

# LA TRANSICIÓN HACIA UNA NUEVA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIOS

Nota Conceptual

Joaquín Arias, Eugenio Diaz-Bonilla y Martín Piñeiro

**Borrador 25 de noviembre de 2024**

*Borrador de trabajo para el taller que se llevará a cabo en San José, Costa Rica el 4 y 5 de diciembre de 2024, organizado juntamente con las agencias de cooperación regional. El texto explora la necesidad de una nueva generación de políticas públicas para la transformación de 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

<b>1. INTRODUCCION .....</b>	<b>3</b>
<b>2. EL SECTOR AGROALIMENTARIO: EVOLUCIÓN Y NUEVAS DIMENSIONES EN UN CONTEXTO INTERNACIONAL CAMBIANTE Y RIESGOSO .....</b>	<b>5</b>
2.1. Evolución, nuevas dimensiones y creciente complejidad del sector agroalimentario. ....	5
2.2. Las tres dimensiones de un nuevo sector agroalimentario .....	6
2.2.1. El sistema alimentario. ....	7
2.2.2. La Bioeconomía como paradigma productivo .....	9
2.2.3. La sustentabilidad ambiental y las oportunidades vinculadas a los servicios ambientales .....	10
2.2.4. Algunas conclusiones.....	12
2.3. El nuevo contexto internacional .....	12
2.4. Un contexto global transformado y la necesidad de nuevas estrategias de desarrollo y políticas públicas para los sistemas agroalimentarios .....	17

<b>3. TRANSICIÓN HACIA UNA NUEVA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIOS .....</b>	<b>18</b>
3.1. Principios generales .....	18
3.2. Atributos clave de la estrategia para impulsar una nueva generación de políticas públicas .....	19
3.2.1. Sistémicas e integrales .....	19
3.2.2. Direccionalidad de largo plazo .....	20
3.2.3. Basadas en evidencias .....	21
3.2.4. Basadas en consensos.....	22
3.2.5. Equilibradas en términos de eficiencia y gestión de riesgos .....	24
3.2.6. Escalonamiento estratégico y priorización de intervenciones.....	26
3.3. La necesidad de innovar en el diseño e implementación de instrumentos de política .....	27
3.3.1. Reorientar los instrumentos hacia la generación de bienes públicos .....	27
3.3.2. La complementación entre políticas sociales de apoyo directo y políticas productivas.....	29
3.3.3. Potenciar el papel de los mercados .....	30
3.3.4. Soluciones <i>endógenas y de bajo costo como estrategia de financiamiento</i> .....	31
3.3.5. Aprovechamiento integral de las fuentes e instrumentos financieros disponibles .....	32
<b>4. LA IMPORTANCIA DE ADECUAR LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA HACIA UNA GOBERNANZA TRANSFORMATIVA DE LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIOS ..</b>	<b>35</b>
4.1. Historia.....	35
4.2. Los Ministerios de Agricultura .....	40
4.2.1. Planeamiento estratégico y programación, economía agropecuaria, e información.....	42
4.2.2. Servicios transversales especializados.....	43
4.2.3. Encadenamientos productivos.....	43
4.2.4. Desarrollo Rural/Territorial, Pequeños Productores y Temáticas Sociales Transversales .....	44
4.3. El Sistema Agroalimentario .....	45
Bibliografía .....	49

## 1. INTRODUCCION

Las políticas públicas dirigidas al sector agropecuario 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, a grandes rasgos, 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<sup>1</sup>. El trabajo clásico de Johnston y Mellor (1961) propuso cuatro formas principales a través de las cuales la agricultura contribuye 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; 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 la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), con el sector agropecuario jugando un papel subordinado.

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 lo tanto con un buen potencial productivo y de desarrollo. En consecuencia, era mejor implementar 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.

---

<sup>1</sup> Una discusión de estos temas puede encontrarse en Orden y Díaz-Bonilla (2006); Anderson y Martin (year); y en Díaz-Bonilla (2015)

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.

Sin embargo, al comienzo de la década del 90 se inician, en algunos países de la Región, una serie de reformas macroeconómicas y de las políticas sectoriales incluyendo una disminución de la intervención del estado en los mercados agropecuarios. Estas políticas reflejan el advenimiento del Consenso de Washington a nivel internacional 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. En un número importante de países con potencial productivo agroindustrial esta orientación resultó en políticas públicas más preocupadas con la productividad y competitividad de esas actividades 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 en 1995.

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.

Es así como en 1995 a instancias de la FAO se organiza la cumbre mundial de la alimentación la cual instala a nivel internacional una creciente preocupación por la inseguridad alimentaria mundial. Se comienza a desarrollar el concepto de “sistema alimentario,” que se consolida en la Cumbre de las Naciones Unidas de 2015, integrando a nuevos actores sociales, y marcando el contraste entre la inseguridad alimentaria por un lado y los problemas de salud vinculados a los hábitos alimentarios como la obesidad, por el otro.

En forma paralela el Acuerdo de Paris de 2015 sobre el cambio climático y el ciclo de reuniones de la COP instalan con creciente importancia las preocupaciones vinculadas al calentamiento global y la destrucción del medio ambiente y de los recursos naturales asociados a la actividad humana en general y a la agricultura en particular.

Esta evolución de las percepciones y conceptualización sobre la utilización de los recursos naturales agropecuarios y la producción de alimentos se ha cristalizado durante los últimos años en el concepto del Sistema Agroalimentario que incluye una enorme variedad de nuevos productos y actores sociales e incluye de manera explícita tanto las oportunidades de producir bienes y servicios ambientales. Es decir, el sujeto de análisis

ya no es la producción primaria agropecuaria sino un conglomerado productivo de alta complejidad, tanto en la composición de productos, como en el nivel tecnológico y organizacional.

En forma simultánea a estos cambios al interior de la estructura productiva están ocurriendo profundos cambios en la geopolítica global con un creciente deterioro del multilateralismo y sus reglas comerciales, una creciente fragmentación económica a nivel global 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 del sistema agroalimentario como parte de una estrategia de desarrollo económico inclusivo y sostenible para los países de América Latina y el Caribe.

Estos cambios en el contexto sugieren la necesidad y urgencia de repensar el papel del sistema agroalimentario en las nuevas estrategias de desarrollo. Como corolario de esta posible redefinición del papel del sector agroalimentario surgen tres desafíos instrumentales: a) Una nueva conceptualización del sector agroalimentario y su papel en las estrategias de desarrollo de cada país. Esta conceptualización debe incluir las nuevas demandas, actividades y productos que la integran e incorporar el nuevo contexto geopolítico que se está desarrollando a nivel global; b) Definir el papel que el sector agroalimentario debe tener en las estrategias de desarrollo de cada país e iniciar un proceso de transición hacia una nueva generación 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. Algunos de los elementos centrales de estos tres desafíos son desarrollados en las secciones siguientes.

## **2. EL SECTOR AGROALIMENTARIO: EVOLUCIÓN Y NUEVAS DIMENSIONES EN UN CONTEXTO INTERNACIONAL CAMBIANTE Y RIESGOSO**

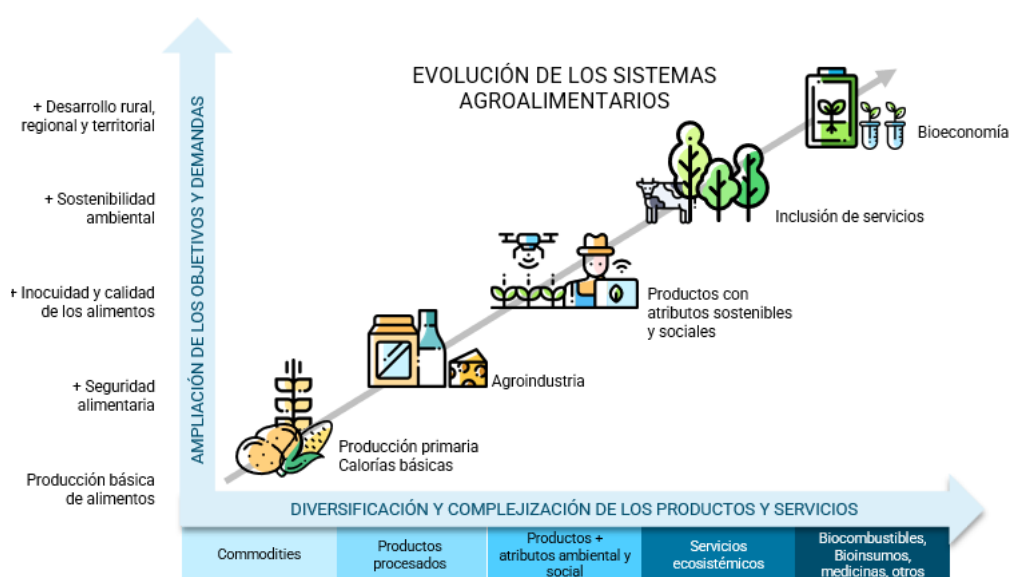
### **2.1. Evolución, nuevas dimensiones y creciente complejidad del sector agroalimentario.**

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), y dio lugar, posteriormente, al surgimiento del comercio internacional de alimentos.

Este proceso de creciente complejidad, incorporación de tecnología y diversidad productiva y aumento del comercio internacional ha sido identificado por la FAO como el Sistema Agroalimentario. El Gráfico 1 ilustra cómo los sistemas agroalimentarios han evolucionado, pasando de una producción primaria de alimentos básicos hacia una diversificación que incluye productos procesados, servicios ambientales y la incorporación de la bioeconomía. Esta evolución refleja la necesidad de políticas públicas que se adapten a la creciente complejidad y diversificación del sector.

Gráfico 1. La creciente complejidad productiva y ampliación de demandas a los sistemas agroalimentarios



Fuente: OPSAa

## 2.2. Las tres dimensiones de un nuevo sector agroalimentario<sup>2</sup>

El Sistema Agroalimentario incluye todas las actividades económicas y los actores sociales que integran la producción de todo tipo de alimentos, las actividades vinculadas a la industrialización de la biomasa y los productos y servicios asociados con la producción de servicios ambientales. Es decir, tres dimensiones conceptuales y operativas que, a pesar de tener áreas de superposición, agrupan y definen ejes centrales de actividades y oportunidades productivas diferentes.

<sup>2</sup> El término 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.

### 2.2.1. El sistema alimentario.<sup>3</sup>

Una parte importante de los alimentos consumidos en la actualidad, especialmente por la población urbana, no es solamente de 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 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 Alimentario. El mismo requiere una mirada integral y las políticas públicas alimentarias deben incluir al conjunto de los eslabones que integran la cadena productiva y el consumo del sistema alimentario 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” (“Stock-Taking Moment”) 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 deberían actuar 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 las 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 y, por el contrario, el sector agropecuario mundial incorporó tecnologías que aumentaron la productividad lo cual ha hecho posible aumentar la producción de alimentos. Estas mejoras permitieron que, en mundo que pasó de 3 000 millones

---

<sup>3</sup> 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

personas en la década de 1960 (220 millones en ALC) a casi 8 000 millones en la actualidad (660 millones en ALC), se esté produciendo un 30,7% más de calorías/persona y un 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).

Una consecuencia de este aumento de la producción fue la disminución del hambre en el mundo. En las últimas décadas el porcentaje de personas que sufren hambre disminuyó del 40% existente en la década del 70, al 9.1% en las últimas estimaciones (2023).<sup>4</sup> En el caso de América Latina y el Caribe, la incidencia del hambre también bajó hasta 6.2% en 2023, desde cerca del 11% en el año 2000.

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 Estados Unidos y otros países desarrollados.

