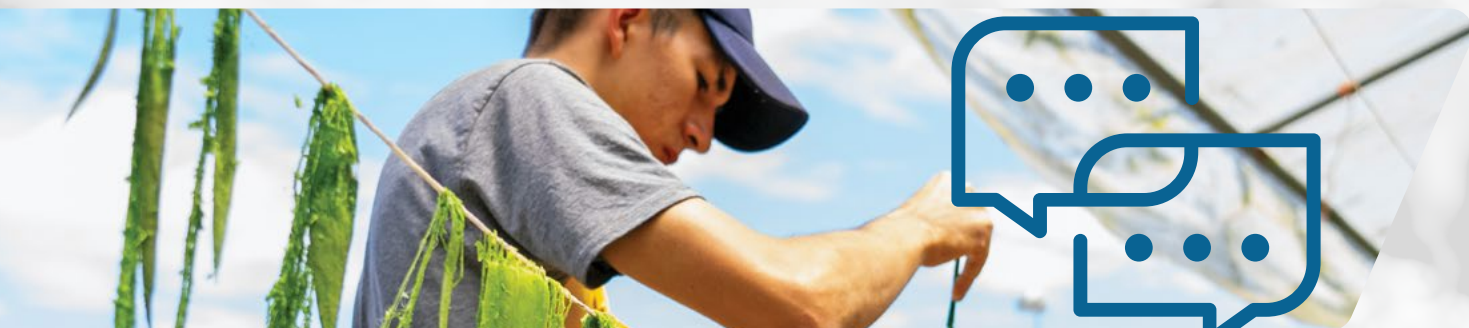


LA TRANSICIÓN HACIA UNA **NUEVA GENERACIÓN** DE **POLITICAS PÚBLICAS** PARA LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIOS



Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2025



La transición hacia una nueva generación de políticas públicas para los sistemas agroalimentarios por IICA se encuentra publicado bajo

Licencia Creative Commons

Atribución/Reconocimiento–CompartirIgual 4.0 Internacional Deed
(CC-BY-SA 4.0)

(<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>)

Creado a partir de la obra en <https://www.iica.int>

El Instituto promueve el uso justo de este documento, así como el tratamiento de los datos personales, de acuerdo con la normativa del IICA vigente. Se solicita que sea citado apropiadamente.

Esta publicación está disponible en formato electrónico (PDF) en el sitio web institucional en <https://repositorio.iica.int/>

Coordinación editorial: **Joaquín Arias**

Editores: **Eugenio Díaz-Bonilla y Martín Piñeiro**

Corrección de estilo: **Máximo Araya**

Diagramado y diseño de portada: **Comunicaciones Milenio S.A.**

La transición hacia una nueva generación de políticas públicas para los sistemas agroalimentarios/ Joaquín Arias, Diego Arias, Jesús Antón, Carmine Paolo De Salvo, Eugenio Diaz-Bonilla, Miguel Guzmán, Pedro Martel, Deissy Martínez, Martín Piñeiro, Valeria Piñeiro y Monica Rodrigues: BID; BM, CAF; CEPAL; CIAT; IFPRI; IICA– San José, Costa Rica, 2025, 60p; 27 x 21 cm

ISBN: 978-92-9273-185-4

Publicado también en inglés

1. Políticas públicas. **2.** Sistemas agroalimentarios. **3.** Gobernanza. **I.** IICA **II.** BID **III.** BM **IV.** CAF **VI.** CEPAL **VII.** CIAT **VIII.** IFPRI **IX.** Título.

AGRIS
E10

DEWEY
338.19

San José, Costa Rica
2025

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



JOAQUÍN ARIAS • DIEGO ARIAS • JESÚS ANTÓN • CARMINE PAOLO DE SALVO • EUGENIO DÍAZ-BONILLA • MIGUEL GUZMÁN
PEDRO MARTEL • DEISSY MARTÍNEZ • MARTÍN PIÑEIRO • VALERIA PIÑEIRO • MONICA RODRIGUES

ÍNDICE GENERAL

| | |
|--|-----------|
| I. INTRODUCCIÓN..... | 01 |
| II. LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIO: EVOLUCIÓN Y NUEVAS DIMENSIONES EN UN CONTEXTO INTERNACIONAL CAMBIANTE Y RIESGOSO | 04 |
| 2.1 Evolución, nuevas dimensiones y creciente complejidad del sector agroalimentario..... | 04 |
| 2.2 Las tres dimensiones de un nuevo sector agroalimentario..... | 05 |
| 2.2.1 El sistema alimentario | 05 |
| 2.2.2 La Bioeconomía como paradigma productivo..... | 07 |
| 2.2.3 La sostenibilidad ambiental y las oportunidades vinculadas a los servicios ambientales..... | 08 |
| 2.3 El nuevo contexto internacional | 09 |
| 2.4 Un contexto global transformado y la necesidad de nuevas estrategias de desarrollo y políticas públicas para los sistemas agroalimentarios (SAa) | 14 |
| III. TRANSICIÓN HACIA UNA NUEVA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIOS..... | 16 |
| 3.1 Principios generales | 16 |
| 3.2 Atributos clave de la estrategia para impulsar una nueva generación de políticas públicas..... | 16 |
| 3.2.1 Sistémicas e integrales..... | 17 |
| 3.2.2 Direccionalidad de largo plazo..... | 17 |
| 3.2.3 Basadas en evidencias..... | 18 |
| 3.2.4 Basadas en consensos..... | 21 |
| 3.2.5 Equilibradas en términos de eficiencia y gestión de riesgos..... | 23 |
| 3.2.6 Escalonamiento estratégico y priorización de intervenciones | 25 |
| 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 | 30 |
| 3.3.3 | Potenciar el papel de los mercados | 31 |
| 3.3.4 | Soluciones endógenas y de bajo costo como estrategia de financiamiento | 32 |
| 3.3.5 | Aprovechamiento integral de las fuentes e instrumentos financieros disponibles | 34 |
| IV. | HACIA UNA GOBERNANZA TRANSFORMATIVA DE LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIOS..... | 36 |
| 4.1 | Historia..... | 37 |
| 4.2 | Los ministerios de agricultura..... | 41 |
| 4.2.1 | Planeamiento estratégico y programación, economía agropecuaria, e información | 43 |
| 4.2.2 | Servicios transversales especializado | 44 |
| 4.2.3 | Encadenamientos productivos | 44 |
| 4.2.4 | Desarrollo rural/territorial, pequeños productores y temas sociales transversales..... | 45 |
| 4.3 | El Sistema Agroalimentario..... | 47 |
| | BIBLIOGRAFÍA | 52 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| 1. La creciente complejidad productiva y ampliación de demandas a los SAa | 05 |
| 2. Flujos globales de exportaciones de bienes, servicios y finanzas, y tasa de globalización, en trillones de dólares estadounidenses (USD) | 11 |
| 3. Número neto de nuevas medidas perjudiciales de restricción comercial por instrumento de política, 2009–2025 | 12 |
| 4. Acuerdos firmados desde la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC)..... | 12 |
| 5. Hacia SAa sostenibles: rutas transformadoras..... | 23 |
| 6. Marco conceptual | 42 |
| 7. Política económica general..... | 47 |
| 8. El ciclo de programación, ejecución y control..... | 50 |

LISTA DE RECUADROS

| | |
|---|----|
| 1. Experiencias de gestión de políticas de largo plazo..... | 18 |
| 2. Caso PROMIPAC — Innovación participativa en Centroamérica | 19 |
| 3. Avanzar2030: evidencia para una nueva generación de políticas públicas | 21 |
| 4. Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay: ejemplo de consenso y acción territorial participativa | 22 |
| 5. El Plan ABC de Brasil: eficiencia productiva con gestión de riesgos..... | 24 |
| 6. Ejemplos de políticas de transición, imperativas y transformativas | 25 |
| 7. Bioinsumos en Argentina: ejemplo de política imperativa con beneficios múltiples..... | 27 |
| 8. Reorientar el gasto público agropecuario hacia bienes públicos | 28 |
| 9. Caso SIRSD-S (Chile): incentivo con enfoque en resultados | 29 |
| 10. Mancomunidades en Honduras: financiamiento local con impacto sostenible..... | 33 |
| 11. Consejos de cadenas agropecuarias en Colombia: institucionalidad y coordinación | 45 |
| 12. Colombia Agroalimentaria Sostenible: una alianza territorial para la resiliencia climática | 46 |
| 13. OPSAa: mapeo de políticas + síntesis de evidencia para la gestión de resultados | 51 |

LISTA DE ACRÓNIMOS

- ACI** Agricultura Climáticamente Inteligente [30](#)
- ALC** América Latina y el Caribe [01](#), [03](#), [04](#), [06](#), [07](#), [10](#), [13](#), [14](#), [15](#), [21](#), [28](#), [36](#)
- ANI** Agricultura Nutricionalmente Inteligente [30](#)
- BID** Banco Interamericano de Desarrollo [21](#), [25](#), [28](#)
- BM** Banco Mundial [13](#)
- CDN** Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional [08](#)
- CEPAL** Comisión Económica para América Latina y el Caribe [01](#), [15](#), [19](#), [21](#), [31](#), [32](#), [33](#), [39](#), [43](#)
- CIAT** Centro Internacional de Agricultura Tropical [46](#)
- CM13** Décimo Tercera Conferencia Ministerial [11](#)
- CMNUCC** Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático [08](#)
- CNU** Cumbre de las Naciones Unidas [02](#)
- COSUDE** Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación [19](#)
- CSA** Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios [08](#), [41](#)
- CSICAP** Colombia Agroalimentaria Sostenible [46](#), [47](#)
- DEG** Derechos Especiales de Giro [35](#)
- DRI / DRIs** Programas de Desarrollo Rural Integral [02](#), [37](#), [38](#)
- EAT** Estimado de Apoyo Total [28](#)
- ECA** Escuelas de Campo [19](#)
- FAO** Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [02](#), [05](#), [06](#), [21](#), [31](#), [45](#)
- FMI** Fondo Monetario Internacional [35](#)
- GEI** gases de efecto invernadero [09](#), [46](#)
- GPA** Gasto Público Agropecuario [28](#)
- I+D** Investigación y Desarrollo [26](#), [27](#), [28](#)
- I+D+i** Investigación, Desarrollo e Innovación [30](#)
- IFPRI** Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias [21](#), [25](#)
- IICA** Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura [21](#), [25](#), [50](#), [51](#)
- INIA / INIAs** Institutos Nacionales de Investigación Agropecuaria [39](#)
- ISI** Industrialización por Sustitución de Importaciones [01](#), [37](#), [39](#)
- MADR** Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [46](#)
- MAG** Ministerio de Agricultura y Ganadería [36](#), [37](#), [38](#), [39](#), [40](#), [41](#), [42](#), [43](#), [44](#), [46](#), [47](#), [48](#)
- MAMCEPAZ** Mancomunidad de Municipios del Centro de La Paz
- MDR** Mesas de Desarrollo Rural [22](#)
- MGAP** Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca [22](#)
- MIP** Manejo Integrado de Plagas [19](#)
- NAP** Planes Nacionales de Adaptación [08](#)
- OCDE** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [19](#)
- ODS** Objetivos de Desarrollo Sostenible [06](#)
- OMC** Organización Mundial del Comercio [02](#), [11](#), [12](#), [40](#)
- ONG** Organizaciones No Gubernamentales
- OPSAa** Observatorio de Políticas Públicas para los Sistemas Agroalimentarios [47](#), [50](#), [51](#)
- OTC** Obstáculos Técnicos al Comercio [13](#)
- PEC** Programación, Ejecución y Control [36](#), [50](#), [51](#)
- PROBIAAR** Programa de Bioinsumos Agropecuarios Argentinos [27](#)
- PROMIPAC** Programa de Manejo Integrado de Plagas en América Central [19](#)
- RTA** Acuerdos Regionales de Comercio [12](#)
- SAa** Sistemas Agroalimentarios [02-07](#), [09](#), [11](#), [14-25](#), [27](#), [31](#), [32](#), [34-37](#), [41](#), [45-50](#)
- SAN** Seguridad Alimentaria y Nutricional [40](#), [41](#)
- SAP** Sector Público Agropecuario [36](#)
- SIRSD-S** Sistema de Incentivos para la Sustentabilidad Agroambiental de los Suelos Degradados [29](#)
- UNCCD** Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación [08](#)

I. INTRODUCCIÓN

Los [sistemas agroalimentarios \(SAa\)](#) de América Latina y el Caribe ([ALC](#)) enfrentan tres desafíos clave: redefinir su conceptualización para integrar nuevas demandas y actividades, desarrollar una nueva generación de políticas públicas adaptadas al contexto global actual y reestructurar la institucionalidad pública para responder a estas transformaciones.

Las políticas públicas dirigidas al sector agropecuario de [ALC](#) han sido muy variables tanto a lo largo del tiempo como entre los diversos países. En el marco de esta diversidad entre países, se observa que los 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, 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 [ALC](#) 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 industrialización¹. El trabajo clásico de Johnston y Mellor ([1961](#)) propuso cuatro formas principales a través de las cuales la agricultura debe contribuir al desarrollo industrial: brindando alimentos baratos y materias primas a bajo costo; proporcionando divisas mediante 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, [1960](#)); evitar el deterioro de los términos de intercambio de los países exportadores de productos agropecuarios (o de productos primarios en general) (Prebisch, [1950](#); Prebisch, [1968](#); Singer, [1950](#)); externalidades tecnológicas y economías de escala (Krugman, [1994](#)); y una mayor estabilidad macroeconómica, ya que se consideraba que la industrialización haría 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 desempeñando un papel subordinado.

Sin embargo, a partir de mediados de los años *60* y principios de los años *70*, 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

Después de la postguerra, y no obstante la diversidad de situaciones productivas entre países, las políticas agroindustriales en [ALC](#) evolucionaron hacia patrones similares, marcados por la subordinación del sector agropecuario a la industrialización.

¹Una discusión de estos temas puede encontrarse en Orden y Quiroz, [2006](#); Anderson et al., [2006](#); y Díaz-Bonilla y Reza, [2015](#).

La Revolución Verde y los programas de desarrollo rural integral transformaron el enfoque hacia el agro, cuestionando la efectividad de las estrategias de industrialización por sustitución de importaciones.

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 70 fue una expresión de esas ideas.

Asimismo, la constatación de que los pobres de los países en desarrollo en esa época se concentraban principalmente en las zonas rurales llevó a la conclusión de que para reducir la pobreza se debía prestar mayor atención al desarrollo agropecuario y rural (Chenery et al., [1974](#); Lipton, [1977](#)). En la década de los años 80, esta línea de pensamiento desembocó en los [programas de Desarrollo Rural Integral \(DRI\)](#).

Sin embargo, al comienzo de los años 90 se inicia, en algunos países de la Región, una serie de reformas macroeconómicas y de las políticas sectoriales que llevan a una disminución de la intervención del Estado en los mercados agropecuarios. Estas políticas reflejaban el advenimiento del Consenso de Washington en el ámbito internacional y la consecuente apertura de los mercados y la globalización de la economía, por lo que 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 por la productividad y la 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 una mayor apertura comercial y en el afianzamiento del multilateralismo a nivel global, con la creación de la Organización Mundial del Comercio ([OMC](#)) en 1995.

Al mismo tiempo, dentro de esta tendencia general, la mayoría de los países de la región mantuvo y en muchos casos profundizó su preocupación por el sostenimiento de la agricultura familiar, lo que 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 1996, similar a lo sucedido en 1974, se organiza, bajo los auspicios de la [Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura \(FAO\)](#) la cumbre mundial de la alimentación, que vuelve a resaltar las preocupaciones por la seguridad alimentaria mundial. Se comienza a desarrollar el concepto de “sistema alimentario”, que se consolida en la [Cumbre de las Naciones Unidas \(CNU\)](#) sobre sistemas alimentarios de 2021, 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. Diversas organizaciones participaron en la preparación y las discusiones de la cumbre, así como en la definición de una agenda de políticas para los sistemas alimentarios. La [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos \(OECD\)](#) elaboró un marco para avanzar hacia mejores políticas para los sistemas alimentarios (OECD, [2021](#)), enfatizando en la necesidad de coherencia entre políticas de diferentes áreas y buscando fórmulas para responder al triple desafío de la seguridad alimentaria, la sostenibilidad medioambiental y los medios y la calidad de vida, combinando

los datos objetivos con la divergencia de intereses y de valores entre los distintos actores.

En forma paralela, han cobrado mayor atención los efectos de la variabilidad climática y las tensiones ambientales relacionadas con el uso intensivo de los recursos naturales, en particular aquellos asociados a actividades humanas como la producción agropecuaria. Estas preocupaciones han dado lugar a diversos debates y esfuerzos técnicos orientados a mejorar la sostenibilidad de los sistemas de producción.

