or support of reforestation work, pest and disease control, forest fire-fighting and fire prevention services and extension services to forest operators;
- Production and dissemination of general information, technical documentation and statistics on forestry affairs and services;
- Grants, loans, or subsidies to support commercial forest activities;
- Administration and operation of government agencies engaged in applied research and experimental development related to forestry;
- Grants, loans or subsidies to support applied research and experimental development related to forestry and undertaken by research institutes and universities.

Fishing and Hunting (Includes commercial fishing and hunting, and fishing and hunting for sport that takes place outside of natural parks and reserves):

- Administration of fishing affairs and services; protection, propagation and rationalized exploitation of fish stocks; supervision and regulation of freshwater fishing, coastal fishing, ocean fishing, fish farming and issuance of fishing licenses;
- Operation or support of fish hatcheries, extension services, or stocking activities, etc.;
- Production and dissemination of general information, technical documentation and statistics on fishing affairs and services;
- Grants, loans or subsidies to support commercial fishing and hunting activities, including the construction or operation of fish hatcheries.