Por otra parte, como consecuencia del incremento de la urbanización en América Latina y el Caribe, del 50% en 1960 al 80% en 2022, 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 muchas calorías 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 de 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 América Latina y el Caribe que no pueden acceder a una dieta saludable son 182.9 millones, y 27.7%, respectivamente (2 826.3 millones y 35.4% a nivel global).

Otra preocupación que está adquiriendo mayor importancia es la inocuidad de los alimentos. En particular, hay una vinculación importante entre la salud humana y las características de los procesos productivos con relación al uso de hormonas, los residuos

---

<sup>4</sup> 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.



de agroquímicos que resultan del combate a las plagas y la presencia de microplásticos que resultan del empaquetamiento. Estos temas, tienen un tratamiento interrelacionado bajo el enfoque de “Una Salud,” que propone tomar una perspectiva holística e integrada de todos estos temas en lugar de ser abordados de manera aislada.

Este conjunto de temas tiene una clara incidencia en el diseño e implementación de las nuevas políticas públicas y la institucionalidad relacionada. En particular, es necesario vincular las estrategias, planes y programas para aumentar la producción de alimentos con las preocupaciones sobre la nutrición humana y las vinculadas con la sanidad de los productos vegetales y animales con la salud humana (el enfoque de “Una Salud”).

### 2.2.2. La Bioeconomía como paradigma productivo<sup>5</sup>

Adicionalmente a este proceso de ampliación y creciente complejidad del Sistema Alimentario es necesario considerar los importantes cambios tecnológicos que permiten la utilización de los recursos naturales agropecuarios para la producción de una variedad de bienes no alimentarios.

Históricamente, los productos que se originan en el sector agropecuario incluyen productos no alimentarios: desde el inicio de la humanidad se han usado insumos agropecuarios para cubrir otras necesidades básicas como vestimenta, calzado, vivienda, y energía. Sin embargo, durante la última década la utilización de tecnologías disruptivas ha permitido una importante expansión de los productos que pueden ser producidos, de manera eficiente y competitiva, a partir del procesamiento de la biomasa

Un ejemplo de ello es la relacionada con los biocombustibles, cuya demanda ha aumentado en respuesta a las preocupaciones medioambientales. 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 (Díaz-Bonilla, Eugenio. 2019)).

Sin embargo, la bioeconomía puede dar lugar a otras fuentes de demanda, más allá de biocombustibles, creando nuevos empleos e industrias, e 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, además de los biocombustibles, que incluyen productos

---

<sup>5</sup> 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 para la cría de especies animales, para generar energía eléctrica, producir 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 agroalimentarias en forma integrada.

### 2.2.3. La sustentabilidad ambiental y las oportunidades vinculadas a los servicios ambientales<sup>6</sup>

Durante las últimas dos décadas ha habido una creciente comprensión y aceptación, a nivel internacional, de la doble amenaza que representan el calentamiento global y el deterioro de los recursos naturales agropecuarios.

El Acuerdo de París de 2015, que entró en vigor en 2016 y es parte de la United Nations Convention on Climate Change (UNCCC), enfatiza los compromisos vinculados con la mitigación, adaptación y resiliencia climática incluyendo al sector agropecuario como parte de las negociaciones.

Por otra parte la idea de tomar una perspectiva más amplia para que las negociaciones abarquen a los sistemas alimentarios en su conjunto se planteó en la COP26 y 27, y en la COP28 más de 160 países respaldaron la Declaración sobre Alimentación y Agricultura.<sup>7</sup> 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”<sup>8</sup> para apoyar a los países a integrar las diferentes líneas de trabajo mencionadas. Adicionalmente, muchos países también son parte de otros acuerdos internacionales, tales 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.

<sup>6</sup> Para un tratamiento más detallado de este tema ver, por ejemplo, Viglizzo, E y R. Casas2023, y AAPRESID, AACREA y GPS, 2023

<sup>7</sup> <https://www.cop28.com/en/food-and-agriculture>

<sup>8</sup> <https://www.unfoodsystemshub.org/latest-updates/news/detail/national-convenors-propel-joint-implementation-of-the-food-systems-transformation-and-climate-action-agendas/en>

Estos acuerdos de carácter global se traducen en compromisos concretos por parte de los países firmantes que, en principio, luego se incorporan a las políticas y regulaciones en cada uno de los países para contrarrestar dos desafíos principales: **el calentamiento global y el deterioro de los recursos naturales**

Ambas dimensiones están estrechamente relacionadas con las prácticas productivas que se utilizan en el sector agroalimentario.

**En el primer caso (el calentamiento global)**, las consecuencias de dicho cambio climático deben ser consideradas, con relación a la producción agroalimentaria, en tres dimensiones interrelacionadas:

- a) Las contribuciones que la producción agroalimentaria hace a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEIs) y la necesidad de aplicar métodos productivos que disminuyan las mismas o aumenten las contribuciones a la disminución del calentamiento global a través de los “sumideros de carbono.”
- b) La necesidad de adaptación, es decir, adecuar las prácticas productivas y las tecnologías utilizadas 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 (el deterioro de los recursos naturales)**, 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 aún son utilizadas en la agricultura y la ganadería. Por lo tanto, es necesario desarrollar políticas públicas que busquen dos objetivos complementarios. Por un lado, lograr avances en ciencia y tecnología para seguir desarrollando prácticas agronómicas adecuadas para enfrentar los problemas del cambio climático y el deterioro de los recursos naturales. Por el otro, desarrollar y aplicar marcos regulatorios e incentivos económicos que faciliten la adopción de esas prácticas mejoradas.

Los países de la región tienen desafíos acuciantes con relación a las preocupaciones medioambientales tanto con relación al cumplimiento de los compromisos internacionales como a las necesidades que surgen de sus propios objetivos de desarrollo. La articulación sabia y armónica de ambas demandas requieren políticas públicas nacionales y un posicionamiento estratégico a nivel internacional de alta complejidad. La articulación de ambas demandas tiene consecuencias importantes para las políticas a seguir y la institucionalidad necesaria para diseñarlas y ejecutarlas.

#### 2.2.4. Algunas conclusiones

El conjunto de actividades económicas incluidas en las tres 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 del Sistema Agroalimentario 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. Un desafío especialmente importante y difícil es lograr una relación armónica y equilibrada entre las tres dimensiones descritas en la estrategia de desarrollo del sistema agroalimentario.

#### 2.3. El nuevo contexto internacional<sup>9</sup>

Una consecuencia importante de la forma en que han evolucionado los sistemas agroalimentarios de la Región, durante las últimas tres décadas, ha sido el significativo incremento del comercio de alimentos a nivel internacional. Algunos países de la región, como Brasil, Argentina, Paraguay y Ecuador, entre otros, 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.<sup>10</sup>

Frente a esta creciente interdependencia comercial alimentaria es importante señalar que el 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.

El contexto internacional se está redefiniendo a partir de la consolidación de un mundo que a un nivel determinado es bipolar al interactuar: a) una alianza liderada por los Estados Unidos e integrada principalmente por los países miembros del G7 y b) una alianza más laxa liderada por China e integrada por Rusia, Irán, Corea del Norte y algunos otros países más secundarios. Al mismo tiempo, hay 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 las dos alianzas descritas. Entre ellos están India, Turquía, Arabia Saudita, Egipto, Brasil y algunos otros.<sup>11</sup> Finalmente, hay que considerar el amplio grupo de países que junto con los nombrados integran lo que ha sido llamado el Sur Global.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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).

<sup>11</sup> Ver por ejemplo, Pineiro y Pineiro (2022).

<sup>12</sup> Hirst et.al. (2024).

Esta nueva configuración geopolítica tiene una serie de consecuencias estructurales sobre la economía y el comercio internacional a las cuales los países de América Latina y el Caribe 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 estos 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 África como consecuencia del conflicto del Mar Negro es un ejemplo de esto. El informe más reciente del HLPE (2024) indica que la inseguridad alimentaria aguda que enfrentan 282 millones de personas en 59 países está asociada a conflictos, junto con cambios climáticos extremos y choques económicos. Estos factores afectan particularmente a los países de bajos ingresos, incrementando la necesidad de intervenciones políticas robustas y coordinadas.

La segunda consecuencia es la fragmentación económica y el consecuentemente estancamiento del comercio internacional que fue un motor del crecimiento global durante el período 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.<sup>13</sup> El gráfico 2 muestra cómo la desglobalización se manifiesta no solo en la desaceleración de los flujos comerciales, sino también en los flujos financieros y de servicios. En los últimos 40 años, se pueden observar fases de integración, liberalización, aceleración y finalmente desaceleración en estos flujos, lo cual resalta la transición hacia un entorno económico global más fragmentado.

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 geopolíticos<sup>14</sup>. Un claro ejemplo de la importancia de la proximidad geográfica y la alineación política en estos procesos de reconstrucción de las cadenas de valor está 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 Gráfico 3 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

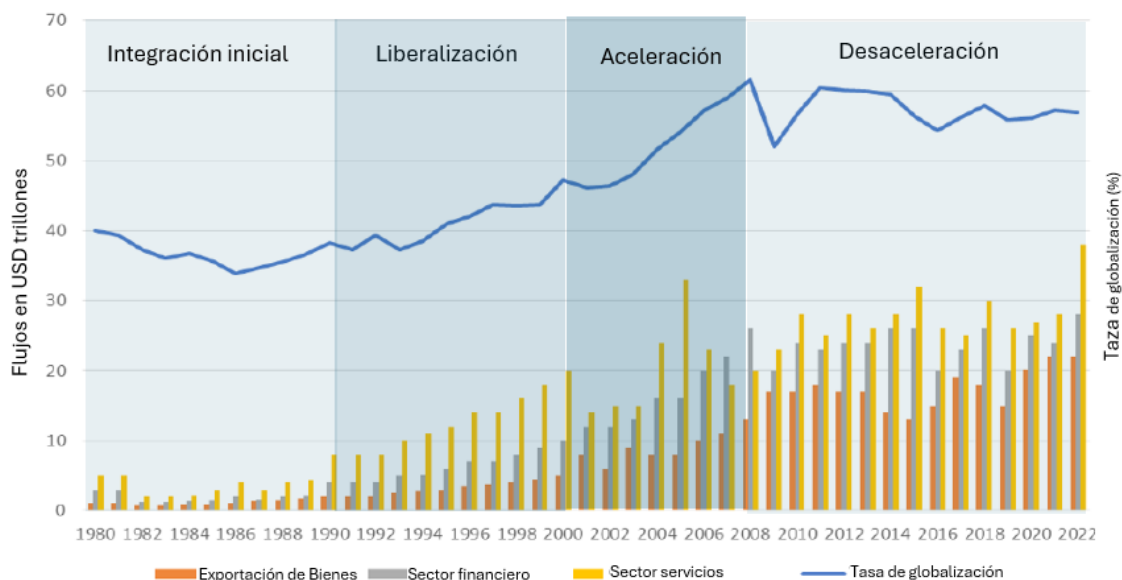
---

<sup>13</sup> Para una discusión de este tema ver Chen y Evers (2023)

<sup>14</sup> Para una discusión del tema ver Seong, j; et al. (2024)