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 de Sistemas Agroalimentarios (SAa), que incluye una enorme variedad de nuevos productos y actores sociales y toma en cuenta de manera explícita 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, en la composición de productos y, en el ámbito tecnológico y organizacional.

De forma simultánea a estos cambios al interior de la estructura productiva están ocurriendo profundas transformaciones en la geopolítica global, con desafíos crecientes para el multilateralismo y sus mecanismos de gobernanza, una mayor fragmentación económica internacional y el agravamiento de algunos conflictos armados. Es decir, un contexto en que es necesario repensar las estrategias e instrumentos de apoyo al desarrollo del SAa como parte de una estrategia de desarrollo económico inclusivo y sostenible para los países de ALC.

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) Considerando lo anterior, 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. Cabe destacar que, al hablar de “políticas públicas”, se hace en un sentido amplio, que abarca no solo políticas en sentido estricto, sino también estrategias, programas, proyectos, inversiones, leyes y regulaciones. Algunos de los elementos centrales de estos tres desafíos son desarrollados en las secciones siguientes.

Con la apertura comercial y la globalización, el agro en ALC enfrenta nuevos desafíos: redefinir su rol en el desarrollo sostenible ante un cambiante contexto geopolítico y económico.

La necesidad de repensar el papel de los SAa ante tres desafíos clave: nueva conceptualización del sector, transición hacia una nueva generación de políticas y adecuación de la institucionalidad pública.

II. LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIOS: EVOLUCIÓN Y NUEVAS DIMENSIONES EN UN CONTEXTO INTERNACIONAL CAMBIANTE Y RIESGOSO

Los sistemas agroalimentarios ([SAa](#)) de América Latina y el Caribe ([ALC](#)) han evolucionado hacia sistemas complejos y multidimensionales, que integran la producción de alimentos, la bioeconomía y la sostenibilidad ambiental. Esta transformación exige una nueva generación de políticas públicas inclusivas y adaptadas a los desafíos globales, que promuevan el desarrollo económico, la seguridad alimentaria y la protección del medio ambiente.

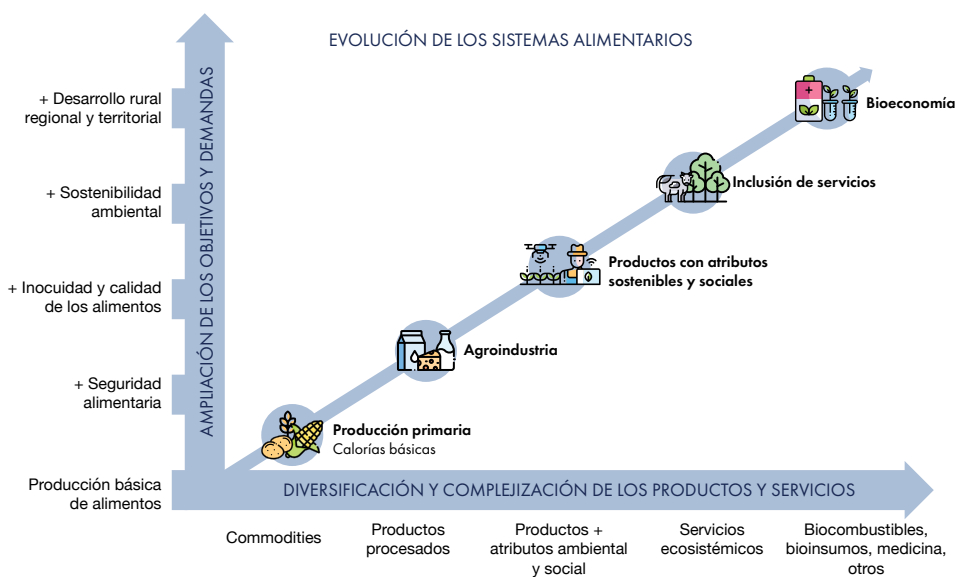
2.1 Evolución, nuevas dimensiones y creciente complejidad del sector agroalimentario

La evolución de la producción de alimentos hacia los complejos [SAa](#) actuales impulsa nuevos desafíos para las políticas públicas.

La producción de alimentos es la actividad económica más antigua de la humanidad. Estas actividades fueron evolucionando muy lentamente hacia una producción agropecuaria más sedentaria, que además de alimentos contribuía con materias primas para vestimenta, vivienda y otras necesidades básicas. Numerosos avances tecnológicos aumentaron exponencialmente los rendimientos por hectárea y generaron una oferta excedentaria de alimentos. Esto hizo posible el desarrollo de los grandes centros urbanos que son la base de la organización social en la actualidad (Diamond, [1997](#)), y dio lugar, posteriormente, al surgimiento del comercio internacional de alimentos.

Esa evolución ha continuado. La [figura 1](#) ilustra cómo los [SAa](#) han pasado de una producción primaria de alimentos básicos hacia una diversificación que incluye productos procesados, servicios ambientales y la incorporación de la bioeconomía. Las políticas públicas tienen que adaptarse a la creciente complejidad y diversificación del sector.

Figura 1: La creciente complejidad productiva y ampliación de demandas a los SAa



La evolución de los SAa muestra una transición de la producción básica de alimentos hacia la agroindustria, la inclusión de servicios y la bioeconomía, respondiendo a nuevas demandas de sostenibilidad, seguridad alimentaria y desarrollo territorial.

Fuente: Los autores

2.2 Las tres dimensiones de un nuevo sector agroalimentario²

Los SAa incluyen todas las actividades económicas y los actores sociales que integran la producción, la comercialización y el consumo de todo tipo de alimentos y de productos agropecuarios no alimentarios, 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.

2.2.1 El sistema alimentario³

Una parte importante de los alimentos consumidos en la actualidad, especialmente por la población urbana, no la constituyen solamente productos primarios o frescos, sino que también incluye alimentos producidos a partir de complejos procesamientos industriales que involucran a empresas, mercados y actores sociales diferentes de aquellos responsables de la producción primaria. Este conjunto de actores económicos e institucionales integra el sistema alimentario en cada país y en la mayoría de los países, representa más empleo y valor agregado que la producción

² El término “agroalimentario” ha sido propuesto por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). A pesar de que el término puede ser interpretado lingüísticamente como limitativo, la FAO aclara que en su definición abarca el recorrido de los alimentos desde la granja hasta la mesa —incluyendo cuando se cultivan, pescan, cosechan, procesan, envasan, transportan, distribuyen, comercializan, compran, preparan, consumen y eliminan los alimentos y productos no alimentarios derivados de la agricultura, la pesca y la silvicultura—, e incluyen a todas las personas, actividades, inversiones y decisiones que desempeñan un papel en la producción, preparación y distribución de estos productos— (FAO, 2022).

³ Ver Global Panel (2016) y HLPE (2017), con la articulación detallada de la concepción inicial. Para otro tratamiento del tema ver, por ejemplo, Piñeiro et al. (2022).

Es necesario que las políticas públicas consideren toda la cadena productiva, los actores, los productos, los servicios y las actividades de los SAa, más allá de la finca y la producción primaria, donde se genera más empleo y valor agregado.

Los SAa han aumentado la producción de calorías y proteínas y han reducido el hambre, pero persisten problemas de ingresos y asequibilidad, junto a nuevos desafíos como el sobrepeso y la obesidad, impulsados por alimentos ultraprocesados y cambios en los hábitos de vida.

primaria agropecuaria. Estimaciones de la [FAO](#) sugieren que el conjunto de las actividades incluidas en el sistema alimentario global es la principal fuente de ingresos para familias que en 2019 representaban casi el 50 % de la población mundial (Davis et al., [2023](#)).

Por tanto, se requiere una mirada integral y las políticas públicas alimentarias deben incluir al conjunto de los eslabones de la cadena productiva y el consumo del sistema alimentario y considerar 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 necesidad de adoptar enfoques más integrales para abordar los desafíos del desarrollo sostenible. Por ejemplo, en el marco de compromisos internacionales, los países presentaron planes y programas (llamados “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*”), encargados de facilitar la articulación entre instituciones nacionales y actores internacionales.

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 posibilitado aumentar la producción de alimentos. Estas mejoras permitieron que, aunque el mundo pasó de 3 000 millones de personas en la década de los años 60 (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 que en 2020–2022 estaban un 14 % por debajo de los niveles de las décadas de los 60 y 70 (ajustados por la inflación) (Díaz-Bonilla, [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 los años 70 al 9,1 % en las últimas estimaciones (2023)⁴. En el caso de [ALC](#), 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 el aumento de 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). 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 los niveles observados en otros países industrializados.

⁴ Usualmente se usa el indicador oficial 2.1.1. del [ODS 2](#): “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.

Estos desarrollos están en parte relacionados con el incremento de la urbanización en [ALC](#), del 50 % en 1960 al 80 % en 2022, y la mayor participación de la mujer en la fuerza laboral (Díaz-Bonilla, [2024](#)), que hicieron que la prioridad en las últimas décadas pasara 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 densas en calorías, pero limitadas en algunos nutrientes esenciales.

Por lo tanto, las prioridades han seguido cambiando y ahora, en muchas regiones del mundo, se centran en “dietas saludables”. Estas son dietas diversificadas, que proporcionan no solo 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 de FAOSTAT para 2022, el número y el porcentaje de la población en [ALC](#) que no pueden acceder a una dieta saludable son 182,9 millones, y 27,7 %, respectivamente (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 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 enfoques que proponen tomar una perspectiva holística e integrada de todos estos temas en lugar de ser abordados de manera aislada.

Este conjunto de desafíos tiene una clara incidencia en el diseño e implementación de las nuevas políticas públicas y la institucionalidad relacionada.

2.2.2 La bioeconomía como paradigma productivo⁵

Adicionalmente es necesario considerar los importantes cambios tecnológicos que permiten utilizar 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 generados, de manera eficiente y competitiva, a partir del procesamiento de la biomasa.

Un ejemplo de ello lo constituyen 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 [SAa](#) (Díaz-Bonilla, [2019](#)).

Sin embargo, la bioeconomía puede dar lugar a otras fuentes de demanda, más allá de los biocombustibles, lo que genera nuevos empleos e industrias e

Las prioridades están cambiando y se centran en dietas saludables e inocuidad de los alimentos, así como en políticas públicas que integren de manera sistémica producción, nutrición, ambiente y salud.

⁵ Para un tratamiento integral del tema ver, por ejemplo, Bisang & Regunaga ([2022](#)).

Las políticas agroalimentarias deben integrar la bioeconomía y la economía circular, aprovechando nuevos desarrollos tecnológicos y científicos para utilizar la biomasa y los desechos agropecuarios y creando, de esta manera, más valor, empleos, industrias y productos no alimentarios.

Las políticas agroalimentarias deben abordar la creciente variabilidad climática y el deterioro de los recursos naturales, integrando acciones de mitigación y adaptación, medidas de respuesta ante pérdidas, y prácticas que impulsen la productividad agroalimentaria sostenible.

impulsando el desarrollo agropecuario y rural (CRS, [2022](#)). De esta manera, se implementa 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 una variedad de productos, incluyendo artículos de salud, productos químicos, materiales, textiles y energía (CRS, [2022](#)).

Ello ha generado una nueva familia de actividades industriales de gran potencial, que en varios países ya representan un porcentaje importante de la biomasa utilizada.

Una segunda posibilidad 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. En general, se trata de reducir las pérdidas y el desperdicio a lo largo de toda la cadena de valor, hasta llegar al consumidor, aprovechando en muchos casos 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 sostenibilidad ambiental y las oportunidades vinculadas a los servicios ambientales⁶

Durante las últimas dos décadas, en la comunidad internacional ha habido mayor atención y debate sobre la importancia de abordar conjuntamente la creciente variabilidad climática (y la intensidad de los eventos) y el deterioro de los recursos naturales vinculados a la producción agropecuaria.

El Acuerdo de París de 2015, que entró en vigor en 2016 y es parte de la [Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático \(CMNUCC\)](#), subraya los esfuerzos orientados a la mitigación, adaptación y resiliencia climática con referencias 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 comenzó a discutirse en las COP26 y COP27, y en la COP28 más de 160 países expresaron su respaldo a la Declaración sobre Alimentación y Agricultura.⁷ Allí se destacó el interés en articular los planes nacionales discutidos en la [Cumbre de Sistemas Alimentarios \(CSA\)](#) de 2021 (las “hojas de ruta nacionales”) con las [Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional \(NDC\)](#) y los [Planes Nacionales de Adaptación \(NAP\)](#) relacionados con la agenda climática. Para ello, en esa conferencia se lanzó la “Iniciativa de Convergencia”⁸ para facilitar la articulación entre las diferentes líneas de trabajo mencionadas. Adicionalmente, muchos países también son parte de otros acuerdos internacionales, tales como la [Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación \(UNCCD\)](#) de 1994 orientada a la gestión

⁶ Para un tratamiento más detallado de este tema ver, por ejemplo, Viglizzo y Casas ([2023](#)) y AAPRESID y GPS ([2023](#)).

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

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

sostenible de los suelos, y la Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB) de 1992.

Estos acuerdos de carácter global pueden ofrecer marcos de referencia que se incorporan a las políticas y regulaciones en cada uno de los países para contrarrestar dos desafíos principales: **la creciente variabilidad climática y el deterioro de los recursos naturales**. Ambas dimensiones están estrechamente relacionadas con las prácticas productivas empleadas en el sector agroalimentario.

En el primer caso (las condiciones climáticas cambiantes), sus efectos sobre la producción agroalimentaria deben considerarse en al menos tres aspectos interrelacionados:

- a) La contribución del sector agroalimentario a los [gases de efecto invernadero \(GEI\)](#), y la necesidad de adoptar prácticas productivas que reduzcan estas emisiones o potencien la captura de carbono mediante los suelos, la vegetación y otros sumideros naturales.
- b) La necesidad de ajustar las prácticas productivas y las tecnologías utilizadas para enfrentar condiciones climáticas más variables y extremas, como fluctuaciones en las precipitaciones, olas de calor o heladas intensas.
- c) La necesidad de desarrollar tanto prácticas productivas como metodologías de certificación de los atributos de sostenibilidad ambiental de la producción para responder a los estándares ambientales que están siendo adoptados en forma creciente en los mercados internacionales.

En el segundo caso (el deterioro de los recursos naturales), se incluyen procesos como la deforestación de bosques autóctonos, la pérdida de fertilidad, la erosión y desertificación de suelos, y la contaminación de cuerpos de agua superficiales y subterráneos. Estos problemas guardan relación con prácticas productivas que pueden mejorarse en términos de sostenibilidad ambiental y eficiencia en el uso de los recursos. Por ello, conviene avanzar en el diseño de políticas públicas que persigan dos objetivos complementarios. Por un lado, promover el desarrollo científico y tecnológico orientado a generar prácticas agronómicas más sostenibles y adaptadas a las condiciones actuales. Por otro, establecer marcos regulatorios e incentivos económicos que estimulen y acompañen la adopción de dichas prácticas en los distintos territorios.

Los países de la región tienen desafíos acuciantes relacionados con las preocupaciones medioambientales, principalmente por las necesidades que surgen de sus propios objetivos de desarrollo, pero también por la necesidad de considerar sus compromisos internacionales. La articulación de ambas demandas tiene consecuencias importantes para las políticas por seguir y la institucionalidad necesaria para diseñarlas y ejecutarlas.

2.3 El nuevo contexto internacional⁹

Una consecuencia importante de la forma en que los [SAa](#) de la región han evolucionado durante las últimas tres décadas ha sido el significativo incremento

También deben enfrentar el deterioro de los recursos naturales mediante el desarrollo de ciencia y tecnología, marcos regulatorios e incentivos que promuevan prácticas sostenibles, articulando objetivos nacionales de desarrollo con los compromisos internacionales pertinentes.

⁹ Esta sección está basada en parte en Piñero (2024). Ver también Díaz-Bonilla (2016) y Díaz-Bonilla (2020).

La creciente interdependencia comercial de alimentos en ALC ocurre en un contexto geopolítico cambiante, que exige adaptar estrategias de desarrollo y políticas públicas agroalimentarias.

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.¹⁰

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 las relaciones económicas y comerciales entre países y, consecuentemente, las condiciones y posibilidades del comercio internacional.

El contexto internacional se está redefiniendo con dinámicas geopolíticas que muestran tendencias a la polarización y fragmentación entre distintos bloques de países, tales como:

- a) un grupo de países del Grupo de los Siete (G7) y otras economías avanzadas, que históricamente han compartido intereses estratégicos y económicos comunes;
- b) alianzas lideradas por potencias emergentes como China, acompañadas por países como Rusia, Irán, Corea del Norte y otros actores con intereses convergentes.