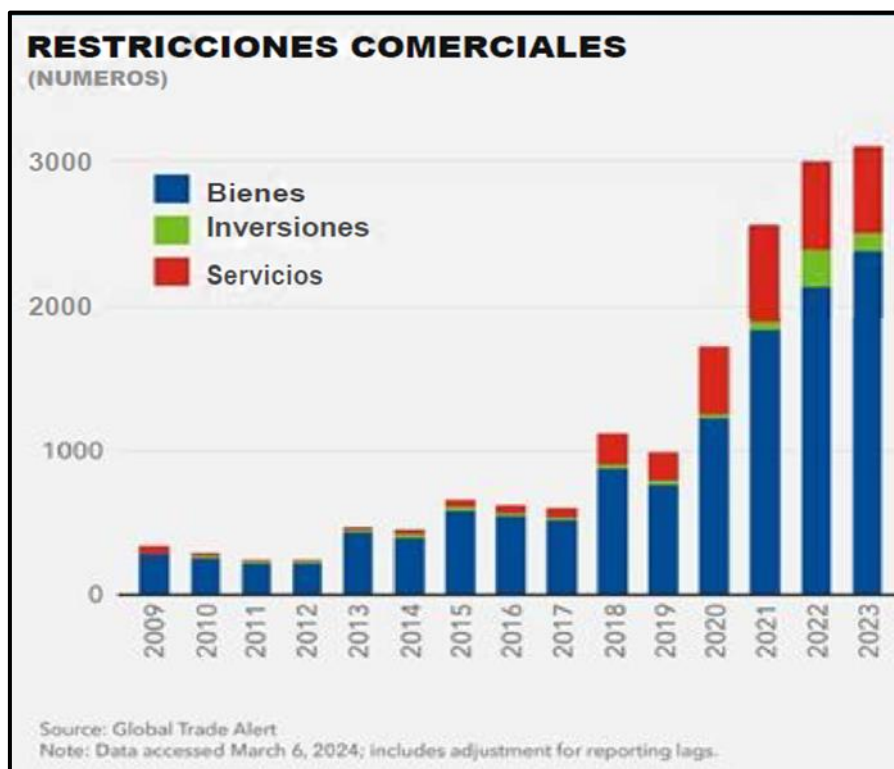
acuerdos significativos, lo cual sucedió también en la reciente Conferencia Ministerial (MC13), son claros ejemplos de los problemas mencionados. Estos últimos son particularmente evidentes en el caso del comercio agroindustrial.

Gráfico 2. Flujos globales de exportaciones de bienes, servicios y finanzas, y tasa de globalización, en trillones de dólares estadounidenses (USD)



Fuente: Modificado a partir de Zapukhlyak, V., & Zhyvko, M. (2022).

Gráfico 3. Restricciones comerciales de bienes, inversiones y servicios

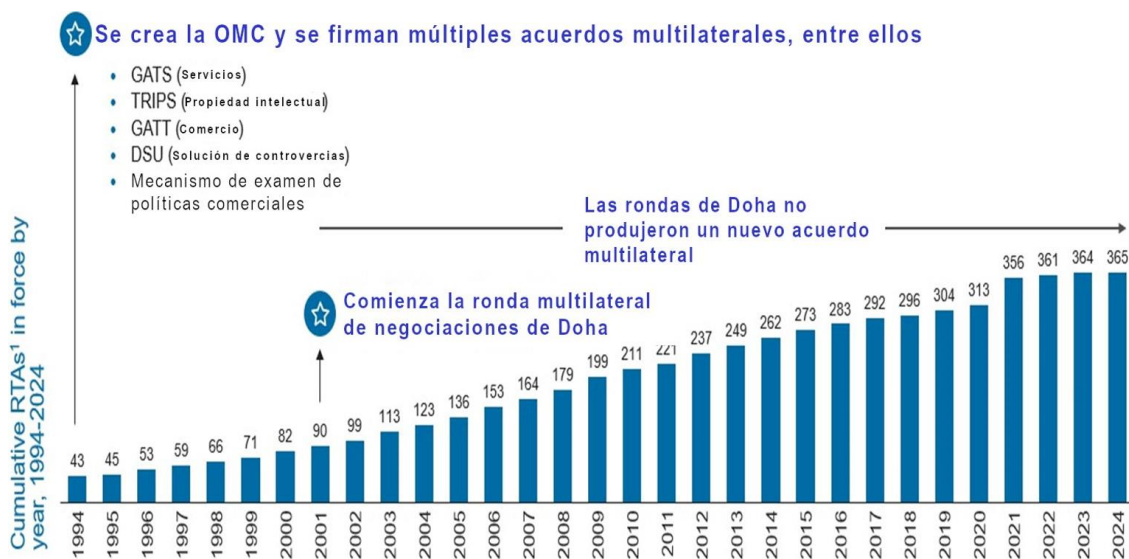


Fuente: Global Trade Alert

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)<sup>15</sup>. 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 porque incluyen todos los instrumentos tradicionales del comercio, incluyendo tarifas y han aumentado significativamente en años recientes. (Ver gráfico 4).

Gráfico 4. Acuerdos firmados desde la creación de la OMC



Fuente: Falta

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 Obstáculos Técnicos 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 que Estados Unidos tiene firmados 1 200 de estos acuerdos y la Unión Europea cerca de 2 000<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Para una discusión de este tema ver The Economist. Rumours of the trade deal's death are greatly exaggerated. June 13 2024.

<sup>16</sup> The Economist Op.Cit.

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 agroalimentario 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.”<sup>17</sup>

La cuarta consecuencia es el resurgimiento de las políticas productivas sectoriales (a veces llamadas “políticas industriales” en sentido general) dirigidas a mantener o reforzar las ventajas tecnológicas, tratando de atraer inversiones para mejorar la competitividad de sectores estratégicos 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. Como se mencionó, la reconstrucción de las cadenas de valor bajo conceptos como el “nearshoring” y “friendshoring” es una expresión de este proceso.

El resurgimiento de distintos instrumentos de política industrial en los EEUU (a través de tres actos legislativos muy importantes),<sup>18</sup> representó un cambio de las políticas tradicionales de ese país, poniéndolo más en línea con similares políticas de otros países.<sup>19</sup>

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. 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”.<sup>20</sup>

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 América Latina y el Caribe. ¿Frente a países importadores que implementan una política industrial agresiva cuales son las posibles respuestas por parte

---

<sup>17</sup> Si bien estos acuerdos pueden ser beneficiosos para el comercio entre dos o más países que tienen afinidades políticas, puede ser que en algunos casos y dependiendo del tema y cómo se estructure la reciprocidad, debiliten un elemento principal del multilateralismo que es la no discriminación y podrían aumentar la creciente fragmentación del comercio global.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> El estudio del Banco Mundial del 2007 sobre el “milagro del este de Asia” discute en detalle las políticas industriales aplicadas en una variedad de países de Asia (ver Birdsall et al, 2007).

<sup>20</sup> Seong G et al. Op.Cit.



de los países exportadores? ¿Cuáles son las especificidades del sector agroalimentario en este tema?

Finalmente, en adición a estas cuatro consecuencias geopolíticas es importante incorporar una dimensión que tiene componentes geopolíticos, pero también técnicos. Esta dimensión se refiere a 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. Estas tecnologías están siendo desarrolladas principalmente en los países más avanzados y con mayores recursos económicos del mundo y marginalmente en algunas potencias intermedias de la región como Brasil y en menor medida México, Argentina y algún otro país.

Hasta el momento los países de la Región se han beneficiado de procesos de transferencia tecnológica a través de programas públicos de cooperación técnica, la participación de los organismos internacionales y muy especialmente en ciertas tecnologías, por el sector privado transnacional.

Estos procesos de transferencia de tecnología internacional podrían ser alterados por la creciente conflictividad y fragmentación del sistema internacional. Esta eventualidad refuerza la importancia de la cooperación regional y de los propios esfuerzos a nivel nacional.

#### 2.4. Un contexto global transformado y la necesidad de nuevas estrategias de desarrollo y políticas públicas para los sistemas agroalimentarios

En la introducción se argumentó sobre la importante influencia que las condiciones del contexto internacional, las doctrinas económicas imperantes y el consecuente financiamiento internacional han tenido sobre las estrategias de desarrollo adoptadas por los países de la Región y consecuentemente, el papel asignado al desarrollo del sector agroalimentario en dichas estrategias

Una evaluación, mirando al futuro, del papel que los sistemas agroalimentarios deben tener en las estrategias de desarrollo de los países de la Región y de las políticas públicas relacionadas, debe partir del reconocimiento de las transformaciones que han ocurrido tanto en el sujeto de análisis como en el contexto internacional. Con respecto al sujeto de análisis el punto central es la transformación del foco de análisis de la producción agropecuaria hacia el Sistema Agroalimentario que incluye una gran amplitud de actividades económicas y actores sociales que deben ser incorporadas en la estrategia de desarrollo. Con respecto al contexto internacional el énfasis del análisis es señalar los importantes cambios geopolíticos y tecnológicos que están ocurriendo y los nuevos desafíos y oportunidades que surgen de estas transformaciones. El desafío es incorporar e internalizar estos cambios y adaptar las estrategias de desarrollo y las políticas públicas, a estas nuevas circunstancias.

En este nuevo contexto cada uno de los países de la Región tienen que definir una estrategia de desarrollo para su sistema agroalimentario y una nueva generación de políticas públicas necesarias para lograrlo.

El diseño de estas políticas públicas debe reconocer e internalizar, además de las transformaciones globales mencionadas más arriba, las condiciones particulares que cada país tiene con relación a algunas dimensiones especiales: a) la importancia económica, complejidad y oportunidades del sistema agroalimentario del país, b) la dotación de recursos naturales agrícolas, c) la importancia relativa de la pobreza rural y d) la perspectiva ideológica del gobierno del país.

Por lo tanto, la nueva generación de políticas públicas debe ser diseñadas en consonancia tanto con la estrategia de desarrollo adoptada por el país como con el papel asignado al sector agroalimentario en dicha estrategia, tomando en cuenta tanto las nuevas circunstancias geopolíticas y tecnológicas como las condiciones particulares de cada país. En este contexto, la CEPAL (2024) identifica tres trampas estructurales que limitan el desarrollo en América Latina y el Caribe: la débil capacidad de crecimiento económico, la alta desigualdad con limitada movilidad social y la gobernanza ineficaz<sup>21</sup>. Estas trampas, combinadas con cambios globales analizados en este informe, resaltan la necesidad de transitar hacia una nueva generación de políticas públicas que integren sostenibilidad, inclusión social y gobernanza robusta. Ese es el gran desafío del momento.

### **3. TRANSICIÓN HACIA UNA NUEVA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIOS**

El análisis realizado en el capítulo 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, como se dijo, 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. Principios generales

#### **3.1. Principios generales**

Algunos principios fundamentales para el diseño de la nueva estrategia son audacia, inclusión, reflexión, adaptabilidad y evaluación. Estos principios son fundamentales

---

<sup>21</sup> Para un análisis más detallado de estas transformaciones y sus implicaciones, se recomienda consultar el informe completo de CEPAL.

para que las políticas no solo respondan a las necesidades actuales, sino que también puedan anticipar y adaptarse a futuros desafíos:

- **Audacia:** implica atreverse a romper con modelos tradicionales e incorporar innovaciones que impulsen el desarrollo sostenible del sector.
- **Inclusión:** se debe considerar y beneficiar a todos los actores involucrados en los sistemas agroalimentarios, especialmente a los más vulnerables.
- **Reflexión:** es necesario basarse en un análisis continuo de los resultados y efectos, permitiendo ajustes sobre la marcha.
- **Adaptabilidad:** se requiere responder eficazmente a un entorno global y regional en constante cambio.
- **Evaluabilidad:** es crucial que las políticas, desde su diseño, permitan ser evaluadas. Esto implica que los objetivos, metas, costos 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.

### 3.2. Atributos clave de la estrategia para impulsar una nueva generación de políticas públicas

El desarrollo de una nueva generación de políticas públicas exige una estrategia transformadora que responda a los complejos desafíos actuales. Para lograr un impacto significativo y duradero, es fundamental identificar los atributos clave que esta estrategia debe incorporar. No se trata solo de adaptar las políticas a las circunstancias emergentes, sino de definir una estructura coherente que permita abordar los problemas multifacéticos de manera integral y sistémica. A continuación, se detallan los atributos esenciales que deben guiar esta nueva estrategia.

#### 3.2.1. Sistémicas e integrales

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 la estrategia es, primero, garantizar que los objetivos estén claramente definidos, cuantificables, medibles y con un horizonte temporal específico. 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 la estrategia permita vincular estos objetivos con el análisis de los factores disruptivos y las barreras para el cambio.

Al mismo tiempo, la estrategia debe ser flexible 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 agroalimentarios modernos enfrentan una gama

más amplia de expectativas sociales. Estas expectativas van más allá de la mera producción de alimentos y generación de empleo, abarcando 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 de los sistemas agroalimentarios, sino que también aborde de manera equilibrada los desbalances que se puedan presentar entre las dimensiones económica, social y ambiental. Este enfoque debe ser integral y adaptativo, considerando la heterogeneidad de los sistemas agroalimentarios 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 de la estrategia asegurará que sea coherente y efectiva 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.

### 3.2.2. Direccionalidad de largo plazo

Para que la transformación de los sistemas agroalimentarios en sus diferentes dimensiones sea efectiva y sostenible, es fundamental adoptar una dirección clara y compartida a largo plazo en la estrategia. 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 la estrategia sea capaz de guiar su desarrollo de manera coherente y efectiva.

Una visión con sentido de direccionalidad asegura que todos los actores trabajen hacia objetivos comunes y alineados.

Solo a largo plazo es posible lograr **resultados tangibles, transformadores, y sostenibles**. Por lo tanto, es fundamental que la estrategia demuestre 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, la estrategia debe 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 la estrategia es la **diversidad y los largos ciclos de producción agropecuaria**. Esto implica que la estrategia debe ser lo suficientemente flexible 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.

Debe también considerarse 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 estrategias 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.

### 3.2.3. Basadas en evidencias

Para que las políticas públicas sean efectivas y transformadoras, es imprescindible que se basen en evidencia sólida y actualizada. La estrategia debe fomentar la inclusión de mecanismos, incentivos e instrumentos que aseguren que las políticas se diseñen y adapten en función de evidencia relevante, evitando enfoques ideológicos y prescriptivos. Además, debe garantizar la existencia de procesos para generar la evidencia cuando esta no esté disponible.

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.

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.

La estrategia debiera contemplar la introducción de una combinación de enfoques para **recopilar y analizar evidencia**, que incluyen métodos cuantitativos, cualitativos, síntesis de evidencia y modelado.

El proceso de elaboración de políticas basadas en evidencia se concibe como un proceso dinámico que incluye las fases de **experimentación, aprendizaje y adaptación** para asegurar que las políticas faciliten 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, sean inclusivas, y que cuenten con el respaldo necesario para generar un impacto duradero.

Una estrategia que fomente el diseño e implementación de políticas basadas en la evidencia y en la **colaboración estrecha** entre investigadores, gestores de políticas y actores de los sistemas agroalimentarios, permite desarrollar soluciones ganar-ganar, donde las políticas públicas no solo logran sus objetivos, sino que también generan beneficios compartidos para todos los involucrados.

#### 3.2.4. Basadas en consensos

Un atributo importante de una estrategia es que esté basada en o promueva políticas que busquen consensos, para asegurar que las políticas agroalimentarias sean inclusivas, legítimas y tengan posibilidades de perdurar frente a cambios políticos. La búsqueda de consensos representa un desafío importante y es clave en un entorno que incluye la diversidad de actores y la heterogeneidad de los sistemas agroalimentarios.

La estrategia debe promover el desarrollo de políticas a través de **procesos inclusivos** que involucren a personas agricultores, mujeres, juventudes, comunidades y otros actores clave. Estos procesos asegurarán que las decisiones reflejen una **amplia gama de perspectivas y necesidades**, incrementando 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, la estrategia debe **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.

Existen al menos tres rutas posibles para la transformación de los sistemas agroalimentarios (Gráfico 5; UNEP, citado por Brunori, 2023): desde la sociedad civil, desde el sector privado, y desde el propio sector público. Aunque no esté representado en la gráfica, el origen del cambio también puede surgir de intervenciones de organismos internacionales, sean de cooperación técnica, financiera o mecanismos de coordinación e integración. En cada una de estas rutas, la estrategia debe asegurar que las políticas públicas jueguen 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 5. Hacia sistemas agroalimentarios sostenibles: Rutas transformadoras





Fuente: UNEP, citado por Brunori, 2023

Cada una de las rutas requiere un **enfoque colaborativo y concertado**. En este contexto, la estrategia debe garantizar que las políticas públicas faciliten la articulación y coordinación de esfuerzos entre los diferentes actores, asegurando 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.

### 3.2.5. Equilibradas en términos de eficiencia y gestión de riesgos

En el contexto actual, los sistemas agroalimentarios 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 el surgimiento de tecnologías disruptivas ha resaltado la necesidad de reconfigurar las cadenas de valor globales. Esta reconfiguración exige que los sistemas agroalimentarios 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.

Por lo tanto, la estrategia debe integrar enfoques de alta eficiencia con una sólida capacidad de adaptación y recuperación. Esto permitirá que los sistemas agroalimentarios sean sostenibles y capaces de enfrentar los desafíos de un entorno global cada vez más complejo y cambiante.



Para lograr el balance entre eficiencia y gestión de riesgos, 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 agropecuarias que aumenten la capacidad de los sistemas agroalimentarios para enfrentar nuevas condiciones climáticas, como la diversificación de cultivos y la implementación de sistemas de riego eficientes.

La **mitigación** en agricultura busca reducir las emisiones de gases de efecto invernadero mediante prácticas sostenibles y energías renovables, aunque su implementación enfrenta desafíos y sus efectos a largo plazo no están plenamente demostrados. Más detalles sobre estas estrategias se presentarán más adelante.

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 que aseguran que las pérdidas sean minimizadas y que los actores puedan recuperarse rápidamente.

La adaptación y la compensación de daños ayuda a **la reducción de la vulnerabilidad en las cadenas de valor**. Las empresas y los actores dentro de las cadenas de valor buscan no solo tener 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.

Esto lleva a una mayor **resiliencia de las cadenas de suministro** frente a choques globales. También subraya la necesidad de contar con opciones de suministro diversificadas y seguras. Este equilibrio entre eficiencia y resiliencia es crucial para asegurar que los sistemas agroalimentarios 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 agroalimentarios 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 agroalimentarios sean competitivos y resilientes frente a los desafíos actuales y futuros.

### 3.2.6. Escalonamiento estratégico y priorización de intervenciones

Para lograr una transformación efectiva de estos sistemas, es fundamental contar con un **mecanismo de decisión y priorización** robusto que permita intervenciones oportunas, complementando las acciones del sector privado y la sociedad civil.

Basándonos 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), a continuación, se presenta una propuesta adaptada de un mecanismo de acción o de priorización de las intervenciones del estado. Este mecanismo o estrategia distingue entre Políticas de Transición, Políticas Imperativas y Políticas Transformativas, reconociendo la necesidad de adaptar las intervenciones del Estado a las realidades de cada país o sistema agroalimentario:

- **Políticas de Transición:** estas políticas deben diseñarse 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, por ejemplo, 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.
- **Políticas Imperativas:** estas políticas 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:
  - **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.
  - **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.
- **Políticas Transformativas:** son fundamentales para el desarrollo estratégico a largo plazo. Un ejemplo es fomentar las inversiones en investigación y desarrollo (I+D), para mejorar la productividad y sostenibilidad del sector. Otros ejemplos incluyen la implementación de prácticas agroecológicas que, aunque prometen beneficios ambientales y económicos, generan controversia sobre su viabilidad económica a gran escala; o la promoción de dietas basadas en

proteínas vegetales, que puede encontrar resistencia en ciertos sectores debido a preferencias culturales y a la falta de consenso sobre su impacto en la salud y la economía local.

Este marco de acción y priorización puede ayudar a adaptar las políticas según la urgencia y el impacto esperado de las mismas.

### 3.3. La necesidad de innovar en el diseño e implementación de instrumentos de política

A lo largo de las secciones anteriores, se han explorado los atributos clave que debe incorporar una nueva generación de políticas, y la necesidad urgente de replantear las estrategias tradicionales para adaptarlas a los complejos desafíos actuales. Como vimos en la sección **3.1**, es esencial que estas estrategias sean integrales, sistémicas y capaces de responder tanto a las demandas emergentes como a los objetivos más amplios de sostenibilidad y desarrollo inclusivo. Además, el análisis del capítulo **2** evidenció la evolución de las políticas públicas en América Latina y el Caribe, así como la necesidad de nuevas estrategias para una transformación integral.

En particular, es crucial actualizar los instrumentos de política para que se enfoquen en la creación de bienes públicos, los cuales tienen un impacto duradero y significativo en el desarrollo sostenible del sector agroalimentario. Esta sección se centrará en cómo transformar y diseñar estos instrumentos, para asegurar que sean capaces de generar los cambios estructurales necesarios en los sistemas agroalimentarios.

#### 3.3.1. 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 agroalimentarios, 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 Transformativas**.

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 “subsidiarios 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 actualizados 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 hacia bienes públicos, fortaleciendo así las **Políticas Transformativas** 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. 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 una diferencia fundamental entre **subsidios** e **incentivos** radica en su enfoque: los subsidios actuales, si bien necesarios a corto plazo, se focalizan en insumos para la producción o el mercado, como fertilizantes o precios, mientras que los incentivos se orientan al logro de **resultados** como mejoras en la calidad del suelo, del agua y en la biodiversidad. Por lo tanto, los subsidios 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, o distorsionan los mercados, expandiendo producciones que no son las que pueden generar más empleos e ingresos en general. 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 importante 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 Transformativas.** 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**, que 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)).

### 3.3.2. La complementación entre políticas sociales de apoyo directo y políticas productivas

Uno de los principales retos en la formulación de políticas públicas efectivas es la adecuada integración entre las políticas sociales de apoyo directo y las políticas productivas. En contextos rurales, esta complementación es aún más necesaria para asegurar que las poblaciones vulnerables no solo reciban apoyo temporal, sino que también puedan integrarse a largo plazo en actividades productivas que les generen ingresos sostenibles y contribuyan al desarrollo del sector agroalimentario.

La pandemia de COVID-19, y las crisis climáticas y geopolíticas que siguieron, han evidenciado la urgencia de ampliar la protección social, sobre todo en áreas rurales, donde los impactos socioeconómicos han sido más severos. Sin embargo, las políticas sociales por sí solas no son suficientes para generar cambios estructurales en el sector. Es necesario que estas políticas se vinculen de manera estratégica con programas de inclusión productiva que ofrezcan a los beneficiarios herramientas y recursos para mejorar sus capacidades productivas, así como el acceso a mercados y tecnologías. Esta integración de políticas sociales y productivas crea sinergias que fomentan un desarrollo sostenible y equitativo, contribuyendo a la resiliencia de las poblaciones rurales ante crisis futuras (CEPAL-FAO-IICA, 2021).

Innovar en el diseño de los instrumentos de política implica reestructurar las intervenciones sociales para que no solo estén orientadas a paliar las necesidades inmediatas, sino también a facilitar la transición hacia la productividad y el desarrollo sostenible. Por ejemplo, los programas de transferencias condicionadas, si bien alivian

la pobreza a corto plazo, pueden ser más efectivos si están ligados a resultados productivos, como la adopción de tecnologías sostenibles, la capacitación técnica, o el acceso a recursos que fomenten la producción agropecuaria.