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 mencionadas, tales como India, Turquía, Arabia Saudita, Egipto, Brasil y algunos otros¹¹. Finalmente, hay que considerar el amplio grupo de países que junto con los nombrados integran lo que ha sido llamado el Sur Global.¹²

Esta nueva configuración geopolítica, que de todas maneras está en flujo dadas las recientes decisiones comerciales, financieras y geopolíticas a nivel global tiene una serie de consecuencias estructurales sobre la economía y el comercio internacional, a las cuales los países de ALC deberán adaptar sus estrategias de desarrollo y, consecuentemente, sus políticas públicas, incluyendo las referidas al sistema agroalimentario.

La primera consecuencia es una creciente conflictividad a nivel global, como lo muestra el incremento de conflictos regionales, la cual ha interrumpido el período de relativa paz luego de la disolución de la Unión Soviética. Una consecuencia negativa de estos conflictos ha sido el surgimiento de 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 ha sido 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 eventos climáticos extremos y choques económicos. Estos factores afectan particularmente a los países de bajos ingresos.

La segunda consecuencia es la reconfiguración de las dinámicas del comercio internacional y el surgimiento de nuevas formas de organización económica que impulsaron el

¹⁰ 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, 2023e).

¹¹ Ver por ejemplo Piñeiro y Piñeiro (2022).

¹² Hirst et al. (2024).

crecimiento a nivel mundial durante el periodo de rápida globalización reciente. Esta reconfiguración del comercio está siendo acompañada por la reconstrucción de las cadenas globales de valor bajo conceptos como el “nearshoring” y el “friendshoring”, estrategias que buscan mayor resiliencia y seguridad en el abastecimiento y que están llevando a una reconfiguración de las relaciones económicas y comerciales entre países¹³. La [figura 2](#), muestra como estos cambios en la globalización se manifiestan no solo en el estancamiento 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 estancamiento en esos flujos.

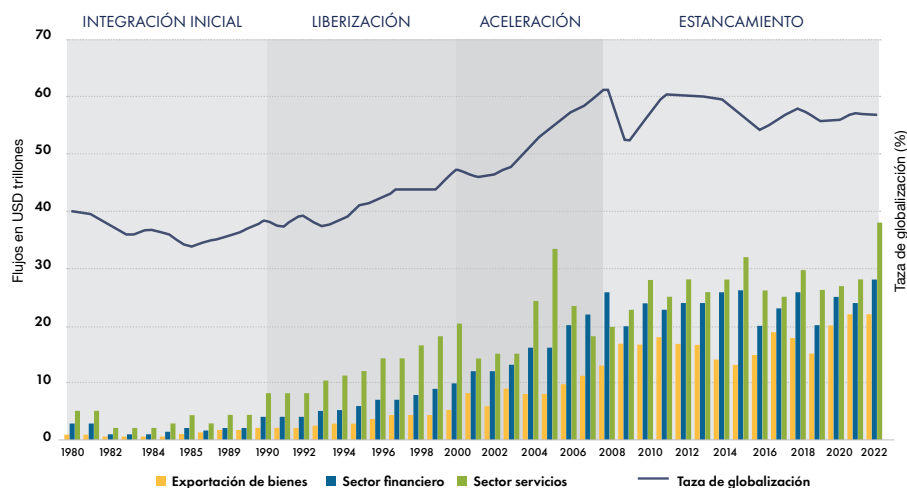
Un componente central de estas tendencias lo constituyen los procesos de reorganización y relocalización de las empresas transnacionales, especialmente en sectores considerados estratégicos para la resiliencia económica y la seguridad nacional, hacia países con los cuales existen marcos de cooperación estables o hay baja tensión geopolítica¹⁴. Un claro ejemplo de la importancia de la proximidad y la estabilidad geopolítica en estos procesos de reconstrucción de las cadenas de valor puede observarse en la relocalización de la producción de semiconductores en México destinados al mercado de los Estados Unidos.

La tercera consecuencia es el replanteamiento de las dinámicas multilaterales y las dificultades asociadas para sostener un comercio internacional más abierto en el marco de las reglas multilaterales del comercio. Tal como puede verse en la [figura 3](#)¹⁵, la creciente complejidad geopolítica está dando lugar a un aumento en el uso de medidas comerciales defensivas, incluyendo políticas proteccionistas que tensionan el sistema multilateral. Las dificultades que la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha tenido durante los últimos 20 años en alcanzar consensos para nuevos acuerdos significativos, como se evidenció también en la reciente Conferencia Ministerial 13 (CM13), son ejemplos de los desafíos actuales. Estas tensiones son particularmente visibles en sectores como el comercio agroindustrial.

La reconfiguración de las cadenas globales de valor y la reorganización geoeconómica están desacelerando el comercio internacional, lo que afecta el crecimiento global y la arquitectura económica internacional.

Las tensiones geopolíticas y los cambios en el equilibrio global dificultan el avance del multilateralismo y limitan la apertura del comercio internacional, lo que conlleva implicaciones importantes para los SAa.

Figura 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 y Zhyvko (2022).

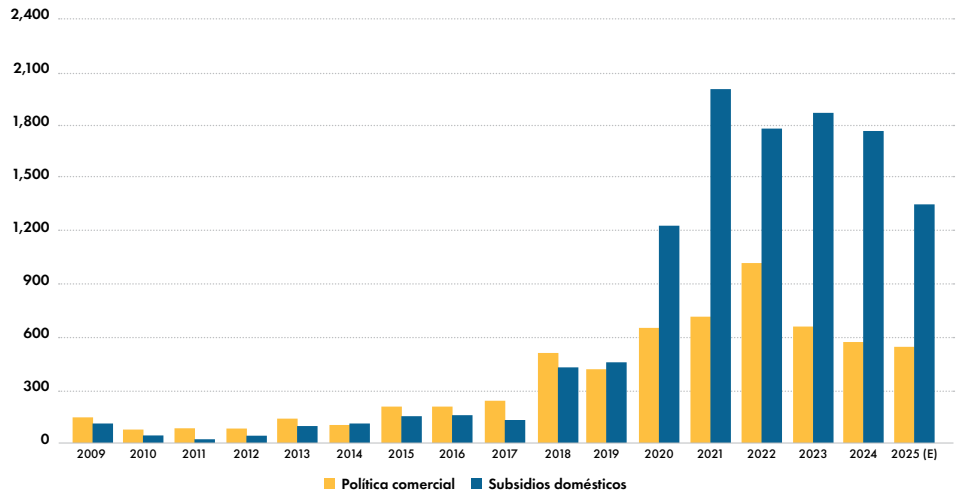
¹³ Para una discusión de este tema ver Chen y Evers (2023).

¹⁴ Para una discusión del tema ver Seong et al. (2024).

¹⁵ No incluye las medidas más recientes de varios países.

El aumento de las restricciones comerciales y subsidios domésticos refleja un entorno global más proteccionista que afecta bienes e inversiones.

Figura 3: Número neto de nuevas medidas perjudiciales de restricción comercial por instrumento de política, 2009–2025



Fuente: IMF (2025), con datos de Global Trade Alert a mayo 22 de 2025. E = Estimación.

Ver también <https://www.globaltradealert.org>

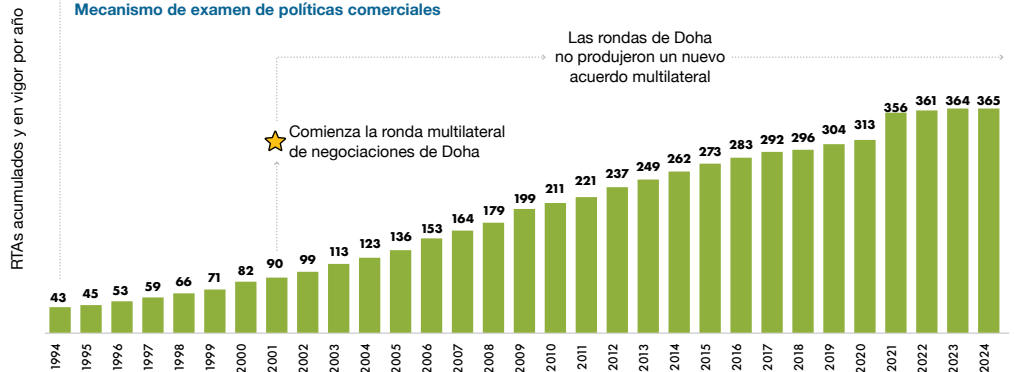
Por otra parte, aunque recientemente ha habido menos actividad en torno a nuevos tratados bilaterales de libre comercio (con algunas excepciones)¹⁶, esta situación convive con una intensa dinámica en otros tipos de acuerdos comerciales que deben ser considerados en las estrategias de inserción internacional.

El primer tipo de acuerdos son los acuerdos comerciales regionales (RTA), que son los más importantes porque incluyen todos los instrumentos tradicionales del comercio, incluyendo tarifas y han aumentado significativamente en años recientes (ver figura 4).

Figura 4: Acuerdos firmados desde la creación de la OMC

★ Se crea la OMC y se firman múltiples acuerdos multilaterales, entre ellos:

- GATS (Servicios)
- TRIPS (Propiedad intelectual)
- GATT (Comercio)
- DSU (Solución de controversias)
- Mecanismo de examen de políticas comerciales



Fuente: OMC (2024).

¹⁶ Para una discusión de este tema ver The Economist (2024).

Han aumentado los RTAs desde la creación de la OMC en 1995, a pesar del estancamiento de las negociaciones multilaterales.

Un segundo tipo de acuerdos comerciales son los sectoriales o miniacuerdos, que tienen objetivos diversos con respecto a aspectos comerciales y muy especialmente a 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 \(OTC\)](#). 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 facilitar el comercio. Una indicación de la importancia de 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 2000.¹⁷

Estos acuerdos preferenciales, si bien menos significativos, muestran la posibilidad y conveniencia de mantener una política de inserción comercial muy activa. Actualmente son de importancia especial debido a 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 puede dar lugar a acuerdos específicos de espectro limitado relacionados con esos aspectos; y
- c) acuerdos de este tipo podrían facilitar la reconstrucción de las cadenas de valor entre países “*thinkalike*”.¹⁸

La cuarta consecuencia es el retorno a estrategias de política productiva sectorial (comúnmente denominadas “políticas industriales”) dirigidas a mantener o reforzar las ventajas tecnológicas, buscando atraer inversiones que fortalezcan la competitividad de sectores considerados estratégicos a nivel nacional. Estas políticas también tienden a fomentar vínculos económicos con países que comparten marcos regulatorios compatibles o relaciones geopolíticas estables. Como se mencionó, la reconstrucción de las cadenas de valor bajo conceptos como el “*nearshoring*” y “*friendshoring*” representa una dimensión concreta de estas estrategias emergentes.

En distintos países se observa una revalorización de las políticas industriales como parte de estrategias para fortalecer sectores estratégicos, responder a desafíos tecnológicos y avanzar en la transición energética. Estas políticas suelen combinar instrumentos dirigidos a atraer inversiones, mejorar la competitividad y desarrollar capacidades productivas nacionales, con énfasis en sectores considerados críticos. Esta tendencia refleja una transformación en la forma en que los gobiernos abordan el desarrollo productivo en un contexto internacional marcado por tensiones geopolíticas, disrupciones en las cadenas de suministro y metas de sostenibilidad. Experiencias previas en Asia, Europa y América Latina ofrecen lecciones valiosas sobre los marcos institucionales, la secuencia de instrumentos y la articulación público–privada en estas estrategias.¹⁹

¹⁷ Economist (2024).

¹⁸ 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, dependiendo del tema y de 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.

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

Los acuerdos comerciales preferenciales siguen siendo claves para impulsar la inserción internacional, adaptándose a la digitalización, los estándares agroalimentarios y la reconstrucción de cadenas de valor entre países afines.

El resurgimiento de políticas industriales para fortalecer sectores estratégicos y atraer inversiones plantea desafíos claves para las estrategias de desarrollo en [ALC](#).

Los avances tecnológicos redefinirán la productividad rural, pero la fragmentación global podría limitar la transferencia tecnológica, por lo que surge la necesidad de fortalecer la cooperación regional y los esfuerzos nacionales en materia de ciencia y tecnología.

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 ese proceso con estrategias de “*de-risking*” que, a su vez, derivan en estrategias de “*friendshoring*” y “*nearshoring*”.²⁰

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

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 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 mediante programas públicos de cooperación técnica, la participación de los organismos internacionales y el sector privado transnacional, en especial en cuanto a ciertas tecnologías.

Estos procesos de transferencia de tecnología internacional podrían ser alterados por la creciente conflictividad y fragmentación del sistema internacional.

Finalmente, un desarrollo reciente de gran relevancia es el incremento de las tarifas o impuestos a la importación como estrategia para tratar de rebalancear el comercio internacional. Estas tasas más elevadas pueden modificarse en función de negociaciones bilaterales o de cambios en las circunstancias, lo que ha introducido un mayor nivel de incertidumbre en el comercio global. Dichas condiciones refuerzan la necesidad de que los países de [ALC](#) mejoren las condiciones del comercio regional, lo que a su vez muestra la importancia de la cooperación regional y de los esfuerzos nacionales.

La transformación de los [SAa](#) y el cambiante contexto geopolítico y tecnológico exigen una nueva generación de políticas públicas adaptadas a las realidades y los desafíos de cada país en la región.

2.4 Un contexto global transformado y la necesidad de nuevas estrategias de desarrollo y políticas públicas para los [SAa](#)

Una evaluación, mirando al futuro, del papel que los [SAa](#) deben desempeñar 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 los [SAa](#), que incluye una gran amplitud

²⁰ Seong et al. (2024).

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, así como 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 debe definir una estrategia de desarrollo para su [SAa](#) 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, la complejidad y oportunidades del [SAa](#) del país;
- b) la dotación de recursos naturales agrícolas;
- c) la importancia relativa de la pobreza rural; y
- d) los valores y las visiones de los respectivos países reflejadas en las elecciones de gobierno.

En este contexto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, [2024](#)) identifica tres trampas estructurales que limitan el desarrollo en [ALC](#): la débil capacidad de crecimiento económico, la alta desigualdad con limitada movilidad social y la gobernanza ineficaz.²¹ Estas trampas, combinadas con los 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.

Superar las trampas estructurales de bajo crecimiento, alta desigualdad y gobernanza ineficaz requiere una nueva generación de políticas públicas que integren sostenibilidad, inclusión y gobernanza robusta.

²¹ Para un análisis más detallado de estas transformaciones y sus implicaciones, se recomienda consultar el informe completo de CEPAL (2024).

III. TRANSICIÓN HACIA UNA NUEVA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIOS

Las estrategias tradicionales ya no son suficientes. Se requiere una nueva visión basada en audacia, inclusión, reflexión, adaptabilidad y evaluación.

El análisis realizado en el capítulo previo ha mostrado que la creciente complejidad de los [SAa](#), junto con el nuevo contexto geopolítico de desglobalización, fragmentación económica y nuevas demandas sociales y ambientales, exigen una actualización y un replanteamiento de la estrategia y las políticas de desarrollo agroalimentario. Estos temas se analizan a continuación.

3.1 Principios generales

Algunos principios fundamentales para el diseño de la nueva estrategia son audacia, inclusión, reflexión, adaptabilidad y evaluación. Estos principios son esenciales 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 [SAa](#), 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, las metas, los 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 para asegurar el logro de los objetivos planteados.

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 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

Uno de los desafíos centrales en la formulación de la estrategia es garantizar que los objetivos estén claramente definidos, cuantificables, medibles y con un horizonte temporal específico. Sobre esa base, se requiere lograr coherencia entre los múltiples objetivos, que en ocasiones pueden ser conflictivos (por ejemplo, si la productividad económica se busca mediante enfoques que pueden afectar la inclusión social y la sostenibilidad ambiental). Y 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 lo suficientemente flexible para aprovechar factores impulsores o condiciones favorables que pueden acelerar la transformación, como la innovación tecnológica, la adaptación a condiciones climáticas cambiantes y la mayor integración en los mercados globales. La visión que subordinaba el sector agropecuario a las necesidades de la industrialización ha quedado atrás, ya que los [SAa](#) modernos enfrentan una gama más amplia de expectativas sociales. Estas expectativas van más allá de la mera producción de alimentos y generación de empleo, e incluyen 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 [SAa](#), 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 [SAa](#) 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 su coherencia y eficacia en todos los eslabones de la cadena agroalimentaria.