La complementación entre políticas sociales y productivas no solo mejora las condiciones de vida de los beneficiarios, sino que también optimiza el uso de los recursos públicos, para ayudar a sectores donde las brechas de desarrollo son profundas. A través de instrumentos de política que combinen el apoyo social con incentivos productivos, es posible fomentar una transformación estructural que fortalezca las capacidades de los pequeños productores, promueva la equidad y garantice un crecimiento más inclusivo y sostenible.

### 3.3.3. Potenciar el papel de los mercados

Los mercados, en sus diversas formas, juegan un papel crucial en el desarrollo sostenible de los sistemas agroalimentarios (Rodríguez, D. et al, 2021; FAO et al, 2023). Conectan sistemas agroalimentarios a nivel global y nacional, 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, 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 agroalimentarios.

Para fortalecer el papel de los mercados en el desarrollo sostenible de los sistemas agroalimentarios, es estratégico implementar políticas que faciliten el entorno comercial equitativo, eficiente y resiliente<sup>22</sup>. Esto incluye la promoción de acuerdos comerciales

---

<sup>22</sup> Una propuesta más detallada de políticas para impulsar el rol del comercio internacional se encuentra en Arias, et. al (2024)

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 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.

#### *3.3.4. Soluciones endógenas y de bajo costo como estrategia de financiamiento*

En un contexto de limitación de recursos fiscales, las **soluciones endógenas y de bajo costo** emergen como una estrategia clave para fortalecer el financiamiento de los sistemas agroalimentarios (ver CEPAL, FAO, IICA, 2021). Este enfoque promueve la movilización de capacidades internas dentro de las comunidades y territorios, optimizando los recursos locales disponibles y generando intervenciones más sostenibles y resilientes.

Estas soluciones se centran en el **aprovechamiento de recursos locales**, como el conocimiento tradicional, la mano de obra local y las infraestructuras existentes, lo que permite reducir costos y mejorar la eficiencia de las intervenciones. Al involucrar a las comunidades en la gestión y toma de decisiones, se asegura una mayor adaptación a las necesidades locales, fortaleciendo la sostenibilidad de los proyectos.

Además, las soluciones endógenas fomentan el **desarrollo de capacidades locales**, como la adopción de nuevas tecnologías y prácticas sostenibles que mejoren la productividad. También se promueven **innovaciones de bajo costo**, accesibles y de alto impacto, como sistemas de riego eficientes y técnicas agroecológicas, que permiten mejorar la producción sin necesidad de grandes inversiones.

El fomento de **redes y alianzas locales** entre agricultores, cooperativas y actores comunitarios es otro aspecto esencial, ya que permite compartir recursos y conocimientos, aumentando la efectividad de las intervenciones. Finalmente, este enfoque reduce la dependencia de financiamiento externo, lo que hace a las comunidades menos vulnerables a fluctuaciones económicas internacionales y garantiza la sostenibilidad a largo plazo de las intervenciones.

Por lo tanto, las **políticas públicas** pueden enfocarse en la creación de un entorno propicio que incentive el uso de recursos locales, fortalezca el autofinanciamiento y empodere a las comunidades. Ejemplos de instrumentos incluyen:

- **Apoyar la creación y expansión de cooperativas** y asociaciones de productores, que permiten unir recursos, compartir tecnologías y conocimientos, y reducir costos de producción.
- **Incentivar la creación de fondos rotatorios** y cooperativas de ahorro y crédito, permitiendo a los productores financiarse de manera autónoma y reinvertir en sus proyectos.
- **Promover la adopción de prácticas sostenibles de bajo costo**, como la agroforestería y la rotación de cultivos, que no solo mejoran la productividad, sino que también reducen la dependencia de insumos externos. Esto puede lograrse facilitando el acceso a microcréditos y brindando capacitación técnica para optimizar el uso de recursos locales.
- Incentivar la emisión de **bonos locales y bonos verdes**, así como mecanismos de **crowdfunding** (financiamiento colectivo), que permitan a las comunidades financiar proyectos sostenibles, como infraestructura agrícola, sistemas de riego o iniciativas relacionadas con la mitigación del cambio climático. Los bonos verdes son particularmente importantes para atraer inversión a proyectos que tienen un impacto ambiental positivo y promueven prácticas agroalimentarias sostenibles.
- **Fomentar la creación de mercados locales** para productos sostenibles, fortaleciendo las economías locales y promoviendo el consumo responsable.

### 3.3.5. Aprovechamiento integral de las fuentes e instrumentos financieros disponibles

Para que las políticas agroalimentarias 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 financieros<sup>23</sup> claves (Díaz-Bonilla, Swinnen, and Vos, 2021; Díaz-Bonilla, 2023a), tanto internos como externos<sup>24</sup> a los sistemas agroalimentarios.

**El primer** flujo es interno a los sistemas agroalimentarios y proviene de los **consumidores**. Las políticas pueden optimizar intervenciones que influyan, sin 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 es la contrapartida del primero: los gastos de los consumidores son los ingresos de los actores de las **cadena de valor**, que los utilizan para sus diferentes actividades productivas y comerciales. 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 agroalimentarios 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 sobre el aumento de su capacidad prestable (tanto cambiando las políticas financieras para aumentar el apalancamiento, , como con aumentos 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

---

<sup>23</sup> 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).

<sup>24</sup> 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.

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 recursos<sup>25</sup> 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 inclusivo y equitativo, que implica una mayor asignación de recursos para generar bienes públicos.

**El quinto** flujo financiero proviene del **sistema bancario**. Las políticas deben fomentar la inclusión financiera y promover 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 agroalimentarios. 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 agroalimentarios.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> 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).

<sup>26</sup> Una discusión más detallada puede encontrarse en Díaz-Bonilla, 2023b y c.

## 4. LA IMPORTANCIA DE ADECUAR LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA HACIA UNA GOBERNANZA TRANSFORMATIVA DE LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIOS<sup>27</sup>

En las secciones anteriores se mencionaron los cambios del papel de la agricultura (en sentido general) en las estrategias de desarrollo, la expansión de los objetivos esperados del sector, las mudanzas en el contexto global, y los posibles enfoques de políticas para abordar esas transformaciones. Simplificando, si en las secciones anteriores se discutió qué hacer y por qué, acá el foco es más en cómo y con quién llevar adelante las tareas analizadas, centrándonos en la institucionalidad pública. Esta es entendida acá como los ministerios, agencias, y organizaciones mediante las cuales se ejerce la autoridad política, económica y administrativa para la gestión de los asuntos de un país en relación con el sector agroalimentario en sentido amplio. En la medida en que la actividad agropecuaria se ha visualizado como más compleja, formando parte de sistemas agroalimentarios más amplios, con articulaciones nacionales e internacionales, y con tipos de demandas y alcances de las políticas relacionadas que se han ido ampliando, esto ha tenido variadas implicaciones en los modelos institucionales y organizacionales de los Ministerios de Agricultura y Ganadería (MAG) (incluyendo lo que se puede llamar el sector público agropecuario (SAP), en general), y de su relacionamiento con el resto de la institucionalidad pública y privada.

En lo que sigue hay primero una breve revisión de la institucionalidad del MAG<sup>28</sup> a lo largo del tiempo, en función de los cambios de paradigma de desarrollo y el surgimiento de nuevos temas sectoriales y transversales. Es la historia del paso del MAG “productivista con enfoque sectorial” a un MAG “multiobjetivo y multisectorial.” Luego sigue una discusión más detallada de la institucionalidad del MAG en este nuevo contexto, tanto en sus aspectos internos como en sus vinculaciones externas. Finalmente, se presenta una idea más amplia de lo que puede considerarse como “institucionalidad” para el sistema agroalimentario (SAA) en su conjunto (que incluye, pero excede largamente al MAG), trascendiendo una visión limitada a los organigramas y funciones, y considerando el ciclo general de programación, ejecución, y control (PEC).

### 4.1. Historia

Esta sección ofrece un breve recorrido histórico por los principales enfoques que han moldeado la institucionalidad agropecuaria en América Latina y el Caribe desde el período de posguerra hasta la actualidad. A medida que surgieron nuevos desafíos sociales, económicos y ambientales, las políticas y estructuras institucionales evolucionaron desde un modelo productivista, hacia enfoques más integrales, y,

<sup>27</sup> Esta sección se basa en parte en Díaz-Bonilla, 2023d y Díaz-Bonilla y Furche, 2021.

<sup>28</sup> Acá se va a hacer referencia a “MAG” incluyendo los organismos del SAP que son específicos para el sector agropecuario. Se pueden distinguir los organismos públicos que tienen operaciones directamente relacionadas con el sector agropecuario (incluyendo pesca y el sector forestal) y otros cuyas operaciones tienen impactos importantes sobre ese sector, pero no lo tienen como objetivo específico. Esto se relaciona con análisis que distinguen gastos públicos “en” y “para” el sector agropecuario; o que son “específicos” o “de apoyo” para el sector agropecuario.

posteriormente, a la integración de cadenas de valor, la bioeconomía y la sostenibilidad. En el análisis se destaca cómo diferentes cambios globales y regionales, han impulsado las transformaciones institucionales, evidenciando la complejidad y los retos de coordinar múltiples sectores y actores en los sistemas agroalimentarios.

Como se discutió, el período de posguerra estuvo dominado por una estrategia de desarrollo que se bautizó como **“Industrialización sustitutiva de importaciones” (ISI)**, donde el sector agropecuario tenía un papel subordinado al desarrollo industrial (Johnston y Mellor, 1961). Los MAGs estaban centrados en maximizar la oferta de un número limitado de productos básicos por su contenido calórico, pensando en la alimentación de la población, y de algunos otros productos de exportación.

Al mismo tiempo, en América Latina y el Caribe, con una gran desigualdad de riqueza e ingresos, hubo diferentes movimientos campesinos con reclamos por tierra, que dieron origen a entidades de reforma agraria y de colonización, promovidos en muchos casos por la Alianza para el Progreso de los 1960s, y que institucionalmente operaban usualmente separados de los MAGs como entes descentralizados. Por su parte, los avances de la Revolución Verde llevaron a la creación de institutos tecnológicos, especialmente desde los 1960s, mientras que varios países impulsaron el riego con entidades separadas de los MAGs.

Este es el período de lo que se puede llamar **el MAG “productivista con enfoque sectorial.”** Estos ministerios se articulan alrededor de servicios generales transversales dentro de los MAGs (tales como estadísticas, extensión, aspectos sanitarios y fitosanitarios, comercialización y otros), mientras que otras actividades (como las relacionadas con investigación, reforma agraria, y riego) quedaron en **organismos descentralizados**, con diferentes niveles de dependencia del Ministerio sectorial. También fue avanzando un entramado más complejo de empresas públicas agropecuarias que operaban en la comercialización (interna e internacional) de productos agropecuarios e insumos, con mayor autonomía operacional.

El marco institucional sectorial se completaba con bancos públicos agropecuarios, que administraban crédito dirigido y con subsidios para la producción agropecuaria, financiados con préstamos internacionales o redescuentos del banco central.

El MAG y las entidades relacionadas operaban dentro de la matriz de políticas de desarrollo, macroeconómicas, y comerciales de la ISI, que empezaba a ser criticada en los 1970s por su “sesgo contra la agricultura.” El enfoque de crédito dirigido con bancos públicos también fue criticado por ahogar el desarrollo de los mercados financieros rurales, y por los costos fiscales y otros problemas operacionales de los bancos públicos (ver un resumen de esos debates en Díaz-Bonilla, 2015).

Al mismo tiempo a mediados y fines de los 1970s hubo dos saltos importantes en los precios de los alimentos y otras materias primas, lo que reforzó el miedo de hambrunas. Por su parte, **el enfoque productivista** no parecía resolver otros problemas sociales. Todo esto llevó a enfoques de desarrollo que se centraban en los pobres rurales (Chenery et al 1974) o en temas más amplios de “necesidades básicas” (Streeten, Burki 1978), que dio lugar al **Indicador de Desarrollo Humano** de la ONU (cuya primera

publicación fue en 1990), y luego a las **Metas del Milenio** aprobadas en el año 2000 y a la **Agenda 2030 en 2015**.

**Los programas de Desarrollo Rural Integrado** de los años 1970 y 1980 combinaban el énfasis en los pequeños productores (con tecnología y crédito) con un enfoque de desarrollo territorial (que planteaba inversiones en infraestructura, salud, educación y otros servicios a nivel local). Este enfoque condujo a la creación de las Secretarías de DRI o equivalentes, dependiendo de alguna alta autoridad (como por ejemplo la Presidencia del país) y con la capacidad de convocar y coordinar el trabajo de los MAGs, y otros Ministerios y agencias públicas.

Mientras que el enfoque del MAG tradicional ha sido sobre productos específicos, los programas de Desarrollo Rural Integrado pusieron de relieve las diferencias entre productores de subsistencia, familiares más o menos competitivos y comerciales. Un 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 por tipos de productores, pero dentro de un marco consistente de políticas para el sector. Por lo tanto, aparecieron otras innovaciones institucionales, en al menos tres modalidades: i) unidades separadas para productores pequeños/familiares dentro del MAG, a veces dentro del concepto de desarrollo rural/territorial; ii) Ministerios separados para productores pequeños/familiares, y para productores comerciales; y iii) la transferencia de los productores agropecuarios de subsistencia o pequeños a los Ministerios de asistencia o desarrollo social.

Otro aspecto del enfoque de los programas de Desarrollo Rural Integrado ha sido el énfasis en el desarrollo territorial, dado que esos proyectos con agricultores pequeños estaban, obviamente, dentro de una geografía específica, que requería infraestructura y servicios públicos a nivel local. Este énfasis ha dado lugar a una variedad de **enfoques de desarrollo territorial/rural**, con diferentes formas institucionales y operativas que han tratado de coordinar a nivel local el trabajo de diferentes Ministerios e instituciones públicas, así como su articulación con entidades gubernamentales subnacionales y organizaciones sociales locales. Varios de esos enfoques territoriales se expandieron más allá de la producción agropecuaria, subrayando la presencia de las actividades rurales no agropecuarias como componentes importantes del desarrollo rural.

Por su parte, el shock de precios de los 1970s llevó a programas alimentarios más amplios, en los que la parte productiva estaba también unida a diferentes mecanismos de apoyo a los consumidores. En los 1970s y primera mitad de los 1980s se expandieron las entidades públicas de comercialización y ventas minoristas de alimentos. Un caso paradigmático fue el Sistema Alimentario Mexicano de principios de los 1980s, con una variedad de programas bajo un coordinador de alto nivel institucional que trataba de articular el trabajo de una variedad de entidades públicas.

Tanto en los programas de Desarrollo Rural Integrado como en esos programas alimentarios generales, el MAG se vio inserto en redes interinstitucionales más amplias que requerían diferentes mecanismos de coordinación con otras entidades públicas. Las

diferentes experiencias de coordinación institucional subrayaron las dificultades para lograr un funcionamiento armónico del sector público detrás de los objetivos buscados, y su complejidad institucional fue una de las razones por las que muchos de esos programas fueron descontinuados en los 1980s y 1990s.

Pero también en el inicio de los 1980s EEUU y Europa cambiaron sus políticas monetarias para combatir la inflación con las altas tasas de interés de los 1970s, lo que llevó a las recesiones mundiales de 1980 y 1982, al derrumbe de los precios de las commodities en la segunda mitad de los 1980s y a la crisis de la deuda de los países en desarrollo. Los debates sobre el enfoque ISI, pero, sobre todo, la crisis de los 1980s (la “década perdida”, como fue llamada por la CEPAL), llevaron a una revisión general de las políticas en América Latina y el Caribe. Los llamados “**Programas de Ajuste Estructural**” (para los temas económicos más generales) y los “**Programas de Ajuste Sectorial**” (que en lo agropecuario estuvieron basados en el análisis del World Development Report de 1986 del Banco Mundial) de los 1980s and 1990s, condujeron a la reestructuración, privatización o desaparición de una variedad de empresas, entes y bancos públicos dentro del sistema institucional agropecuario. Los MAGs en muchos países quedaron debilitados. Pero también empezó a resaltarse el papel de las entidades de **sanidad agropecuaria e inocuidad alimentos**, en relación especialmente con las exportaciones. Más recientemente, ha llevado intentos de articular estos temas alrededor del concepto de “**Una Salud.**” En varios casos los entes de tierras pasaron de enfoques de reforma agraria a enfatizar la operación de los mercados de tierras y la titularización de la propiedad. Por su parte, los institutos nacionales de investigación agropecuaria (INIAs) avanzaron en la interacción con organizaciones de productores el sector y con el sector privado de insumos para el diseño e implementación de sus programas de desarrollo tecnológico.

Durante los 1990s, también se dieron cambios en los sistemas agroalimentarios a partir del aumento de la urbanización y la participación laboral de la mujer, con la expansión de “dietas de conveniencia” de alimentos procesados y el consumo fuera del hogar. Tuvo lugar una **expansión de la agroindustria**, supermercados, y casas de comidas, con empresas nacionales y transnacionales. La obvia constatación que los productos agropecuarios primarios son parte de sistemas productivos más complejos (incluyendo empaque, transporte, procesamiento, comercialización y distribución, consumo y aún manejo de residuos) llevó a la consideración de los “encadenamientos productivos” o (específicamente para el sector agropecuario) las “**agro-cadenas.**” Este enfoque, que surge de la noción de “agronegocios” en los EEUU y las “filieres” en Francia en los 1960s y 1970s, empezó a extenderse como un nuevo enfoque para las políticas agropecuarias en los 1990s.

Desde el punto de vista institucional, el **enfoque de cadenas** plantea la disyuntiva acerca de si la agroindustria debe estar en los Ministerios de Agricultura (transformado entonces en un Ministerio de la Agroindustria) o en los de Industria. Un mecanismo institucional 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 (Sotomayor, O, M. Rodrigues, A. Rodríguez, P. Wander y J. Sánchez, 2023). Adicionalmente, y sea cual sea la

composición de estos Consejos, siempre está la pregunta sobre qué Ministerio (agricultura, industria u otro) debería coordinarlos.

Más recientemente la noción de “**bioeconomía**,” (que como se mencionó, engloba y expande los temas más tradicionales de las cadenas de valor con productos agropecuarios, alimentarios y no alimentarios), 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 (como lo ha mostrado la reciente experiencia en Argentina con el intento de creación de un Ministerio de Bioeconomía). 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.

**Las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay** que llevaron a la creación de la Organización Mundial del Comercio en 1995, y especialmente a la firma de acuerdos tales como los de Agricultura, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Obstáculos Técnicos al Comercio, y Derechos de Propiedad Intelectual (entre otros), resaltaron la necesidad de coordinación entre el MAG y los ministerios de relaciones exteriores y comercio.

La persistencia de la pobreza llevó a los **programas de transferencias** (condicionadas o no) en las que varios países de América Latina fueron pioneros. Esos programas plantearon la necesidad de coordinar con los Ministerios de Desarrollo Social o similares ciertas actividades de los MAGs focalizadas en productores pobres. Como se mencionó también ha dado lugar arreglos institucionales en los que la atención de los productores agropecuarios de subsistencia se transfirió a los Ministerios de asistencia o desarrollo social.

El shock de precios de 2008 y 2011 volvió a plantear la preocupación por la “seguridad alimentaria.” Un resultado fue la (re)creación o refuerzo de entidades públicas en comercialización y distribución minorista, y la preparación en la mayoría de los países de elaboradas estrategias, planes, programas para **la seguridad alimentaria y nutricional (SAN)**, con leyes que establecieron el derecho a la alimentación y una institucionalidad paralela, con Secretarías de SAN que dependen de Presidencia u otras altas instancias institucionales. Pero, en general, estas Secretarías de SAN aparecen institucionalmente más débiles que las de los programas de Desarrollo Rural Integrado de los 1970s o del Sistema Alimentario Mexicano de los 1980s. Un conocido problema (que ha sido llamado “el dilema de la política alimentaria”) 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 (y sugiere mantener precios bajos), con la de apoyo a los productores para incrementar la oferta (lo que requiere precios más altos).

Adicionalmente, mientras que en los 1960s y 1970s la preocupación se centraba en las “**dietas calóricas**” (por el temor a hambrunas), y luego en los 1990s se pasó a las “**dietas de conveniencia**” (por la urbanización y la mayor participación de la mujer en el mercado laboral), en los últimos años el énfasis ha evolucionado hacia “**dietas saludables**” debido al incremento del sobrepeso y la obesidad, y de las enfermedades

no transmisibles relacionadas (diabetes, problemas cardiovasculares y algunos tipos de cáncer).

Los shocks de precios de 2008 y 2011 también generaron debates sobre **la producción de biocombustibles** y la oposición entre alimentos o energía, con el problema institucional mencionado sobre si las políticas las maneja el MAG o los Ministerios de Energía o similares.

En 2015 se acordaron a nivel global la Agenda 2030 (con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS, que reemplazaron a las Metas del Milenio) y el Acuerdo de París sobre el cambio climático. Este último fomentaba que los países **prepararan planes de mitigación** (National Determined Contributions, NDCs) **y de adaptación** (National Adaptation Plans, NAPs). Por su parte, el desarrollo de la Agenda 2030 fue analizada en la reunión de las Naciones Unidas de 2019, donde se identificaron a los sistemas agroalimentarios como uno de los sectores prioritarios para poder lograr los ODS. Este enfoque se discutió en la cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios de 2021, donde los países presentaron **“Hojas de Ruta Nacionales”** (“National Pathways”) explicando cómo llevarían adelante la transformación de sus sistemas alimentarios para alcanzar los ODS, y cuyo avance fue analizado en la reunión de seguimiento de 2023. Institucionalmente, la Cumbre de los Sistemas Alimentarios dio lugar al nombramiento de **“convocantes nacionales”** (“national conveners”) que se suponía que ayudaban a coordinar las diferentes instancias gubernamentales (y quizás no gubernamentales) para implementar las “Hojas de Ruta.” Por su parte, el Acuerdo de París dio lugar a la designación de **“puntos focales,”** también con el objetivo de coordinar el trabajo de los NDCs y NAPs. Sin embargo, además de generar dos instancias institucionales diferenciadas que a su vez deben coordinarse entre sí, tanto los convocantes nacionales de los sistemas alimentarios, como los puntos focales de las negociaciones sobre el cambio climático, aparecen débiles institucionalmente.