3.2.2 Direccionalidad de largo plazo

Para la transformación de los [SAa](#) es fundamental adoptar una dirección clara y compartida a largo plazo. Como se dijo, esto se inicia con objetivos claros, cuantitativos y medibles. Esta direccionalidad proporciona un marco estable y predecible 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 el logro de objetivos comunes y alineados. Solo a largo plazo es posible alcanzar **resultados tangibles y transformadores**; entonces se podrá mostrar si la estrategia tiene impacto real y duradero, mientras que se trata de lograr resultados a lo largo del tiempo que fortalezcan la confianza en el proceso de transformación (ver ejemplos [recuadro 1](#)).

La nueva estrategia debe ser sistémica e integral, equilibrando productividad, sostenibilidad e inclusión para enfrentar los desafíos agroalimentarios actuales y futuros.

Las políticas de largo plazo son esenciales para asegurar sostenibilidad, innovación, seguridad y estabilidad, así como para realizar las transformaciones necesarias en los [SAa](#).

Las políticas de largo plazo, como la PAC, *Growing Forward* o *Farm Bill*, brindan seguridad y estabilidad jurídica esenciales para la inversión y la planificación del sector agroalimentario.

Recuadro 1. Experiencias de gestión de políticas de largo plazo

Diversos países han desarrollado políticas agropecuarias con enfoque de largo plazo, sostenidas más allá de los ciclos políticos, que buscan promover la sostenibilidad, la innovación y la resiliencia del sector. A continuación, algunos ejemplos destacados:

- **EE.UU.:** *Farm Bill* con vigencia quinquenal, que provee apoyo estructural al ingreso de los productores, financiamiento a la innovación y programas ambientales de conservación.
- **Canadá:** Programas *Growing Forward* (2008–2018) y *Canadian Agricultural Partnership* (desde 2018) con un enfoque orientado a la sostenibilidad ambiental, la resiliencia rural y la competitividad agroalimentaria.
- **Chile:** La Ley 20.412 establece un incentivo para la recuperación de suelos agropecuarios, vigente desde 2010 y con renovaciones periódicas, lo que demuestra un enfoque continuo dirigido a mejorar la sostenibilidad productiva (Chile, [2010](#)).
- **Unión Europea:** La Política Agrícola Común (PAC), vigente desde 1962, se implementa en ciclos plurianuales (actualmente 2023–2027), integrando componentes de sostenibilidad, innovación y estabilidad de ingresos (European Commission, [2023](#)).

Fuente: Elaboración propia con base en documentos oficiales.

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 [SAa](#). 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 garantizarse la existencia de procesos para generar la evidencia cuando esta no esté disponible. Esta aproximación está en línea con otras organizaciones como la [OCDE](#) que promueve el marco de análisis del paquete de políticas públicas desde la perspectiva de su contribución a múltiples objetivos de productividad, sostenibilidad y resiliencia (OECD, [2020](#); OECD, [2023](#)).

La toma de decisiones informada permite diseñar intervenciones que no solo respondan a las necesidades presentes y al entorno internacional dinámico y complejo, sino que también anticipen futuros desafíos y oportunidades dentro de los [SAa](#). Históricamente, muchas políticas no han demostrado ser tan efectivas como se esperaba, por lo que resulta necesario probar enfoques nuevos y más integrados.

En este contexto, **la experimentación** se vuelve fundamental 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 [SAa](#) y de los actores involucrados. Un ejemplo concreto de generación de evidencia desde procesos participativos de base territorial puede verse en la experiencia del Programa de Manejo Integrado de Plagas en América Central (PROMIPAC), resumida en el [recuadro 2](#).

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

Las políticas públicas deben fundamentarse en evidencia sólida y actualizada para ser efectivas y transformadoras, lo que facilita la experimentación, la evaluación y la adaptación continua.

Recuadro 2. Caso PROMIPAC – Innovación participativa en Centroamérica

El [PROMIPAC](#), liderado por El Zamorano y financiado por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación ([COSUDE](#)), implementó metodologías de [ECA](#) adaptadas como herramientas de investigación participativa. Estas [ECA](#) permitieron a los pequeños productores experimentar, reflexionar colectivamente y adaptar prácticas de manejo integrado de plagas ([MIP](#)) a sus condiciones locales.

Los resultados más destacados del enfoque participativo del PROMIPAC incluyen:

- Reducción significativa del uso de plaguicidas sin afectar el rendimiento ni la calidad de los cultivos.
- Fortalecimiento de la capacidad de observación, análisis y toma de decisiones de los agricultores.
- Diversificación de cultivos y adopción de prácticas sostenibles ajustadas a cada contexto territorial.

Este enfoque reforzó las capacidades locales y promovió procesos de innovación endógena orientados a una agricultura más sostenible y adaptada a las realidades de los productores.

Fuente: Con base en CEPAL ([2004](#)).

La implementación dinámica de políticas basadas en evidencia, a través de la experimentación, el aprendizaje y la adaptación, fomenta la innovación continua y asegura la efectividad y relevancia de las intervenciones en los [SAa](#).

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:

- **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 las estrategias que funcionan mejor y las que necesitan ser ajustadas antes de una implementación más amplia.
- **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 [SAa](#) colaboran estrechamente para interpretar los datos y extraer lecciones clave que informarán la siguiente etapa del proceso.
- **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); [recuadro 3](#)):

- **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 [SAa](#).
- **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, que 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 [SAa](#), permite desarrollar soluciones ganar-ganar, en que las políticas públicas no solo logran sus objetivos, sino que también generan beneficios compartidos para todos los involucrados.

Recuadro 3. Avanzar2030: Evidencia para una nueva generación de políticas públicas

Avanzar2030 es una iniciativa colaborativa para acelerar la transformación de los sistemas agroalimentarios en América Latina y el Caribe, mediante el uso estratégico de evidencia. La iniciativa está construyendo una base de datos única que sistematiza las intervenciones que se implementaron, sus costos y los resultados que lograron. Al organizar información de alta calidad y con contexto en un solo lugar, busca convertirse en un recurso clave para investigadores, gobiernos y socios para el desarrollo —tanto en América Latina y el Caribe ([ALC](#)) como a nivel global— interesados en comprender qué funciona, en qué condiciones y cómo orientar mejor las futuras decisiones de inversión y diseño de políticas. Su objetivo es generar insumos concretos para políticas públicas más efectivas y escalables, articulando esfuerzos entre instituciones como el [IFPRI](#), [IICA](#), la Juno Evidence Alliance, [FAO](#), [CEPAL](#), y [BID](#).

Uno de los productos clave de Avanzar2030 es una revisión sistemática regional sobre políticas agroalimentarias y sus efectos en la sostenibilidad económica, social, ambiental e institucional. A partir de más de 100 estudios de calidad, se identifican las políticas que generan mejores resultados — como incentivos productivos, etiquetado y certificación, pagos por servicios ambientales o compras públicas— y las condiciones que favorecen su éxito, incluyendo marcos institucionales sólidos, financiamiento adecuado, apoyo técnico y gobernanza participativa.

Para más información ver Avanzar2030 ([2023](#)).

3.2.4 Basadas en consensos

Un atributo importante de una estrategia es que esté basada en políticas que busquen consensos o que las promueva, para asegurar que las políticas agroalimentarias sean inclusivas 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 [SAa](#).

La estrategia debe promover el desarrollo de políticas a través de **procesos** que involucren a 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 los comportamientos** de los distintos actores de los [SAa](#), 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 que aumentan 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.

¿Cómo saber qué políticas funcionan, en qué condiciones y con qué resultados? La iniciativa Avanzar2030 está generando evidencia concreta para una nueva generación de políticas públicas más efectivas, sostenibles y escalables en [ALC](#).

Los consensos en políticas agroalimentarias aseguran inclusividad, legitimidad y sostenibilidad, lo que facilitan la aceptación y la eficacia de las intervenciones a largo plazo.

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 **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, integrales y sostenibles. Un ejemplo representativo de este tipo de políticas participativas puede verse en las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay, descritas en el [recuadro 4](#).

¿Es posible lograr consensos territoriales para impulsar políticas públicas efectivas? El caso de las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay es una experiencia concreta de gobernanza participativa.

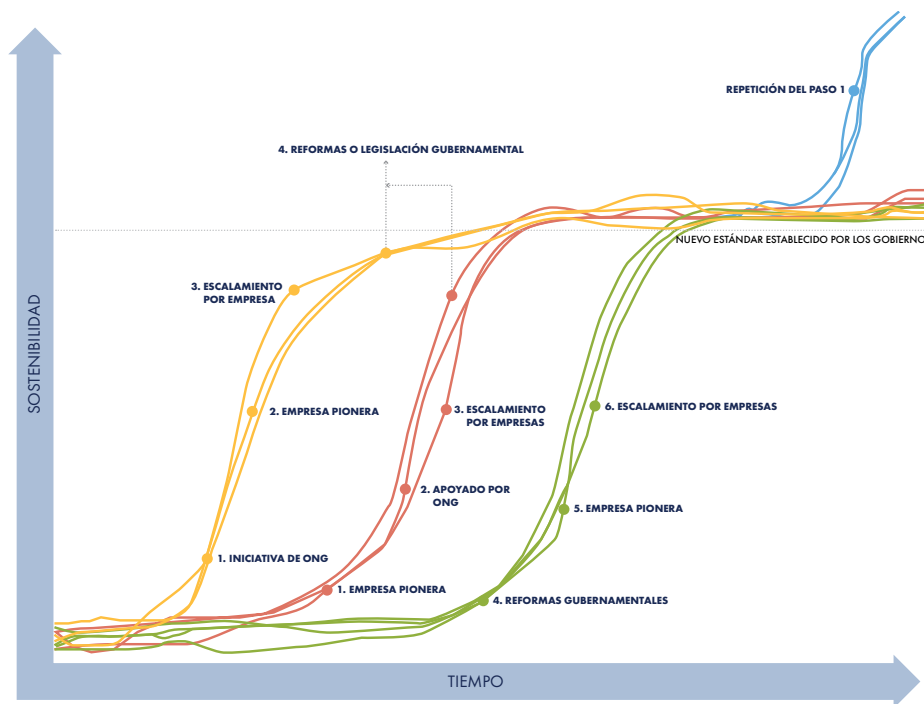
Recuadro 4. Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay: ejemplo de consenso y acción territorial participativa

Las [MDR](#) en Uruguay son un mecanismo institucional creado en 2007 para favorecer la permanencia de la agricultura familiar mediante procesos participativos de gobernanza territorial. Impulsadas por el [MGAP](#), las [MDR](#) articulan a múltiples actores —productores, ministerios (de vivienda, salud, medio ambiente, educación, y otros), empresas públicas y centros educativos— que se reúnen regularmente para detectar demandas locales y co-diseñar soluciones. Las agendas priorizan el acceso a vivienda, salud, agua y energía, así como acciones ante emergencias climáticas. Un ejemplo es la respuesta descentralizada ante la sequía de 2022, donde las [MDR](#) coordinaron acciones dirigidas a lograr el acceso a agua y alimentos para animales y personas. Estas mesas también promueven la adopción de tecnologías y prácticas agroecológicas, lo que les permite consolidar su rol como espacios eficaces de diálogo y gestión territorial.

Para más información, ver: Arbeletche et al. (2019), Cuña (2023), MGAP (2024), MGAP (2025), Villalba (2015).

Existen al menos tres rutas posibles para la transformación de los [SAa](#) ([Figura 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 de cooperación técnica o financiera o de mecanismos de coordinación e integración. En cada una de estas rutas, la estrategia debe asegurar que las políticas públicas involucren a todos los actores para facilitar y acelerar los procesos de cambio.

Figura 5: Hacia SAa sostenibles: rutas transformadoras



La transformación de los sistemas agroalimentarios puede iniciar desde la sociedad civil, el sector privado o el sector público. En todos los casos, las políticas públicas son clave para articular actores, acelerar los procesos y consolidar cambios sostenibles.

Fuente: UNEP, citado por Brunori (2023).

Cada una de las rutas requiere un **enfoque colaborativo y concertado, que facilite la articulación y coordinación de esfuerzos entre los diferentes actores**. La búsqueda de **consensos en la diversidad** es, por lo tanto, un componente crucial para lograr **SAa** más inclusivos, resilientes y sostenibles.

3.2.5. Equilibradas en términos de eficiencia y gestión de riesgos

En el contexto actual, los **SAa** 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 **SAa** sean lo suficientemente flexibles para adaptarse rápidamente a nuevas circunstancias, equilibrando la eficiencia con una sólida gestión de mitigación de riesgos, 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.

El plan se estructuró en siete programas estratégicos: recuperación de pastos degradados, sistemas silvoagropecuarios, siembra directa, fijación biológica de nitrógeno, forestación, tratamiento de desechos animales y adaptación al cambio climático. Uno de sus pilares fue una línea de crédito blando ofrecida por el Banco de Brasil y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), la cual facilitó la inversión en tecnologías limpias.

Otro ejemplo: En Chile se articulan instrumentos de seguros subsidiados, fondos de emergencia, crédito preferencial, tecnologías y sistemas de alerta para enfrentar riesgos agropecuarios, los cuales fortalecen la resiliencia del sector (Banco Mundial, [2021](#); García, [2024](#)).

Recuadro 5. El Plan ABC de Brasil: eficiencia productiva con gestión de riegos

El Plan ABC (2010–2020) de Brasil es un ejemplo destacado de política agropecuaria que integró objetivos de eficiencia productiva con la gestión de riesgos climáticos. Su meta principal fue reducir entre 134 y 163 millones de toneladas de CO₂ equivalente mediante la promoción de prácticas sostenibles en el sector agropecuario.

Entre sus principales logros destacan:

- Se recuperaron 26,8 millones de hectáreas de pastos (179 % de la meta).
- Se implementaron sistemas integrados en 10,76 millones de hectáreas (269 %).
- Se aplicó siembra directa en 14,59 millones de hectáreas (182 %).
- Se trató un volumen de 38,34 millones de m³ de desechos animales (871 %).

En total, se intervinieron más de 54 millones de hectáreas y se mitigaron casi 197 millones de toneladas de CO₂ equivalente, superando en 119 % la meta inicial. En 2021, el programa fue renovado como Plan ABC+, con metas aún más ambiciosas.

Para más información, ver: Agencia Brasil ([2021](#)), Banco Central do Brasil ([2016](#)), Decreto 7390, MAPA ([2010](#), [2012](#), [2023](#)).

Para lograr el equilibrio entre eficiencia y gestión de riesgos, es fundamental incorporar **políticas de resiliencia que fortalezcan la capacidad de los SAa para enfrentar condiciones climáticas adversas**. Estas políticas pueden incluir la diversificación de cultivos, la implementación de sistemas de riego más eficientes, la recuperación de áreas degradadas, la adopción de prácticas sostenibles que reduzcan impactos ambientales y el desarrollo de mecanismos de protección ante eventos extremos (ver Plan ABC de Brasil en [recuadro 5](#)).

La nueva generación de políticas para los SAa combinan eficiencia y resiliencia, asegurando adaptabilidad y sostenibilidad en respuesta a desafíos globales emergentes.

Estas acciones no solo contribuyen a una producción agropecuaria más estable y eficiente, sino que también permiten reducir progresivamente el impacto de las actividades productivas sobre el entorno, mediante el uso racional de insumos, la generación de energías renovables y el aprovechamiento de tecnologías con menor huella ambiental. Si bien muchas de estas estrategias requieren esfuerzos sostenidos y presentan desafíos operativos, ofrecen beneficios crecientes en el largo plazo para la sostenibilidad del sector.

Un componente clave de esta estrategia es el diseño de mecanismos financieros que permitan amortiguar los efectos de eventos climáticos extremos. Herramientas como los seguros agrícolas, los fondos de emergencia o las transferencias condicionadas pueden apoyar a los actores más vulnerables, asegurando una recuperación más rápida y efectiva. Estas medidas refuerzan la capacidad adaptativa del sistema y protegen las inversiones productivas frente a perturbaciones externas.

La adaptación y la compensación de daños ayuda a **reducir la vulnerabilidad en las cadenas de valor**. Las empresas y los actores dentro de dichas cadenas 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 [SAa](#) respondan eficazmente a las fluctuaciones del entorno global.

La infraestructura logística de calidad es otro factor estratégico esencial para la eficiencia y 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, fortaleciendo la capacidad de los [SAa](#) para enfrentar disrupciones.