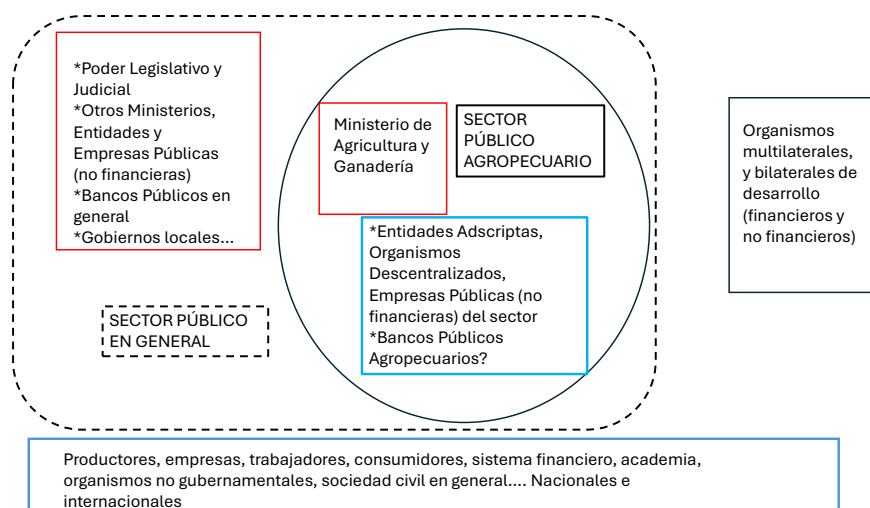
**El desafío institucional** es entonces cómo **enlazar los temas de producción, empleo y generación de ingresos** con dos requerimientos adicionales: por un lado, la **sostenibilidad y resiliencia ambiental**; y por otro, los aspectos de **salud y nutrición**. A continuación, se analizan primero los aspectos institucionales del MAG. Luego se discutirán algunas ideas respecto de la operación institucional de los sistemas agroalimentarios.

#### 4.2. Los Ministerios de Agricultura

Dada la evolución de temas y vinculaciones del MAG, el Gráfico 6 muestra la complejidad institucional actual, con diferentes niveles a considerar: a) el MAG y los departamentos dentro del mismo; b) los entes adscriptos, autónomos, o descentralizados 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.

Gráfico 6. Marco Conceptual





Fuente: autores

Mientras que el Gráfico 6 muestra los diferentes actores, también hay que considerar las relaciones externas por temas. Estos incluyen las relaciones con **la política económica en general**. Un punto importante es cómo se articula el MAG con la política macroeconómica y la estrategia de desarrollo que son en muchos casos más determinantes del desempeño del sector agropecuario y de los sistemas agroalimentarios, que las políticas productivas sectoriales (ver por ejemplo, Díaz-Bonilla, 2015).

La **relación con la seguridad alimentaria y temas sociales** tiene al menos dos aspectos. El primero es el dilema tradicional de la política agropecuaria y de seguridad alimentaria, ya mencionado, entre tratar de sostener precios altos en apoyo de los productores, o precios bajos o asequibles para los consumidores. Este dilema se manifiesta especialmente en la política de comercio internacional, con la protección tarifaria y medidas relacionadas, que incrementan los precios internos agropecuarios y es el principal instrumento de política en muchos países de la región<sup>29</sup> (ver por ejemplo, Rubén Flores Agreda, Gonzalo Muñoz, Carmine Paolo De Salvo, Andrea Alcaraz Rivero, 2020). El otro aspecto es la pregunta organizativa y operacional sobre cómo funciona el trabajo de los MAGs dentro de los planes generales de los programas de seguridad alimentaria y nutricional.

Otra vinculación importante de los MAGs es con **los temas ambientales**. La mayoría de los países tienen ministerios para el medio ambiente con diferentes definiciones sobre sus jurisdicciones. En varios casos, estos ministerios tienen funciones relacionadas con los recursos naturales (incluyendo agua, bosques, pesca, conservación de la biodiversidad), aspectos meteorológicos, eventos climáticos extremos, negociaciones climáticas (que tienen relevancia para los temas de mitigación, adaptación y resiliencia en el sector agropecuario), y temas relacionados.

Los MAG asimismo ejercen funciones que tienen relaciones con los temas de **salud**, en tanto los Ministerios de este rubro cubren diferentes aspectos del tema de inocuidad de

<sup>29</sup> Argentina aplica la política opuesta, al aplicar impuestos a las exportaciones, lo que beneficia a consumidores y perjudica a productores.

los alimentos desde la perspectiva del consumidor. Pero estos aspectos también se relacionan con aspectos productivos que tienen implicaciones para la salud humana, como por ejemplo el uso de hormonas para el crecimiento de animales de consumo, los residuos de agroquímicos por el combate de pestes y plagas, y temas relacionados. Por estas vinculaciones se ha planteado el enfoque de “Una Salud,” que sugiere tomar una mirada holística e integrada de estos temas, ya que no pueden ser abordados individualmente. Nuevamente surge acá el tema de cuál debería ser el arreglo institucional para aplicar este enfoque.

Los MAG pueden tener funciones relacionadas con otros **sectores**, como entidades públicas en temas de desarrollo territorial, comisiones de promoción de las exportaciones, competitividad e inversiones, y otros. Asimismo, 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, que cumplen funciones de asesoramiento técnico y comercial, innovación y gestión, apoyo crediticio, cuidado del medio ambiente, etc. En varios casos, sus operaciones involucrarían la provisión de bienes (semi) públicos, y, 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. Adicionalmente, 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.

Para poder manejar todas esas vinculaciones una posible organización del MAG se podrían considerar debajo del Ministro al menos cuatro bloques de temas en manos de un Viceministro o equivalente.<sup>30</sup>

#### 4.2.1. Planeamiento estratégico y programación, economía agropecuaria, e información

Los países que han sido capaces de generar transformaciones económicas y sociales significativas y a un ritmo acelerado han tenido como denominador común el haber podido definir una visión de mediano plazo para la sociedad en su conjunto, la que luego ha sido efectivizada mediante programas consecutivos de plazos más cortos y con metas cuantitativas explícitas, usando esquemas institucionales de diálogo público-privado (Rodrik, 2008; Devlin and Mogueillansky, 2011 y Fernández-Arias et al, 2016).

El MAG debería tener la capacidad analítica para poder trabajar:

- i) con los entes de planificación estratégica, que definen la visión y objetivos para el país en su conjunto;

---

<sup>30</sup> Esto en relación con las actividades específicas del MAG. Por supuesto también se necesita un departamento de alto nivel que maneja los temas financieros, de recursos humanos, legales y relacionados.

- ii) con los Ministerios de Finanzas/Hacienda/Economía (y los Bancos Centrales) que determinan las políticas macroeconómicas (fiscal, monetarias, y de tipo de cambio);
- iii) con los Ministerios de Comercio y Relaciones Comerciales;
- iv) con las entidades de crédito (para analizar el financiamiento al sector); y
- v) con otros ministerios sectoriales (medio ambiente, salud, etc.).

En general, este viceministerio, de planeamiento estratégico y programación, economía agropecuaria, e información, debería apoyar al ministro con la programación general del trabajo del MAG, la preparación y ejecución presupuestaria, y la recolección de la información el seguimiento de las actividades previstas. Esto requiere fortalecer los servicios de información agroalimentaria, y los mecanismos de seguimiento y control de las medidas y actividades programadas, incluyendo el uso de sistemas digitales y telefónicos para el monitoreo de la ejecución de programas y el otorgamiento de los servicios y atenciones previstas.

También estaría a cargo de los estudios económicos que se requieran para las diferentes actividades mencionadas más abajo y la recopilación de estadísticas agropecuarias, en coordinación con los institutos centrales de estadísticas y censos.

#### 4.2.2. Servicios transversales especializados.

El viceministerio de *Servicios transversales especializados* trabajaría más en detalle sobre los programas de los diferentes servicios transversal especializados, que en varios casos los ejecutan entes descentralizados, sin mayor coordinación entre sí y con el MAG. Sus funciones serían más de programación/políticas y de seguimiento/evaluación, mientras que la ejecución seguiría en las entidades descentralizadas. Como se mencionó, esos servicios incluyen, investigación y extensión (transferencia) de tecnología agrícola; aspectos sanitarios, fitosanitarios y de inocuidad de los alimentos (“Una Salud”); riego y drenaje; tenencia de la tierra; comercialización; cooperativismo y apoyo a organizaciones de agricultores; y otros temas relacionados. Algunos aspectos relevantes institucionales incluyen cómo se programan y organizan esos servicios (por productos, productores, y/o regiones), cómo funciona el otorgamiento efectivo de esos servicios, y qué mecanismos de seguimiento existen. Todo esto requiere una clara articulación con los dos viceministerios discutidos a continuación.

#### 4.2.3. Encadenamientos productivos.

Los gobiernos de muchos países en desarrollo dedican una parte importante de su tiempo a tener reuniones sectoriales con diferentes actores económicos en las que se discuten sus reclamos. Ese tipo de interacción tiene varias limitaciones operacionales: a) no se basan en una agenda de mediano y largo plazo previamente acordada, sino que se originan usualmente en problemas concretos que generan actividades de “lobby”; b) no están apoyadas por trabajo analítico previo compartido; c) no poseen una maquinaria institucional formal de seguimiento; y d) no necesariamente tienen a todos los actores relevantes para el tema que se esté tratando (especialmente si se trata de actividades de “lobby” de algún sector en particular) ( ver los aspectos conceptuales y

ejemplos de países en Rodrik, 2008; Devlin and Mogueillansky, 2011 y Fernández-Arias et al, 2016). Por el contrario, muchos de los países de alto crecimiento en los que ha habido importante colaboración público-privada, ese diálogo se ha basado en mecanismos institucionales conformados a tal efecto, con reuniones periódicas y seguimiento de resultados (Rodrik, 2008; Devlin and Mogueillansky, 2011, y Fernández-Arias et al, 2016). Estos mecanismos facilitan el flujo de información, limitan las posibilidades de favoritismo y corrupción, y les dan más estabilidad a los acuerdos de políticas.

El Viceministerio de *Encadenamientos productivos* sería el anclaje institucional de Consejos de Competitividad por Cadenas Productivas (o títulos similares), mediante Secretarías Técnicas por rubro que ayudarían a tener una agenda regular de reuniones por cadenas principales, prepararían los estudios necesarios para poder analizar los temas definidos como relevantes y facilitarían la definición e implementación de programas multianuales, que serían evaluados y actualizados regularmente.

Estos Consejos por cadenas deben considerar todos los actores relevantes de las mismas. El adecuado desarrollo de los Consejos requiere también el fortalecimiento de las asociaciones gremiales de pequeños productores y campesinos, y también empresariales, especialmente por rubros, logrando su profesionalización para que puedan articular sus posiciones frente al sector público y otros actores fuera de la cadena, así como dar servicios de calidad a sus asociados.

#### 4.2.4. Desarrollo Rural/Territorial, Pequeños Productores y Temas Sociales Transversales

El Viceministerio *Desarrollo Rural/Territorial, Pequeños Productores y Temas Sociales Transversales* puede servir para articular diferentes programas y proyectos de desarrollo/rural territorial con enfoque hacia pequeños productores, mediante un grupo de programación de proyectos territoriales de pequeños productores, que funcionaría como un secretariado de la cartera de proyectos, con agenda, estudios y seguimiento.

Un tema importante es el establecimiento de un registro único integrado de los productores y grupos de productores que reciben apoyo por parte de los diferentes proyectos, con información productiva, económica y social, y con referenciación geoespacial. Esto permitirá también el uso de mecanismos de información digital y telecomunicaciones para hacer un monitoreo de las actividades programadas y ejecutadas (o no) en base a información suministrada por la población participante.

Este enfoque también requiere coordinación con otras entidades públicas en los territorios considerados, ya que la producción agropecuaria y los sistemas agroalimentarios requieren de inversiones en ciudades intermedias, incluyendo caminos rurales, servicios de salud y educación de calidad, telecomunicaciones, electricidad, internet, seguridad ciudadana y otros servicios públicos básicos. El fortalecimiento de ese entramado es crucial para el desarrollo de las cadenas de valor y los sistemas agroalimentarios que se están haciendo cada vez más complejos e integrados (Berdegué y Favareto, 2019). Por otra parte, dicho fortalecimiento también es vital para ayudar a

resolver los problemas migratorios a las grandes ciudades y al exterior, y los problemas de crimen e inseguridad ciudadana en esas zonas (Díaz-Bonilla and Torero, 2016).