Además, **las políticas para la innovación y el desarrollo del capital humano y social** son estratégicas para lograr este equilibrio. La inversión en tecnologías avanzadas y en la formación de un capital humano capacitado permite no solo mejorar la eficiencia, sino también mitigar los riesgos inherentes a la producción y distribución agroalimentaria. La adopción de nuevas tecnologías, acompañada de una capacitación continua, contribuye a que los [SAa](#) sean más competitivos y resilientes frente a los desafíos actuales y futuros. Esto incluye el uso de innovaciones en mecanización, tecnologías digitales y sistemas de información para apoyar tanto la producción como la distribución. La innovación en los sistemas agroalimentarios no solo depende de la tecnología, sino también de factores institucionales, organizativos y sociales que permiten su adopción efectiva en contextos diversos (Klerkx et al., [2017](#)).

3.2.6. Escalonamiento estratégico (en fases y niveles de intervención) 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 que complementen las acciones del sector privado y la sociedad civil.

A continuación, se presenta un posible ejemplo de mecanismo de acción o de priorización de las intervenciones del Estado que distingue entre políticas de transición, políticas imperativas y políticas transformativas (ver recuadro [6](#)), reconociendo la necesidad de adaptar las intervenciones del Estado a las realidades de cada país o sistema agroalimentario²²:

Recuadro 6. Ejemplos de políticas de transición, imperativas y transformativas

- **Políticas de transición:**
 - Subsidios temporales para la adopción de tecnologías sostenibles o verdes.
 - Reemplazo gradual de subsidios a insumos por pagos desacoplados con condicionalidad ambiental.

Un enfoque útil para estructurar las decisiones públicas frente a contextos diversos es diferenciar entre políticas imperativas (de "ganar-ganar" y manejo de riesgos), de transición (temporales y adaptativas) y transformativas (estructurales y de largo plazo). Algo similar lo propone Morris et al. ([2020](#)).

²² Otro enfoque de priorización puede verse 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., [2020](#))

- **Políticas imperativas:**
 - Programas de mejora de infraestructura de riego en zonas vulnerables a la sequía.
 - Condiciones laborales seguras en la agroindustria y reducción de la informalidad laboral en el agro.
- **Políticas transformativas:**
 - Inversión sostenida en investigación y desarrollo (I+D) agrícola.
 - Programas nacionales para agricultura climáticamente inteligente y tecnologías bajas en carbono.

Fuente: Con base en Morris et al. (2020).

Las políticas de transición son apoyos temporales que se retiran una vez alcanzados los objetivos.

- **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.

El instrumento ideal actúa directamente sobre el problema: Si se trata de hambre, entonces se subsidia directamente a la persona que la padece.

En este contexto, resulta pertinente recordar el principio de focalización formulado por Bhagwati (1971), según el cual el instrumento de política óptimo es aquel que actúa directamente sobre el problema que se desea resolver, en lugar de hacerlo de forma indirecta. En el caso de la seguridad alimentaria, este principio sugiere que los apoyos deben dirigirse directamente a las personas que sufren inseguridad alimentaria, y no a los cultivos o alimentos que consumen. Por ejemplo, un subsidio al maíz o al arroz puede ser ineficiente y generar efectos secundarios negativos, sin garantizar que los recursos lleguen a quienes realmente los necesitan. Este enfoque refuerza la necesidad de que las políticas de transición se apliquen con criterios claros de eficiencia y focalización (Bhagwati, 1971).

Las políticas imperativas incluyen medidas esenciales que garantizan beneficios o mitigan riesgos.

- **Políticas imperativas:** Estas políticas son imprescindibles porque sus beneficios están garantizados o porque son necesarias para mitigar riesgos que podrían tener consecuencias catastróficas. Se dividen en subcategorías según sus características (ver ejemplo concreto en el [recuadro 7](#)):
 - **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 que 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 [I+D](#), para mejorar la productividad y sostenibilidad del sector.

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

Recuadro 7. Bioinsumos en Argentina: ejemplo de política imperativa con beneficios múltiples

El Programa de Bioinsumos Agropecuarios Argentinos ([PROBIAAR](#)), lanzado en 2021, promueve el desarrollo y uso de bioinsumos mediante financiamiento no reembolsable a proyectos liderados por pymes, cooperativas, gobiernos subnacionales y entidades científico-tecnológicas. Se enmarca en un plan nacional que busca sustituir insumos químicos por productos de menor impacto ambiental y menor costo, reduciendo así la dependencia de importaciones.

Además de impulsar la innovación y la capacitación, el [PROBIAAR](#) promueve la creación de registros oficiales de productores y normativas que permiten registrar bioinsumos artesanales de la agricultura familiar. Estas medidas, articuladas con el Senasa, incorporan criterios de evaluación de eficacia, salud humana y sostenibilidad ambiental.

La estrategia apunta a una agricultura más eficiente, accesible y sostenible, con efectos positivos en la seguridad alimentaria y el desarrollo territorial.

Para más información, ver: Aramendis et al. (2023), Bullor et al. (2023), MECON (2023).

3.3. La necesidad de innovar en el diseño y la 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, así como la necesidad urgente de replantear las estrategias tradicionales para adaptarlas a los complejos desafíos actuales. Esta sección se centrará en cómo transformar y diseñar los instrumentos de política para asegurar que sean capaces de generar los cambios estructurales necesarios en los [SAa](#).

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 [SAa](#) 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 et al., 2024). En este contexto, las políticas destinadas 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**.

Las políticas transformativas catalizan el cambio a largo plazo, fomentando innovaciones como [I+D](#). Otras, como prácticas agroecológicas y dietas alternativas, pueden enfrentar desafíos de viabilidad y resistencia cultural.

Otras, como 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.

El desafío clave en la evolución hacia una nueva generación de políticas agroalimentarias es priorizar los bienes públicos sobre los privados para un desarrollo sostenible.

¿Sabías que en América Latina y el Caribe el apoyo al sector agropecuario sigue dependiendo en gran medida de políticas distorsivas, mientras la inversión en bienes públicos clave disminuye? Reorientar el gasto es urgente.

La evidencia muestra que la proporción del 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 (ver el [recuadro 8](#)).

Recuadro 8. Reorientar el gasto público agropecuario hacia bienes públicos

El informe 2023 del [Banco Interamericano de Desarrollo \(BID\)](#) sobre políticas agropecuarias en [América Latina y el Caribe \(ALC\)](#) destaca que, en la región, el [Gasto Público Agropecuario \(GPA\)](#) representa en promedio solo el 5% del PIB agropecuario, en contraste con casi el 16% del [Estimado de Apoyo Total \(EAT\)](#), que incluye también el apoyo vía precios. Esta diferencia revela una fuerte dependencia de políticas de distorsión de precios y un escaso uso de instrumentos presupuestarios que fomenten bienes públicos.

Más aún, se observa que en 17 países de [ALC](#) la inversión presupuestaria promedio de los últimos tres años con datos disponibles es menor que la realizada en los tres años anteriores. Esto es preocupante, ya que el [GPA](#) incluye elementos clave como servicios sanitarios y fitosanitarios, infraestructura rural y sistemas de investigación y extensión, todos ellos esenciales para mejorar la productividad y la sostenibilidad del sector.

En contraste, países como los de la Unión Europea, Estados Unidos y Canadá canalizan casi todo su apoyo al sector a través de recursos presupuestarios (el [GPA](#) representa casi la totalidad del [EAT](#), lo que sugiere una estructura más eficiente, equitativa y menos distorsiva). Este análisis evidencia la necesidad de reorientar el apoyo al sector agropecuario en [ALC](#) hacia la provisión de bienes públicos que beneficien a todos los productores y mejoren la resiliencia del sistema agroalimentario.

Fuente: Conroy et al. (2024).

Diferentes estudios encontraron que el gasto público en el sector agropecuario no tenía un gran efecto positivo sobre el PBI del sector, pero que si se dividía el gasto entre “subsidios no sociales” o “bienes privados” y “bienes públicos” (como inversión en I+D, control de enfermedades de plantas y animales y protección ambiental), los primeros tenían efectos negativos, mientras que los segundos mostraban impactos positivos (Allcott et al., 2006; 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

Reasignar 10% del gasto agro a bienes públicos eleva 5% el valor agregado agrícola per cápita; lograr lo mismo requeriría 25% más de gasto total.

cápita agrícola en alrededor del 5 por ciento; en cambio, lograr el mismo aumento habría requerido un incremento de alrededor del 25% 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 y 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**. Un ejemplo concreto de política agroambiental con enfoque en **resultados** puede verse en el caso del programa chileno SIRSD-S, presentado en el [recuadro 9](#).

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 más eficientes y sostenibles. Una diferencia fundamental entre **subsidios e incentivos** radica en su enfoque: los subsidios actuales, si bien pueden ser 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.

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.

Recuadro 9. Caso: SIRSD-S (Chile) — Incentivo con enfoque en resultados

El programa [Sistema de Incentivos para la Sustentabilidad Agroambiental de los Suelos Degradados \(SIRSD-S\)](#), implementado por el Ministerio de Agricultura de Chile, es un caso representativo de política de incentivo condicional orientada a resultados sostenibles.

Este esquema otorga cofinanciamiento para prácticas sostenibles como labranza mínima, el uso de compost, la incorporación de rastrojos y el barbecho mejorado. El pago está condicionado a la implementación efectiva de dichas prácticas, verificadas por entidades técnicas (INDAP o SAG), lo que refuerza la orientación hacia resultados concretos.

La transición hacia políticas agroalimentarias modernas implica mover el gasto público de subsidios hacia incentivos orientados a resultados sostenibles, como mejoras productivas, ambientales y de mercado.

¿Pueden los incentivos públicos realmente cambiar prácticas productivas? El recuadro muestra cómo Chile lo logró mediante la aplicación de un enfoque orientado a resultados.

Un estudio empírico (Bopp et al., [2019](#)) evaluó la efectividad del incentivo considerando tanto la motivación intrínseca de los productores como su percepción del riesgo de erosión. Los resultados muestran que:

- El incentivo fue más efectivo en productores con baja motivación intrínseca.
- Los productores con alta motivación intrínseca adoptaron prácticas sostenibles, incluso sin el incentivo.
- La percepción del riesgo y la capacidad percibida de enfrentar la erosión del suelo aumentaron la adopción.

Este caso demuestra que los incentivos económicos pueden ser efectivos, si se orientan a resultados, se condicionan a prácticas verificables y se dirigen a quienes más los necesitan, todo lo cual maximiza el impacto del gasto público.

Fuente: Con base en Bopp et al. ([2019](#)).

La condicionalidad en las políticas agroalimentarias vincula incentivos a metas ambientales y sociales claras, asegurando la sostenibilidad del sector mediante el cumplimiento de prácticas que protegen ecosistemas y fomentan la productividad.

La integración efectiva de políticas sociales y productivas es crucial en áreas rurales para garantizar que el apoyo temporal evolucione hacia oportunidades de ingresos sostenibles y desarrollo sectorial, especialmente en contextos de crisis.

Para reformar los subsidios tradicionales, un elemento clave es la **condicionalidad**, ofreciendo incentivos que estén vinculados al desempeño y al cumplimiento de objetivos ambientales y sociales claros. 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. Además, es crucial priorizar la [inversión en investigación, desarrollo e innovación \(I+D+i\)](#), así como la adopción de metodologías avanzadas como la [agricultura climáticamente inteligente \(ACI\)](#) y la [agricultura nutricionalmente inteligente \(ANI\)](#). Con esta estrategia, se lograrán de manera sostenida los objetivos simultáneos de productividad, preservación de los ecosistemas y la mejora nutricional a largo plazo.

La transición de subsidios a incentivos también debe considerar tanto mecanismos de mercado como de no mercado. Los primeros pueden incluir créditos fiscales, pagos por servicios ambientales o precios preferenciales para productos sostenibles, mientras que los segundos pueden involucrar la provisión de infraestructura, capacitación y apoyo técnico que fomente prácticas más sostenibles entre los pequeños y medianos productores (Piñeiro 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 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 le 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 esas 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 así a la resiliencia de las poblaciones rurales ante crisis futuras (CEPAL et al., [2021](#)).

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 y el acceso a recursos que fomenten la producción agropecuaria.

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, desempeñan un papel crucial en el desarrollo sostenible de los [SAa](#) (Rodríguez Sáenz et al., [2021](#); FAO et al., [2023](#)). Conectan [SAa](#) a nivel global y nacional, trasladando alimentos y otros productos de regiones con excedentes a aquellas con déficits, lo que es esencial para garantizar la disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad de esos alimentos y productos y, de esta manera, neutralizar los choques negativos provocados por factores como el clima o las enfermedades. Ello no solo mejora la disponibilidad de alimentos, sino que también promueve la estabilidad de su suministro y la diversidad dietética, contribuyendo a una nutrición equilibrada y a la salud general de la población. Además, los mercados estabilizan los precios, pues permiten la movilidad de productos entre diferentes regiones, la cual hace que los alimentos sean 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 mejoran 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 la sostenibilidad del sector agroalimentario, y se refuerza la resiliencia frente a desafíos globales.

Finalmente, los mercados permiten una asignación más eficiente de los recursos, lo que favorece la producción en regiones en que abundan recursos de calidad y que son más productivas y sostenibles. Esto a su vez contribuye a la resiliencia y sostenibilidad a largo plazo de los [SAa](#).

Para fortalecer el papel de los mercados en el desarrollo sostenible de los [SAa](#), las políticas deben facilitar el entorno comercial equitativo, eficiente y resiliente²³. Esto incluye la promoción de acuerdos comerciales internacionales que faciliten el comercio, establezcan normas de calidad y seguridad alimentaria y fomenten prácticas sostenibles.

Los mercados son clave para el desarrollo sostenible, al conectar los sistemas agroalimentarios ([SAa](#)), optimizar el uso y la distribución de recursos y alimentos, estabilizar los precios y mejorar la productividad y resiliencia sectorial.

²³ Una propuesta más detallada de políticas para impulsar el rol del comercio internacional se encuentra en Arias et al., [2024](#)

Para ello es necesario concluir negociaciones agrícolas pendientes y, como **política imperativa**, limitar las restricciones a las exportaciones durante periodos de 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, en el ámbito nacional es necesario considerar el impacto de barreras comerciales y, como parte de una **política estratégica** de largo plazo, agilizar la logística de la cadena de suministro de alimentos mediante la digitalización y la convergencia regulatoria. Esto debe complementarse con políticas fiscales, monetarias y de tipo de cambio que aseguren un entorno económico estable.

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

El financiamiento endógeno fortalece los SAa mediante recursos propios de la comunidad, como conocimientos locales, mano de obra e infraestructura existente, lo que genera autonomía financiera, sostenibilidad y resiliencia.

En un contexto de limitación de recursos fiscales, las **soluciones endógenas** y de bajo costo emergen como instrumentos clave para fortalecer el financiamiento de los SAa (CEPAL et al., 2021). Este enfoque promueve la movilización de capacidades internas dentro de las comunidades y territorios, optimiza los recursos locales disponibles y genera intervenciones más sostenibles y resilientes.

Estas soluciones se centran en un mejor **aprovechamiento de los recursos locales**, como el conocimiento tradicional 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, la cual fortalece la sostenibilidad de los proyectos.

Además, las soluciones endógenas fomentan el **desarrollo de capacidades locales** para el desarrollo 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 relevante, ya que permite compartir recursos y conocimientos, así como aumentar la efectividad de las intervenciones. Un ejemplo es la [Mancomunidad de Municipios del Centro de La Paz \(MAMCEPAZ\)](#) en Honduras, que moviliza recursos propios de los gobiernos locales y actores comunitarios para implementar proyectos sostenibles, con apoyo complementario de la cooperación internacional (ver recuadro 10). 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, lo que les posibilita 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 mecanismos de crowdfunding** (financiamiento colectivo) que permitan a las comunidades financiar proyectos sostenibles, como infraestructura agrícola, sistemas de riego o iniciativas orientadas a reducir impactos ambientales negativos y a mejorar la resiliencia productiva. Los bonos verdes, emitidos principalmente por entidades públicas, pueden ser 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, con el fin de fortalecer las economías locales y promover el consumo responsable.

Un ejemplo de financiamiento endógeno es un fondo rotatorio autogestionado establecido por una comunidad agrícola con aportes locales para financiar sistemas de riego por goteo y técnicas agroecológicas, con el fin de reducir costos y la dependencia de crédito externo.

Recuadro 10. Mancomunidades en Honduras: financiamiento local con impacto sostenible

La Mancomunidad de Municipios del Centro de La Paz ([MAMCEPAZ](#)) está conformada por siete municipios del departamento de La Paz: La Paz, Cane, San Pedro Tutule, Santa María, San José, Chinacla y Marcala. Tiene un área de influencia de 907 km² y una población de 130 000 habitantes.

El principal objetivo de las mancomunidades es fomentar el desarrollo sostenible mediante un proceso participativo dirigido a resolver una serie de problemas que afectan a los municipios y potenciar el aprovechamiento de una serie de recursos existentes. Cada municipalidad incorpora en sus presupuestos anuales recursos financieros para que la mancomunidad pueda operar con el recurso humano necesario y hacer frente a sus costos operativos.

En su accionar, la mancomunidad involucra a actores públicos, a la cooperación internacional, a la sociedad civil y a grupos organizados, cajas rurales y pymes, entre otros.

La mancomunidad ha contado para diversos proyectos con financiamiento de organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y KfW-Banco de Desarrollo del Estado de la República Federal de Alemania, entre otros, así como de organismos públicos nacionales.

Una experiencia concreta de financiamiento local que fortalece la autonomía y sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios.

Fuente: Con base en CEPAL et al. (2021).

3.3.5. Aprovechamiento integral de las fuentes e instrumentos financieros disponibles

Solo el 29% de los países encuestados en 2023 por el UNFSS+2 indicó tener un plan de inversión para políticas agroalimentarias.

Para que las políticas agroalimentarias no queden en el papel es crucial asegurar su viabilidad y factibilidad financiera. Sin embargo, el “Momento de Balance” del UNFSS+2 en 2023 mostró en su resumen (ONU, [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 completen ese ejercicio de forma individual, considerando para ello planes integrales que involucren todas las dimensiones discutidas en las secciones anteriores, con sus costos y financiamiento.

Para lograrlo se requiere que las políticas públicas consideren seis flujos financieros²⁴ claves (Díaz-Bonilla, [2025](#); Díaz-Bonilla, [2023a](#)), tanto internos como externos²⁵ a los [SAa](#).

El primer flujo es interno a los [SAa](#) 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 agroalimentario 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 [SAa](#) 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).

Asimismo, hay espacios internacionales de negociación financiera y ambiental donde se abordan temas como el financiamiento climático, los incentivos a los mercados

Los seis flujos financieros clave incluyen gastos del consumidor, ingresos en cadenas de valor, fondos internacionales, presupuestos públicos, crédito del sistema bancario y financiamiento mediante mercados de capitales.

²⁴ ste enfoque de flujos es una aplicación del marco de cuentas nacionales de las matrices de contabilidad social, Pyatt y Round, [1985](#).

²⁵ La idea de “interno” o “externo” debe entenderse como una simplificación para organizar la información sobre los flujos con un foco en los [SAa](#).

de carbono y los mecanismos de compensación por impactos adversos. En todo caso, los recursos públicos internacionales también deben utilizarse de manera más estratégica para movilizar los recursos financieros de los mercados mundiales de capitales privados, por ejemplo, con garantías para reducir el riesgo de proyectos específicos y para emitir bonos temáticos (sociales o ambientales) 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 [Fondo Monetario Internacional \(FMI\)](#).

El cuarto flujo son los **presupuestos públicos**, donde el desafío es captar suficientes recursos²⁶ y asignarlos de manera eficiente y equilibrada según las metas y los objetivos establecidos en sectores clave como la agricultura, la infraestructura, la protección social, la salud y la acción climática. Las políticas deben asegurar que los recursos se distribuyan de manera que apoyen las metas de desarrollo sostenible y, de esta manera, fomenten 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 les facilitará el acceso al crédito a productores 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 de desarrollo canalice más recursos hacia los [SAa](#).

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 la digitalización en los [SAa](#). 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 [SAa](#) modernos.

En resumen, la viabilidad y factibilidad financiera de las políticas agroalimentarias depende de un enfoque integral que fortalezca y optimice los seis flujos financieros.²⁷

En 17 países de América Latina y el Caribe, la inversión presupuestaria agropecuaria promedio de los últimos tres años ha sido menor que en los tres años anteriores (Conroy et al., [2024](#)). Esto evidencia un retroceso en el apoyo público al sector.

La viabilidad de las políticas agroalimentarias exige fortalecer los seis flujos financieros para lograr impacto y sostenibilidad.

²⁶ El Gasto Público Agropecuario representa el 5% del PIB agropecuario. En 17 países de América Latina y el Caribe, la inversión presupuestaria promedio de los últimos tres años ha sido menor que en los tres años anteriores, Conroy et al., [2024](#).

²⁷ Una discusión más detallada puede encontrarse en Díaz-Bonilla, 2023b; Díaz-Bonilla, [2023c](#))

IV. HACIA UNA GOBERNANZA TRANSFORMATIVA DE LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIOS²⁸

El enfoque pasa del “qué y por qué” al “cómo y con quién”, destacando el rol clave de la institucionalidad pública en los [SAa](#).

La transformación de los sistemas agroalimentarios exige pasar del qué y el por qué al cómo y el con quién. Esto implica fortalecer la institucionalidad pública, ampliar la mirada más allá del ministerio de agricultura, y articular de manera efectiva múltiples sectores y actores. La historia institucional en [ALC](#) muestra una evolución desde un modelo productivista sectorial hacia esquemas más complejos, multisectoriales y orientados a resultados. La clave está en integrar la planificación estratégica, los servicios especializados, los encadenamientos productivos y el desarrollo territorial, todo dentro de una estructura de gobernanza coordinada y flexible que considere el ciclo completo de programación, ejecución y control.

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, las agencias, y las 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 \(SAa\)](#) 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 primero se realiza una breve revisión de la institucionalidad del [MAG](#)²⁹ 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 [SAa](#) en su conjunto (que incluye, pero excede largamente al [MAG](#)), trascendiendo una visión limitada a los organigramas y funciones, así como considerando el ciclo general de programación, ejecución y control ([PEC](#)).

²⁸ Esta sección se basa en parte en Díaz-Bonilla, [2023d](#); Díaz-Bonilla, [2025](#).

²⁹ 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 la 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” el sector agropecuario (o que son “específicos”), por una parte, y los que son “para” el sector (o “de apoyo”), por la otra.

4.1. Historia

Como se mencionó, 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, 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 [SAa](#).

Como se discutió, durante el período de posguerra, dominado por una estrategia de [industrialización por sustitución de importaciones \(ISI\)](#), donde el sector agropecuario desempeñaba un papel subordinado al desarrollo industrial, los [MAG](#) estaban centrados en maximizar la oferta de un número limitado de productos alimentarios básicos por su contenido calórico 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 asociados a reclamos por tierra, que dieron origen a entidades de reforma agraria y de colonización, promovida en muchos casos por la Alianza para el Progreso en la década de los 60 y que institucionalmente por lo general operaban como entes descentralizados separados de los MAG. Por su parte, los avances de la Revolución Verde llevaron a la creación de institutos tecnológicos, especialmente desde dicha década, mientras que varios países impulsaron el riego con entidades separadas de los [MAG](#).

Este es el período caracterizado por lo que se puede llamar **el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) “productivista con enfoque sectorial.”** Estos ministerios se articulan alrededor de servicios generales transversales dentro de los MAG (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 con mayor autonomía en la comercialización (interna e internacional) de productos agropecuarios e insumos.

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 con redescuentos del banco central. El [MAG](#) y las entidades relacionadas operaban en el marco de una matriz de políticas de desarrollo, macroeconómicas, y comerciales de la industrialización por sustitución de importaciones ([ISI](#)), que empezaba a ser criticada en los años 70 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 del decenio de los años 70 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 (Chen, [2023](#)) o en temas más amplios de “necesidades básicas” (Streeten, [1978](#)), que dio lugar al **Indicador de Desarrollo Humano** de la ONU (cuya

Posguerra – Modelo productivista e industrialización por sustitución de importaciones (ISI): [MAG](#) centrados en aumentar la producción de básicos, subordinados al desarrollo industrial. Apoyo vía crédito dirigido y entes descentralizados.

Años 60 y 70 – reforma agraria y Revolución Verde: Surgen entidades de reforma agraria y tecnológicos. Institucionalidad fragmentada con funciones separadas del [MAG](#).

Años 70 y 80 – Desarrollo Rural Integral (DRI): Programas multisectoriales para pequeños productores. Coordinación desde presidencias. Enfoque territorial y redes interinstitucionales.

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 Integral (DRI)** de los años 70 y 80 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 **MAG** y otros ministerios y agencias públicas.

Mientras que el enfoque del **MAG** tradicional se había dirigido a productos específicos, los programas de DRI 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 al menos tres modalidades de otras innovaciones institucionales:

- a) unidades separadas para productores pequeños/familiares dentro del **MAG**, a veces dentro del concepto de desarrollo rural/territorial;
- b) ministerios separados para productores pequeños/familiares y para productores comerciales;
- c) la transferencia de los productores agropecuarios de subsistencia o pequeños a los ministerios de asistencia o desarrollo social.

Otro aspecto del enfoque de los **DRI** ha sido el énfasis en el desarrollo territorial, dado que esos proyectos con agricultores pequeños estaban, obviamente, orientados a áreas geográficas específicas, que requerían 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 en el ámbito 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, lo que subraya la importancia de las actividades rurales no agropecuarias como componentes del desarrollo rural.

Por su parte, el shock de precios de los años 70 llevó a programas alimentarios más amplios, en los que el componente productivo estaba unido a diferentes mecanismos de apoyo a los consumidores. En esa década y en la primera mitad de los años 80, se expandieron las entidades públicas de comercialización y ventas minoristas de alimentos. Un caso paradigmático fue el Sistema Alimentario Mexicano de principios de los años 80, que contaba con una variedad de programas a cargo de un coordinador de alto nivel institucional que trataba de articular el trabajo de diversas entidades públicas.

Tanto en los Programas de Desarrollo Rural Integral (**DRI**) como en esos programas alimentarios generales, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (**MAG**) se vio inserto en redes interinstitucionales más amplias que requerían diferentes mecanismos

Década de los 80 – crisis, ajustes estructurales y debilitamiento: Ajustes reducen el rol estatal. Desaparecen o se privatizan bancos y entes. **MAG** debilitados, pero gana relevancia la sanidad agropecuaria.

de coordinación con otras entidades públicas. Las diferentes experiencias de coordinación institucional evidenciaron las dificultades para lograr un funcionamiento armónico del sector público en la búsqueda de los objetivos propuestos, y su complejidad institucional fue una de las razones por las que muchos de esos programas fueron discontinuados en los años 80 y 90.

Además, en el inicio de los años 80, Estados Unidos y Europa cambiaron sus políticas monetarias para combatir la inflación con las altas tasas de interés del decenio de los 70, lo que llevó a las recesiones mundiales de 1980 y 1982, al derrumbe de los precios de los *commodities* en la segunda mitad de los años 80 y a la crisis de la deuda de los países en desarrollo. Los debates sobre el enfoque de industrialización por sustitución de importaciones ([ISI](#)), pero especialmente la crisis de los años 80 (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 años 80 y 90, condujeron a la reestructuración, privatización o desaparición de una variedad de empresas, entes y bancos públicos dentro del sistema institucional agropecuario. Los [MAG](#) en muchos países quedaron debilitados. Pero también empezó a resaltarse el papel de las entidades de **sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos**, en relación especialmente con las exportaciones. 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 Innovación Agropecuaria \(INIA\)](#) avanzaron en la interacción con organizaciones de productores y con el sector privado de insumos para el diseño e implementación de sus programas de desarrollo tecnológico.

Durante los años 90, el aumento de la urbanización y la participación laboral de la mujer incrementó la demanda 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 la participación de empresas nacionales y transnacionales. El hecho de 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 Estados Unidos y las “*filières*” en Francia en los decenios de los años 60 y 70, empezó a extenderse como un nuevo enfoque para las políticas agropecuarias en los 90.

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 (transformados entonces en ministerios de la agroindustria) o en los de la 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 et al., [2023](#)). Adicionalmente, y sea cual sea la composición de esos consejos, siempre surge 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

Años 90 – agro-cadenas y agroindustria:
Se integran cadenas de valor. Nace el debate institucional sobre la agroindustria en los [MAG](#) o en ministerios de industria. Surgen Consejos de Competitividad.

Años 2000–2010 – Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), programas sociales y nuevas demandas:

Emergen las secretarías de SAN, los programas de transferencias y coordinación con desarrollo social.

Avanza la agenda de biocombustibles y sostenibilidad.

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 del 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 biocombustibles, y otros ejemplos similares.

Las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay que llevaron a la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) 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 también 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 MAG focalizadas en productores pobres. Como se mencionó, también ha dado lugar a 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 el refuerzo de entidades públicas en comercialización y distribución minorista, así como 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 la 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 años 70 o del Sistema Alimentario Mexicano de los 80. 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 años 60 y 70 la preocupación se centraba en las “**dietas calóricas**” (por el temor a hambrunas), y luego en los 90 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, la obesidad y 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.

A partir de 2015 se impulsaron diversos procesos internacionales que promovieron la formulación de estrategias de sostenibilidad y transformación de los sistemas alimentarios. Como se mencionó, en 2021 el Comité de Seguridad Alimentaria

Desde 2015 – sostenibilidad, clima y gobernanza fragmentada: Se crean “convocantes nacionales” y “puntos focales”. El reto: coordinar producción, sostenibilidad, salud y nutrición con institucionalidad débil.

Mundial ([CSA](#)) alentó a los países a presentar “**Hojas de Ruta Nacionales**” (“*National Pathways*”) con propuestas de acciones coordinadas, y se establecieron figuras institucionales como los “**convocantes nacionales**” (“*national conveners*”), encargados de facilitar la coordinación entre sectores gubernamentales (y en algunos casos no gubernamentales). En paralelo, otros procesos multilaterales promovieron la designación de “**puntos focales**”, responsables de la articulación de planes nacionales vinculados con negociaciones de temas ambientales.

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 y de agendas ambientales internacionales aparecen institucionalmente débiles.

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 [SAa](#).

4.2. Los ministerios de agricultura

Dada la evolución de temas y vinculaciones del MAG, la [figura 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.

Mientras que la [figura 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 [SAa](#) que las políticas productivas sectoriales (ver, por ejemplo, Díaz-Bonilla, [2015](#)).

La **relación con la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) 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

Desafío institucional: articular producción y empleo con sostenibilidad ambiental y salud/nutrición en los sistemas agroalimentarios ([SAa](#)).

Los ministerios de agricultura enfrentan hoy una compleja red de vínculos internos y externos que exige coordinación multisectorial efectiva.

La Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) y temas sociales: Un reto central en política agroalimentaria es: ¿apoyar a productores con precios altos o proteger a consumidores con precios bajos?

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 región³⁰. El otro aspecto es la pregunta organizativa y operacional sobre cómo funciona el trabajo del **MAG** dentro de los planes generales de los programas de seguridad alimentaria y nutricional.

Figura 6. Marco conceptual



Fuente: Los autores

Ambiente y cambio climático: Los **MAG** deben articularse con ministerios ambientales en temas como biodiversidad, clima, agua y resiliencia agropecuaria.

Salud: Los **MAG** deben colaborar con salud en inocuidad alimentaria y temas productivos que afectan la salud humana (como agroquímicos o hormonas).

Otra vinculación importante de los **MAG** 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 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 derivados del combate contra pestes y plagas, y temas relacionados. Se ha argumentado que hace falta un enfoque integrado de estas vinculaciones, ya que no pueden ser abordadas individualmente. Entonces, nuevamente surge acá la pregunta sobre cuál debería ser el arreglo institucional para aplicar este enfoque.

Además, 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

³⁰ Argentina aplica la política opuesta, al aplicar impuestos a las exportaciones, lo que beneficia a consumidores y perjudica a productores

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 (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, en una posible organización del [MAG](#) debajo del ministro se podrían considerar al menos cuatro bloques de temas en manos de un viceministro o equivalente.³¹

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 & Moguillansky, 2011; Fernández-Arias et al., 2016).

El [MAG](#) debería tener la capacidad analítica para poder trabajar:

- a) con los entes de planificación estratégica, que definen la visión y los objetivos para el país en su conjunto;
- b) con los ministerios de finanzas/hacienda/economía (y los bancos centrales) que determinan las políticas macroeconómicas (fiscales, monetarias y de tipo de cambio);
- c) con los ministerios de comercio y relaciones comerciales;
- d) con las entidades de crédito (para analizar el financiamiento al sector); y
- e) 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, la recolección de la información y el seguimiento de las actividades previstas. Para ello se requiere fortalecer los servicios de información agroalimentaria, así como los mecanismos de

³¹ Esto en relación con las actividades específicas del [MAG](#). Por supuesto, también se necesita un departamento de alto nivel que maneje los temas financieros, de recursos humanos, legales y relacionados.

Se requiere un enfoque integral, orientado a que agricultura, salud y ambiente trabajen de forma integrada y con un arreglo institucional claro.

Relación con otros sectores: Los [MAG](#) se vinculan con sectores como desarrollo territorial, comercio, inversión y exportaciones, con los cuales se requiere una alta coordinación.