Este Viceministerio también se ocuparía de temas transversales, tales como los problemas de género, grupos étnicos y poblaciones vulnerables, y la juventud, que deben ser integrados en las actividades de los MAGs.

#### 4.3. El Sistema Agroalimentario

Como se mencionó antes, inicialmente los programas de Desarrollo Rural Integrado, luego los programas generales de seguridad alimentaria y nutricional, y más recientemente el enfoque de sistemas agroalimentarios, 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 relacionados con los sistemas agroalimentarios. Esa categorización, que también ha sido utilizada en el caso de los programas transversales de seguridad alimentaria,<sup>31</sup> tiene correlación con una estructura institucional general de Ministerios y organismos gubernamentales, tales como 1) Los Ministerios de Economía, Planificación y similares, y otros entes relacionados con los aspectos de desarrollo económico y macroeconomía en general (como los Bancos Centrales); 2) los MAGs, e involucrando a los Ministerios de Industria o similares para los aspectos agroindustriales; 3) Ministerios de Infraestructura; 4) Ministerios de Desarrollo, Asistencia Social y temas como Seguridad Alimentaria; 5) Ministerios de Salud, y 6) Ministerios del Medio Ambiente y Recursos Naturales (o similares).

<sup>31</sup> Esta organización de los bloques temáticos (excepto el relacionado con la política económica en general) 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.

En la sección anterior se comentaron algunos aspectos institucionales desde la perspectiva del MAG, sus funciones específicas, y potenciales superposiciones y cruces entre todos estos ministerios y entes públicos. También se ha señalado que muchos países no han terminado de compatibilizar las secretarías y entes de seguridad alimentaria y nutricional, los puntos focales de las negociaciones climáticas y temas ambientales, y los “convocantes nacionales” del proceso de Naciones Unidas sobre sistemas alimentarios. Acá el énfasis es en la organización institucional para el sistema agroalimentario, considerando el conjunto de ministerios y entes indicados en el Gráfico 7 (y quizás algunos otros) y la complejidad de las relaciones y articulaciones de los componentes productivos, sociales y económicos. **Esto requiere considerar diferentes mecanismos institucionales.**

Una posibilidad es tener una autoridad e institucionalidad exclusiva, como por ejemplo un Ministerio de Sistemas Alimentarios. Sin embargo, un cambio institucional tan drástico es muy complicado, y seguramente va a dar lugar a importantes resistencias burocráticas y de intereses sectoriales. Más relevante, aún cuando se creara tal organismo, sería imposible internalizar en el mismo todas las vinculaciones transversales sugeridas en el Gráfico 7.

Otra alternativa es el establecimiento de comisiones de coordinación intersectorial en los que pueden participar los ministros u oficiales de alto rango de agricultura, salud, medio ambiente, y otros ministerios y entes públicos. Por lo general, esos esquemas consideran, además del nivel nacional, el establecimiento de comisiones de coordinación intersectorial a nivel local/territorial, incluyendo los mismos organismos nacionales más representes de gobiernos subnacionales y otros entes locales.

Finalmente, una variación es designar un Secretario de Sistemas Agroalimentarios, probablemente en conjunción con comisiones nacionales y locales, como las mencionadas en el párrafo anterior, para asegurar la coordinación de las instituciones que participan en los programas de los sistemas agroalimentarios. Ese Secretario de Sistemas Agroalimentarios puede tener diferentes niveles de autoridad burocrática sobre los organismos que deben actuar, desde el ser un secretario técnico de las comisiones intersectoriales mencionadas hasta tener real autoridad sobre las decisiones de programación y presupuestación de los organismos intervinientes.

Sin embargo, esos cambios en los organigramas pueden no ser suficientes, ya que, usando una analogía, corresponden 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, las innovaciones institucionales que procuran abordar la complejidad de la agenda del sector agroalimentario deberán ir más allá de enfoques basados únicamente en ajustes de organigramas, y considerar de manera integrada al menos los siguientes niveles:

- a. Una visión o plan general para los sistemas agroalimentarios, articulada con los planes y visiones estratégicas nacionales “hacia arriba,” y desagregada, “hacia abajo” en programas operativos plurianuales de los entes públicos intervinientes (el “cerebro”). Debería considerar metas cuantitativas con objetivos temporales,

instrumentos, costos, financiamiento, y sistema de seguimiento y evaluación de resultados. Esta visión/plan general para el sistema agroalimentario debe incluir un marco único de programación para organismos internacionales (financieros y de cooperación técnica) con acuerdos individuales con cada uno.

El ejercicio de definir una visión/plan general y su especificación en los programas individuales de los ministerios y agencias públicas, debe mantener un balance adecuado entre la indeterminación de muchos planes y estrategias que son simplemente expresiones de deseos sin objetivos claros ni medios de implementación, y la falta de operabilidad y realismo cuando se plantean objetivos y horizontes temporales rígidos que no dan lugar al aprendizaje y la experimentación.

- b. Un organigrama con una definición de los niveles jerárquicos, con funciones claras, y mecanismos de coordinación (Consejo o mecanismos similares) definidos, y con una Secretaría del sistema agroalimentario de alto nivel de autoridad, que asegura que hay plan y presupuesto y que organiza y dirige las reuniones de seguimiento y evaluación (el “esqueleto”).

La experiencia de los programas de desarrollo rural integral y del Sistema Alimentario Mexicano, entre otros, sugiere la conveniencia de que persona titular del Secretariado pueda administrar dinero de organismos internacionales y tener una participación decisoria, con el Ministerio de Finanzas/Hacienda y los entes públicos participantes, en la definición y uso del presupuesto.

- c. Un presupuesto programático alineado con el programa plurianual (punto a) y revisiones periódicas de la ejecución financiera y física de objetivos definidos (“nervios”). Esto requiere una revisión del presupuesto público con una visión de sistemas agroalimentarios, tanto del gasto (especialmente agropecuario, protección social, salud, infraestructura, subsidios fósiles, y otros) como de los ingresos (impuestos internos, exenciones, aranceles por servicios, impuestos importaciones y exportaciones). Esta revisión debe también considerar la adecuación del programa internacional de financiamiento y cooperación técnica.

Al crear la Secretaría de sistemas agroalimentarios deberían fortalecerse sus capacidades programáticas y presupuestarias, así como las del Ministerio que elabora el presupuesto nacional y coordina el financiamiento internacional, y las de las unidades funcionales correspondientes en los ministerios ejecutores.

- d. Mecanismos Operacionales (los “músculos y otros órganos”). La Secretaría de sistemas agroalimentarios debe implementar un mecanismo disciplinado de programación y coordinación orientada a resultados, en todos los niveles operacionales (al menos una vez al año), y de análisis de ejecución (al menos cada seis meses).

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).

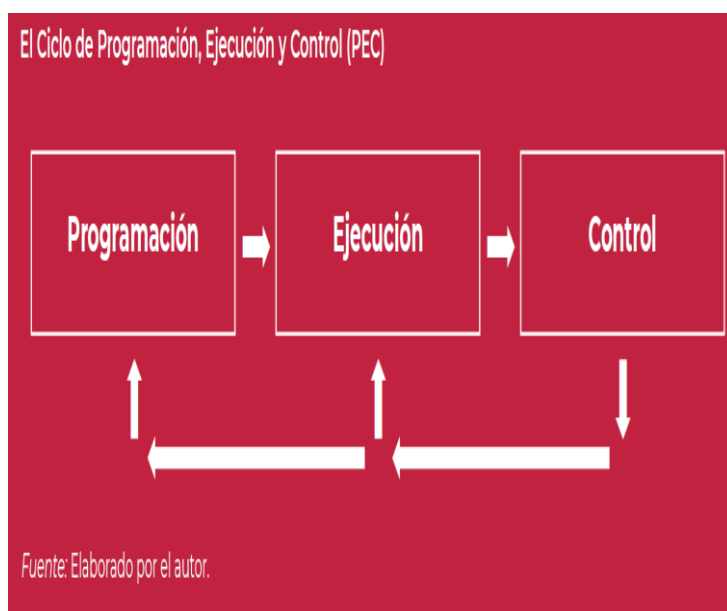
La Secretaría de sistemas agroalimentarios se puede manejar con acuerdos operacionales y programáticos con los ministerios y entes públicos participantes, y también con cadenas agropecuarias, gobiernos territoriales, organizaciones de productores, y otros actores, con clara atribución territorial, funcional, de productores, y productos. Estos pueden tomar diferentes formatos, como programas sectoriales, proyectos, agendas de trabajo, contrato por resultados, acuerdos de ejecución y similares. Las entidades ejecutoras deben poseer adecuado personal y equipamiento.

Esos acuerdos tienen que incluir mecanismos operacionales claros de ejecución directa a nivel local y de grupos sociales, con registros integrados de beneficiarios y de los bienes/servicios generados, así como instrumentos digitales de seguimiento y consulta directa con la población participante en los programas (para determinar el nivel de 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).

Otro aspecto operacional relevante es el de las regulaciones, para los cuales serviría considerar mecanismos de consulta, consolidación, homogeneización y transparencia, como los utilizados por el US Code of Federal Regulations.

En resumen, la institucionalidad para llevar adelante los programas para los sistemas agroalimentarios, van más allá de los organigramas y deben considerar el ciclo completo de Programación, Ejecución y Control (PEC) (Gráfico 8) considerando los múltiples objetivos que se persiguen.

GRAFICO 8





## Bibliografía

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

Arias, J., Jank, M. S., Cardoso, V. M., Umaña, V., & Gilio, L. (2024). El papel del comercio internacional para promover la seguridad alimentaria. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) e Insper Agro Global. Recuperado de <https://opsaa.iica.int/resource-1722-el-papel-del-comercio-internacional-para-promover-la-seguridad-alimentaria>.

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

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 (2024). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas*, Santiago de Chile. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/7a3effff-8d5c-40de-b5f5-53d52983164c/content>

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, 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-Bonilla-2023.pdf>

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/utis/getfile/collection/p15738coll2/id/134334/filename/134555.pdf#page=15>

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, 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. 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 \(IFPRI\). <https://ebrary.ifpri.org/cdm/ref/collection/p15738coll2/id/130280>](https://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; 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>

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>.

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

Morris, M; Sebastian, AR; Perego, VME; Nash, JD; Diaz-Bonilla, E; Pineiro, V; Laborde, D; Chambers, TT; Prabhala, P; Arias, J; De Salvo, CP; Centurion, . 2020. Panoramas alimentarios futuros: reimaginando la agricultura en America Latina y el Caribe (en línea). Washington D. C., Estados Unidos de America, Grupo Banco Mundial. 246 p. Consultado 15 abr. 2021. Disponible en

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/159291604953162277/pdf/Future-Foodscapes-Re-imagining-Agriculturein-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>.

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](http://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>

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

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

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

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>

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.

Sotomayor, O, M. Rodrigues, A. Rodríguez, P. Wander y J. Sánchez (2023), *Gobernanzas multiactor y multinivel para las políticas de desarrollo productivo en agrocadenas y territorios rurales*, Libros de la CEPAL, N° 162 LC/PUB.2023/17-P, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023

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](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](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

Zapukhlyak, V., & Zhyvko, M. (2022). Global economic progress in a fragmented world. *Regional Economy*. <https://doi.org/10.36818/1562-0905-2022-4-10>.