Planeamiento, servicios especializados, encadenamientos productivos y desarrollo rural: **cuatro pilares clave** para una gestión eficaz del [MAG](#).

Planeamiento: Este viceministerio guía la estrategia del [MAG](#): planifica, programa, analiza economía agropecuaria y gestiona información y seguimiento.

Servicios especializados: Coordina y evalúa servicios clave como sanidad, riego, extensión y comercialización, articulando entes descentralizados del sector.

Encadenamientos productivos: Impulsan el diálogo público-privado por cadenas productivas con agenda estratégica, análisis técnico y seguimiento institucionalizado.

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 esos diferentes servicios, 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; riego y drenaje; tenencia de la tierra; comercialización; cooperativismo y apoyo a organizaciones de agricultores; y otros temas relacionados. Algunos aspectos relevantes institucionales incluyen la programación y organización de esos servicios (por productos, productores o regiones), el funcionamiento de la provisión efectiva de esos servicios y los mecanismos de seguimiento. Todo esto requiere una clara articulación con los dos viceministerios que se abordan a continuación.

4.2.3 Encadenamientos productivos

Los gobiernos de muchos países en desarrollo dedican una parte importante de su tiempo a realizar 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 participan 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 & Moguillansky, [2011](#); Fernández-Arias et al., [2016](#)). Por el contrario, en el caso de 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 & Moguillansky, [2011](#); 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 los consejos de competitividad por cadenas productivas (o títulos similares, ver [recuadro 11](#)), 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.

Recuadro 11. Consejos de cadenas agropecuarias en Colombia — institucionalidad y coordinación

Los consejos nacionales de cadena surgieron en Colombia como mecanismos institucionales de coordinación público-privada para el desarrollo agropecuario. Son espacios formales que agrupan a representantes de los productores, industriales, comercializadores, entidades de investigación, organizaciones de apoyo y autoridades públicas.

Su objetivo es articular esfuerzos entre actores de cada cadena productiva (arroz, cacao, palma y ñame, entre otros rubros) para formular estrategias de desarrollo y planes de acción conjuntos, orientados a mejorar la competitividad y sostenibilidad.

Cada consejo cuenta con una secretaría técnica que convoca reuniones periódicas, coordina acciones entre los niveles nacional y regional, y da seguimiento a los compromisos asumidos. Estos consejos están respaldados por instrumentos normativos y buscan generar consensos técnicos y políticos, evitando enfoques sectoriales fragmentados.

Colombia institucionalizó los consejos de cadena como espacios de diálogo público-privado para planificar el desarrollo agropecuario con visión estratégica y concertada.

Fuente: FAO y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia (2006).

Estos consejos por cadenas deben considerar todos los actores relevantes involucrados en ellas. El adecuado desarrollo de los consejos también requiere 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, así como con referenciación geoespacial. Esto permitirá el uso de mecanismos de información digital y telecomunicaciones para el monitoreo de las actividades programadas y ejecutadas (o no) con base en información suministrada por la población participante.

Este enfoque también requiere acciones de coordinación con otras entidades públicas en los territorios considerados, ya que la producción agropecuaria y los sistemas agroalimentarios (SAa) requieren inversiones en ciudades intermedias, incluyendo caminos rurales, servicios de salud y educación de calidad, telecomunicaciones, electricidad, internet, seguridad ciudadana y otros servicios públicos básicos. Un ejemplo de este tipo de enfoque territorial y multiactor es el

Desarrollo rural:

Articula proyectos para pequeños productores y el desarrollo territorial, integrando temas sociales como género, juventud y poblaciones vulnerables.

caso de Colombia Agroalimentaria Sostenible ([CSICAP](#)), descrito en el [recuadro 12](#). Este proyecto articula al gobierno nacional, centros de investigación, gremios y organizaciones de productores para fortalecer capacidades técnicas e institucionales, promover la inclusión social y escalar tecnologías adaptativas, lo cual beneficia directamente a pequeños y medianos productores en diversos territorios del país.

Tal como lo demuestra este caso, avanzar hacia un desarrollo rural más inclusivo y sostenible requiere no solo de iniciativas bien articuladas en el territorio, sino también de un entorno propicio que fortalezca las condiciones estructurales en que operan los productores. El fortalecimiento de ese entramado es crucial para el desarrollo de las cadenas de valor y los [SAa](#) que se están haciendo cada vez más complejos e integrados (Berdegú & Favareto, [2019](#)). Por otra parte, dicho fortalecimiento también es vital para ayudar a resolver los problemas migratorios a las grandes ciudades y al exterior, así como los problemas de crimen e inseguridad ciudadana en esas zonas (Díaz-Bonilla & Torero, [2016b](#)).

Ese 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 MAG.

Recuadro 12. Colombia Agroalimentaria Sostenible – una alianza territorial para la resiliencia climática

El proyecto [CSICAP](#), liderado por el [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural \(MADR\)](#), representa una apuesta estratégica para transformar el agro colombiano, reducir la vulnerabilidad del sector agropecuario ante amenazas climáticas, mejorar la gestión del riesgo agroclimático, disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero ([GEI](#)) y, de esa manera, promover sistemas productivos más sostenibles, resilientes e inclusivos.

Esta iniciativa, diseñada con una visión de largo plazo (25 años), integra a actores clave del sistema agroalimentario: centros de investigación ([CIAT](#), Agrosavia, CIMMYT, CIPAV), gremios del sector (FEDEGAN, FEDEPANELA, CENICAÑA, FENALCE, ASBAMA, AUGURA, ASOHOFrucol) y organizaciones comunitarias, articulando capacidades técnicas, conocimiento local y liderazgo territorial.

El proyecto se estructura en tres componentes principales:

- Sistemas digitales y servicios climáticos, para modernizar la extensión agropecuaria y anticipar riesgos;
- Validación y escalamiento de tecnologías de adaptación y mitigación, como variedades resilientes, manejo sostenible del agua y buenas prácticas agropecuarias;
- Fortalecimiento de capacidades institucionales y comunitarias, con enfoque de género y sostenibilidad empresarial.

Colombia: ciencia, gremios y comunidades juntos por un agro sostenible.

La participación activa de los gremios desde la etapa de diseño fortalece la apropiación y sostenibilidad del proyecto y ofrece un modelo replicable en otros países de la región. [CSICAP](#) demuestra cómo una estrategia integral, multiactor y multiescalar puede acelerar la transición hacia sistemas agroalimentarios más resilientes y alineados con los objetivos de adaptación climática.

Fuente: Observatorio de Políticas Públicas para los Sistemas Agroalimentarios (OPSAa) (2024); Green Climate Fund (2020); Colombia Agroalimentaria Sostenible (2024).

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 [SAa](#), han subrayado las vinculaciones con otros ministerios, que, dependiendo de la organización institucional de los países involucra bloques como los mostrados en la [figura 7](#).

Figura 7. Política económica general



Fuente: Díaz-Bonilla (2023c).

Esos bloques abarcan los principales grupos de políticas e intervenciones relacionadas con los múltiples objetivos mencionados previamente asociados a los [SAa](#). Esa categorización, que también ha sido utilizada en el caso de los programas transversales de seguridad alimentaria³², 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 [MAG](#), e involucrando a los ministerios de industria o similares para los aspectos agroindustriales;

³² 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.

Transformar los [SAa](#) requiere visión, coordinación interministerial y gestión integral: cerebro, esqueleto y nervios.

Bloques de política interrelacionados que reflejan la complejidad institucional para abordar los múltiples objetivos de los [SAa](#).

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).

Ministerio exclusivo:

Crear un ministerio de [SAa](#) puede ser una opción, pero enfrenta límites institucionales y resistencias políticas.

Coordinación interministerial:

Las comisiones de coordinación nacional y territorial permiten articular acciones entre sectores clave y niveles de gobierno.

Secretaría especializada:

Un secretario de [SAa](#) puede coordinar la acción pública, con o sin poder real sobre programación y presupuesto.

Más allá del organigrama: El diseño institucional requiere visión estratégica, articulación programática, financiamiento y gestión orientada a resultados.

En la sección anterior se comentaron algunos aspectos institucionales desde la perspectiva del [MAG](#), sus funciones específicas y sus 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 y los puntos focales de las negociaciones climáticas y temas ambientales. Acá el énfasis es en la organización institucional para el sistema agroalimentario, considerando el conjunto de ministerios y entes indicados en la [figura 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, aun cuando se creara tal organismo, sería imposible internalizar en él todas las vinculaciones transversales sugeridas en la [figura 7](#).

Otra alternativa es el establecimiento de comisiones de coordinación intersectorial en que puedan 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 en el ámbito local/territorial, incluyendo los mismos organismos nacionales más representantes de gobiernos subnacionales y otros entes locales.

Finalmente, una variación es designar un secretario de [SAa](#), 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 [SAa](#). Ese secretario de [SAa](#) 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 que 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 él. 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 [SAa](#), articulada con los planes y las 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 un sistema de seguimiento y evaluación de resultados. Esa visión o plan general para los [sistemas agroalimentarios](#) debe incluir un marco único de programación para organismos internacionales (financieros y de cooperación técnica) que contemple la suscripción de 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 equilibrio 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 la 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 [SAa](#), tanto del gasto (especialmente agropecuario, protección social, salud, infraestructura, subsidios fósiles y otros) como de los ingresos (impuestos internos, exenciones, aranceles por servicios, impuestos a 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).

Plan con visión sistémica: El plan agroalimentario debe alinear metas, recursos y programas, integrar la cooperación internacional e incluir el monitoreo de resultados.

Presupuesto alineado: El enfoque sistémico exige revisar el gasto y los ingresos públicos vinculados al [SAa](#) de forma integral.

Estructura y liderazgo: Una secretaría técnica con autoridad, presupuesto y poder de convocatoria asegura la coherencia y continuidad institucionales.

Gestión operativa: Se requieren mecanismos operativos con seguimiento, metas verificables y acuerdos entre instituciones y actores del territorio.

La institucionalidad para los SAa no se define en organigramas, sino en acuerdos operativos claros, registros integrados y mecanismos efectivos de ejecución, seguimiento y consulta ciudadana.

La Secretaría de [sistemas agroalimentarios](#) se puede manejar con acuerdos operacionales y programáticos con los ministerios y entes públicos participantes, así como 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.

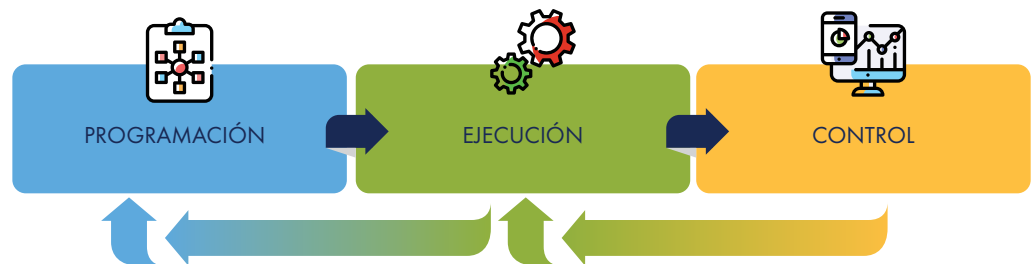
Esos acuerdos tienen que incluir mecanismos operacionales claros de ejecución directa a nivel local y de grupos sociales, con registros integrados de beneficiarios y de los bienes/servicios generados, así como instrumentos digitales de seguimiento y consulta directa con la población participante en los programas (para determinar el nivel de implementación efectiva de las actividades previstas). La ejecución también se beneficiará de amplios mecanismos de consulta multiactor (aspecto también remarcado en la sección de políticas).

Otro aspecto operacional relevante a tomar en cuenta es el de las regulaciones, para lo cual 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 SAa va más allá de los organigramas y debe considerar el ciclo completo de [programación, ejecución y control \(PEC\)](#) (figura 8), considerando los múltiples objetivos que se persiguen.

Figura 8. El ciclo de programación, ejecución y control

El ciclo PEC enfatiza una gestión pública integral y orientada a resultados en los SAa.



Fuente: los autores.

Infraestructura de apoyo basada en evidencia.

Como iniciativa institucional del [IICA](#), el [OPSAa](#) ofrece un espacio de reflexión, interacción, intercambio de conocimientos y prospección sobre políticas públicas para los SAa de las Américas. Para registrar intervenciones, resultados y aprendizaje comparado, el [OPSAa](#) integra **mapeo de políticas** con **síntesis de evidencia** y herramientas digitales que alimentan la coordinación interministerial y el ciclo [PEC](#); véase el [recuadro 13](#).

Recuadro 13. OPSAa — mapeo de políticas + síntesis de evidencia para la gestión de resultados

¿Qué resuelve? El [OPSAa](#) del [IICA](#) conecta el *qué se hace* (marcos, programas, gasto e inversión) con el *qué logra* (resultados e impactos) y la *mejor evidencia disponible* para orientar decisiones públicas.

Componentes y operación

- **Mapeo y sistematización** de intervenciones del Estado: marcos de política, iniciativas de gasto e inversión, monitoreo y evaluación (buenas prácticas), indicadores y eventos.
- **Síntesis de evidencia** en *policy briefs*, informes y visualizaciones para diseño, ajuste y priorización de instrumentos.
- **Análisis y prospectiva** para identificar tendencias y ventanas de oportunidad.
- **Medios digitales:** base de datos integrada y plataforma en línea con gestión descentralizada; organización por **áreas de política** y **nodos/regiones**.

Dimensiones de análisis (para cada intervención): *¿Qué? ¿Para qué? ¿Cómo? ¿Con quién? ¿Con qué? ¿Qué logra? ¿Qué cambia?*

Valor público

- Alinea **programación plurianual y presupuesto** con metas y resultados verificables.
- Permite **seguimiento y evaluación** comparables entre sectores y territorios.
- Facilita **aprendizaje y adaptación** del ciclo [PEC](#) con evidencia sintetizada.
- Facilita la **coordinación interministerial** y la rendición de cuentas.

Evidencia accionable: [OPSAa](#) integra mapeo de políticas y síntesis de evidencia para cerrar el ciclo [PEC](#).

Para más información: opsaa.iica.int/about-us

BIBLIOGRAFÍA

AAPRESID & GPS. (2023). *Evolución de la agricultura extensiva de Argentina: Hacia un sistema productivo sustentable.*

Agência Brasil. (2021). *Brasil actualiza su plan de reducción de emisiones de carbono: ABC+.* Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Consultado el 12 de mayo de 2025, desde: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/politica/noticia/2021-10/brasil-actualiza-su-plan-de-reduccion-de-emisiones-de-carbono-abc>

Allcott, H., Lederman, D., & López, R. (2006). *Political Institutions, Inequality, and Agricultural Growth: The Public Expenditure Connection* (Policy Research Working Paper N.º 3902). World Bank. <https://hdl.handle.net/10986/8689>

Anderson, K., & Martin, W. (2006). *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda.* The World Bank; Palgrave Macmillan.

Anríquez, G., Foster, W., Ortega, J., Falconi, C., & De Salvo, C. P. (2016). *Public Expenditures and the Performance of Latin American and Caribbean Agriculture* (IDB Working Paper Series N.º 722). Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0012284>

Aramendis, R., Mondaini, A., & Rodríguez, A. (2023). *Bioinsumos de uso agrícola: Situación y perspectivas en América Latina y el Caribe.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Arbeletche, P. R., Courdin, V., Guibert, M., Sabourin, E., Saravia, A., & Tourrand, J. F. (2019). La experiencia en Uruguay de las Mesas de Desarrollo Rural en territorios de agricultura familiar. *Eutopía: Revista de Desarrollo Económico Territorial*, (15), 147–166.

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. <https://opsaa.iica.int/resource-1722-el-papel-del-comercio-internacional-para-promover-la-seguridad-alimentaria>

Avanzar2030. (2023). *Avanzar2030: Innovating for Sustainable Agrifood Systems in LAC.* Cogestionado por IFPRI, IICA y Juno Evidence Alliance. Consultado el 27 de junio de 2025, desde: <https://lac.ifpri.info/2023/01/01/avanzar-2030-lac-food-security-transformation/>

Banco Central do Brasil. (2016). *Crédito Rural: Programa para Redução da Emissão de Gases de Efeito Estufa na Agricultura (Programa ABC).* Banco Central do Brasil.

Banco Mundial. (2021). *Revisión del Mecanismo de Gestión de Riesgos Silvoagropecuarios en Chile* (Informe técnico). Consultado en abril de 2025. Washington, D. C.: Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099315303132142847/pdf/P1740870c9991c0270ac070f1d23df3a791.pdf>

Berdegú, J. A., & Favareto, A. (2019). *Territorios en movimiento: Dinámicas territoriales rurales en América Latina.* FAO. <https://openknowledge.fao.org/items/3f0bad26-de8f-4ce1-aeaa-807605928c4b>

Bhagwati, J. (1971). The Generalized Theory of Distortions and Welfare. En J. Bhagwati et al. (Eds.), *Trade, Balance of Payments and Growth: Papers in International Economics in Honor of Charles P. Kindleberger* (pp. 69–90). North-Holland.

Birdsall, N. M., Campos, J. E. L., Kim, C.-S., Corden, W. M., MacDonald, L., Pack, H., Page, J., Sabor, R., & Stiglitz, J. E. (2007). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy. Main Report* (L. MacDonald, Ed.). World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/975081468244550798/Main-report>

Bisang, R., & Regunaga, M. (2022). *La bioeconomía como estrategia para fortalecer la integración del MERCOSUR* (Coordinadores, Ed.). IICA.

Bopp, C., Engler, A., Poortvliet, P. M., & Jara-Rojas, R. (2019). The role of farmers' intrinsic motivation in the effectiveness of policy incentives to promote sustainable agricultural practices. *Journal of Environmental Management*, 244, 320–327. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2019.04.107>

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

Bullor, L., Braude, H., Monzón, J., Cotes Prado, A. M., Casavola, V., Carbajal Morón, N., & Risopoulos, J. (2023). *Bioinsumos: Oportunidades de inversión en América Latina*. FAO.

CEPAL. (1969). *Estudio Económico de América Latina 1969*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/bitstreams/acb8de16-18d0-455a-8a14-796418cdb9db/download>

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

CEPAL, FAO & IICA. (2021). *Perspectivas de la Agricultura y del Desarrollo Rural en las Américas: Una mirada hacia América Latina y el Caribe 2021–2022* (J. Arias, Ed.). IICA.

Chen, L., & Evers, M. (2023). War without smoke. *International Security*, 48(2).

Chenery, H., Ahluwalia, M. S., Bell, C. L. G., Duloy, J. H., & Jolly, R. (1974). *Redistribution with Growth*. Publicado para el World Bank y el Institute of Development Studies, University of Sussex. Oxford University Press.

Colombia Agroalimentaria Sostenible. (2024). Colombia Agroalimentaria Sostenible (CSICAP). Sitio oficial del proyecto. <https://agroalimentariasostenible.co>

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>

Conroy, H., Rondinone, G., De Salvo, C., & Muñoz, G. (2024). *Políticas agropecuarias en América Latina y el Caribe 2023* (Informe técnico). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0013100>

CRS. (2022). *The Bioeconomy: A Primer* (Informe técnico N.º R46881). Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46881>

Cuña, E. (2023). *Descentralización: La importancia de estar presentes*. Consultado el 12 de mayo de 2025. <https://descargas.mgap.gub.uy/OPYPA/Anuarios/Anuarioopypa2023/tp/11/tp11web/TP11Descentralizacion.pdf>

Davis, B., Mane, E., Gurbuzer, L., Caivano, G., Piedrahita, N., Schneider, K., Azhar, N., Benali, M., Chaudhary, N., Rivera, R., Ambikapathi, R., & Winters, P. (2023). *Estimating global and country-level employment in agrifood systems* (Informe técnico). FAO. <https://doi.org/10.4060/cc4337en>

Decreto N.º 7.390. (2010, diciembre). Diario Oficial de la Unión, Brasil.

Deugd, M., Röling, N., & Smaling, E. (2004). *Innovación participativa: Experiencias de pequeños productores agrícolas en seis países de América Latina* (LC/L.2120-P. Serie Desarrollo Productivo N.º 162). CEPAL, Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4551-innovacion-participativa-experiencias-pequenos-productores-agricolas-seis-paises>

Devlin, R., & Moguillansky, G. (2011). *Breeding Latin American Tigers: Operational Principles for Rehabilitating Industrial Policies*. ECLAC / CEPAL. <https://www.cepal.org/en/publications/3700-breeding-latin-american-tigers-operational-principles-rehabilitating-industrial>

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

Díaz-Bonilla, E. (2015). *Macroeconomics, Agriculture, and Food Security: A Guide to Policy Analysis in Developing Countries*. International Food Policy Research Institute (IFPRI). <https://doi.org/10.2499/9780896298590>

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

Díaz-Bonilla, E. (2019). Escenarios futuros del sistema agroalimentario mundial: Algunas reflexiones para América Latina y Argentina. *Anales de la ANAV*, 70, 166–244. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/87781>

Díaz-Bonilla, E. (2020). La guerra comercial entre EE. UU. y China y sus impactos sobre el comercio agroindustrial. En M. Piñeiro & G. Valles Galmés (Eds.), *Geopolítica de los alimentos: Intereses, actores y posibles respuestas del Cono Sur* (1.ª ed.). Teseo.

Díaz-Bonilla, E. (2023). ¿Qué es seguridad alimentaria y nutricional y cómo medirla? (Informe técnico). Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). <https://repositorio.iica.int/handle/11324/21407>

Díaz-Bonilla, E. (2023a). Financiamiento. En *Perspectivas de la Agricultura y del Desarrollo Rural en las Américas 2023–2024* (pp. 119–123). CEPAL/FAO/IICA. <https://repositorio.iica.int/handle/11324/21836>

Díaz-Bonilla, E. (2023b). *Financing the Transformation of Food Systems: A Flow of Funds Approach*. <https://foodsystemeconomics.org/wp-content/uploads/Diaz-Bonilla-2023.pdf>

Díaz-Bonilla, E. (2023c). *Reflexiones sobre el desarrollo agropecuario, rural y de los sistemas agroalimentarios en América Latina y el Caribe*. <https://www.segib.org/wp-content/uploads/DiazBonilla-n14.pdf>

Díaz-Bonilla, E. (2023d). 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. (2025). Food Systems, the Agenda 2030, and the Paris Agreement. En P. Singh & D. Bansal (Eds.), *The Innovative Route to Development: Indo-Pacific Perspective*. CUTS International. <https://cuts-global.org/pdf/indo-pacific-compendium-the-innovative-route-to-development.pdf>

Díaz-Bonilla, E., & Torero, M. (2016). LAC. Regional developments. En *2016 Global Food Policy Report* (pp. 80–107). International Food Policy Research Institute (IFPRI). <https://hdl.handle.net/10568/148204>

Díaz-Bonilla, E., Trigo, E., & Campos, R. (2024). *Acerca de sistemas alimentarios “fallidos” y otras narrativas*. IICA. <https://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/22073/BVE24034040e.pdf>

European Commission. (2023). *The Common Agricultural Policy at a glance*. Consultado el 26 de junio de 2025. <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy>

FAO. (2022). *The State of Food and Agriculture 2022: Leveraging automation in agriculture for transforming agrifood systems*. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Roma. <https://www.fao.org/3/cb9479en/cb9479en.pdf>

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

FAO & Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia. (2006). *Colombia: Nota de Análisis Sectorial Agricultura y Desarrollo Rural* (Informe técnico). FAO. Roma. <https://www.fao.org/4/ak167s/ak167s00.pdf>

Fernández-Arias, E., Hausmann, R., & Panizza, U. (2016). *Two to Tango: Public-Private Collaboration for Productive Development Policies* (IDB Working Paper Series N.º IDB-WP-701). Inter-American Development Bank. <https://publications.iadb.org/en/two-tango-public-private-collaboration-productive-development-policies>

García Sifontes, A. (2024, septiembre). *Cultivando seguridad financiera: El papel de los seguros agrícolas en América Latina y el Caribe*. Blog del IICA. Consultado el 15 de abril de 2025. <https://blog.iica.int/blog/cultivando-seguridad-financiera-papel-los-seguros-agricolas-en-america-latina-caribe>

Global Panel on Agriculture and Food Systems for Nutrition. (2016). *Food systems and diets: Facing the challenges of the 21st century*. <https://www.glopan.org/wp-content/uploads/2019/06/ForesightReport.pdf>

Gobierno de Chile. (2010). *Ley 20.412 que crea un incentivo para la recuperación de suelos agropecuarios*. Consultado el 26 de junio de 2025. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1013415>

Green Climate Fund. (2020). FP182: *Climate-smart initiatives for climate change adaptation and sustainability in prioritized agricultural production systems in Colombia* (CSICAP). <https://www.greenclimate.fund/project/fp182>

Hirst, M., Russell, R., Sanjuan, A. M., & Tokatlian, G. (2024). América Latina y el Sur Global en tiempos sin hegemonías. *Revista CIDOB*, (136).

HLPE. (2017). *Nutrition and food systems*. High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. FAO. <http://www.fao.org/3/a-i7846e.pdf>

HLPE. (2024). Conflict-induced acute food crises: Potential policy responses in light of current emergencies (Issues Paper). HLPE-FSN, Committee on World Food Security, FAO. <https://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/insights/news-insights/news-detail/new-issues-paper-conflict-induced-acute-food-crises>

International Monetary Fund. (2025, julio). *External Sector Report: Global Imbalances in a Shifting World*. IMF. Washington, D. C. <https://www.imf.org/en/Publications/ESR/Issues/2025/07/22/external-sector-report-2025>

Johnston, B. F., & Mellor, J. W. (1961). The Role of Agriculture in Economic Development. *The American Economic Review*, 51(4), 566–593. <https://www.jstor.org/stable/1812786>

Kerr, C., Dunlop, J. T., Harbison, F. H., & Myers, C. A. (1960). *Industrialism and Industrial Man: The Problems of Labor and Management in Economic Growth*. Harvard University Press.

Klerkx, L., Jakku, E., & Labarthe, P. (2017). A review of social science on digital agriculture, smart farming and agriculture 4.0: New contributions and a future research agenda. *NJAS – Wageningen Journal of Life Sciences*, 90–91, 1–16. <https://doi.org/10.1016/j.njas.2017.06.001>

- Krugman, P. R. (1994).** The Fall and Rise of Development Economics. The Robinson Rojas Archive. <https://www.rojasdatabank.info/krugman1994.pdf>
- Lipton, M. (1977).** *Why Poor People Stay Poor: A Study of Urban Bias in World Development*. Temple Smith / Australian National University Press. <https://questanbridge.com/wp-content/uploads/2024/11/Why-poor-people-stay-poor.pdf>
- MAPA. (2010).** *Plano Agrícola e Pecuário 2010–2011*. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).
- MAPA. (2012).** *Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura*. MAPA.
- MAPA. (2023).** *Resultados do Plano*. Consultado el 12 de mayo de 2025. <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/planoabc-abcmais/plano-abc/acoes-do-plano>
- MECON. (2023).** *Agricultura presentó el Programa de Bioinsumos Agropecuarios Argentinos (PROBIAAR)*. Ministerio de Economía de Argentina. Consultado el 13 de mayo de 2025. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/agricultura-presento-el-programa-de-bioinsumos-agropecuarios-argentinos-probiaar>
- MGAP. (2024).** Se presentó en la Mesa de Desarrollo Rural en Salto el proyecto piloto Ecosistema Digital [Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), accedido el 12 de mayo de 2025]. <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/noticias/se-presento-mesa-desarrollo-rural-salto-proyecto-piloto-ecosistema-digital>
- MGAP. (2025).** Capacitación sobre siembra de verdeos y praderas en el marco del proyecto Senda Agroecológica [Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), accedido el 12 de mayo de 2025]. <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/noticias/capacitacion-sobre-siembra-verdeos-praderas-marco-del-proyecto-senda>
- Morris, M., Sebastian, A. R., Perego, V. M. E., Nash, J. D., Díaz-Bonilla, E., Piñeiro, V., Laborde, D., Chambers, T. T., Prabhala, P., Arias, J., De Salvo, C. P., & Centurion. (2020).** *Panoramas alimentarios futuros: Reimaginando la agricultura en América Latina y el Caribe* (inf. téc., 246 p.; consultado el 15 de abril de 2021). Grupo Banco Mundial, Washington, D. C. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/159291604953162277/pdf/Future-Foodscapes-Reimagining-Agriculture-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>
- Observatorio de Políticas Públicas para los Sistemas Agroalimentarios (OPSAa). (2024).** *Proyecto Colombia Agroalimentaria Sostenible. Adaptación al cambio climático* [consultado en 2024]. <https://opsaa.iica.int/initiative-1649-proyecto-colombia-agroalimentaria-sostenible.-adaptacion-al-cambio-climatico>
- OECD. (2020).** *OECD Agro-Food Productivity–Sustainability–Resilience Policy Framework* [Documento OECD TAD/CA/APM/WP(2019)25/FINAL]. [https://one.oecd.org/document/TAD/CA/APM/WP\(2019\)25/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/TAD/CA/APM/WP(2019)25/FINAL/en/pdf)
- OECD. (2021).** *Making Better Policies for Food Systems*. <https://doi.org/10.1787/ddfba4de-en>
- OECD. (2023).** *Policies for the Future of Farming and Food in the European Union*. <https://doi.org/10.1787/32810cf6-en>
- OMC. (2024).** *Regional Trade Agreements Database* [Organización Mundial del Comercio (OMC), consultado en agosto de 2024]. <https://rtais.wto.org>
- ONU. (2023).** *Making food systems work for people and planet – Report of the Secretary-General* (inf. téc.). Organización de las Naciones Unidas (ONU). <https://www.unfoodsystemshub.org/docs/unfoodsystemslibraries/stocktaking-moment/un-secretary-general/unfss2-secretary-general-report.pdf>

Orden, D., & Díaz-Bonilla, E. (2006). *Holograms and Ghosts: New and Old Ideas for Agricultural Policy* [trabajo no publicado o fuente no especificada].

Pietrobelli, C., & Seri, C. (2023). Reshoring, nearshoring and development: Readiness and implications for Latin America and the Caribbean. *Transnational Corporations Journal*, 30(2). <https://ssrn.com/abstract=4565802>

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

Piñeiro, M. (2024, septiembre). *El contexto geopolítico global y regional: Repensando la inserción internacional comercial de Argentina* (Informe / Working Paper). Publicado como “La inserción de la Argentina en el mundo N.º 7”, parte del programa 2024 del Comité de Asuntos Agrarios del CARI. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Buenos Aires, Argentina. <https://cari.org.ar/uploads/articles/EI%20contexto%20geopol%C3%ADtico%20global%20y%20regional.%20Repensando%20la%20inserci%C3%B3n%20internacional%20comercial%20de%20Argentina.pdf>

Piñeiro, M., & Piñeiro, V. (2022, mayo). *Geopolítica de los alimentos en un mundo en transición: Una perspectiva desde los países miembros del Mercosur* (inf. téc.; artículo de análisis estratégico elaborado para GPS). Grupo de Países Productores del Sur (GPS). <https://grupogpps.org/en/geopolitica-de-los-alimentos-en-un-mundo-en-transicion-una-perspectiva-desde-los-paises-miembros-del-mercosur>

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>

Prebisch, R. (1950). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Presentado en la Segunda Sesión de la CEPAL, La Habana, mayo de 1950. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Prebisch, R. (1968). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Pyatt, G., & Round, J. I. (1985). *Social Accounting Matrices: A Basis for Planning*. The World Bank.

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). <https://www.iica.int/sites/default/files/publications/files/BVE21088342e.pdf>

Rodrik, D. (2008). *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton University Press. <https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691131032/one-economics-many-recipes>

Schultz, T. W. (1964). *Transforming Traditional Agriculture* [introduce la hipótesis de que los agricultores tradicionales son “pobres pero eficientes”]. Yale University Press.

Seong, J., et al. (2024, diciembre). *Geopolitics and the Geometry of Global Trade* (inf. téc.). McKinsey Global Institute.

Singer, H. (1950). *Post-war Price Relations between Under-developed and Industrialized Countries* (inf. téc. N.º E/CN.1/ Sub.1/7). United Nations Department of Economic Affairs. New York.

Sotomayor, O., Rodrigues, M., Rodríguez, A., Wander, P., & Sánchez, J. (2023). *Gobernanzas multiactor y multinivel para las políticas de desarrollo productivo en agrocadenas y territorios rurales*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Streeten, P., & Burki, S. J. (1978). Basic needs: Some issues. *World Development*, 6(3), 411–421. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(78\)90116-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(78)90116-X)

The Economist. (2024). Rumours of the trade deal's death are greatly exaggerated. *The Economist*. <https://www.economist.com/finance-and-economics/2024/06/13/rumours-of-the-trade-deals-death-are-greatly-exaggerated>

Viglizzo, E., & Casas, R. (2023). *El agro y el ambiente: Políticas y estrategias*. Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria; Prosa Ediciones.

Villalba Clavijo, C. (2015). *Estudio de las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay como innovación institucional para la participación y la inclusión*. IICA; DGDR.

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

