

Proceso Ministerial Hemisférico 2006-2007

Mejorando la efectividad de las estrategias y políticas:

Un instrumento para analistas, decisores públicos y
líderes de grupos de interés de la agricultura y vida rural

Versión 6 - Abril 2007
Documento elaborado por:

Lizardo de las Casas
Javier Gatica
Fabio Jiménez

**Secretaría del Proceso Ministerial y de las Reuniones Ministeriales
“Agricultura y Vida Rural en las Américas”**

Contenido

- **Punto de partida para mejorar la efectividad**
- **Una concepción renovada de agricultura: más allá de los conceptos de “sector productivo primario” y de “agricultura ampliada”**
- **Visibilizando a los actores involucrados: tres tipos de “*grupos de interés*”**
- **La concepción sistémica de la agricultura y la vida rural: es sólo uno de los pilares de la AGRO-Matriz que define sus tres campos de acción**
- **El enfoque de desarrollo sostenible: el otro pilar de la AGRO-Matriz que define los cuatro tipos de acciones y las múltiples interacciones de los grupos de interés**
- **Algunas sugerencias para la utilización de la AGRO-Matriz**
- **Referencias citadas**

Punto de partida para mejorar la efectividad

Existe una creciente preocupación con la efectividad¹ de las estrategias, políticas y acciones que se impulsan para el desarrollo de la agricultura y el mejoramiento del bienestar de las comunidades rurales. La preocupación proviene de variados “grupos de interés” (actores clave) que sienten afectados sus intereses con las estrategias y políticas que se implementan y manifiestan su inconformidad en diferentes formas, en algunos casos,

¹ En el documento “La crisis, el papel del Estado y la planificación en la conducción del desarrollo agrícola y rural: un nuevo enfoque y guía para la acción bajo condiciones de conflicto y poder compartido” (1986) se menciona que el concepto de **efectividad** fue utilizado en 1966 por dos autores como Katz y Kahn con el significado conjunto de eficiencia y eficacia aplicado a organizaciones. En ese mismo documento se explica la importancia de esa contribución para condiciones de conflicto y poder compartido que son las que se presentan cuando hay multiplicidad de actores y diversidad de intereses que deben tomarse en cuenta para conducir un proceso de desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural. Tal como se reporta en ese documento, desde mucho antes de 1986 se viene utilizando el concepto de “efectividad” aplicado a las políticas para la agricultura y el medio rural en el sentido de integrar los criterios de eficiencia técnico-económica y eficacia socio-política, que solo puede alcanzarse como resultado de la concertación de las fuerzas socio-políticas que reflejan intereses económicos en conflicto, y que juegan un papel determinante en el logro de los objetivos deseados.

con implicaciones no deseadas para la gobernabilidad de sus países.

En parte la situación se origina en la creencia que la definición de esas estrategias y políticas es potestad de una autoridad que recurre a un grupo de técnicos porque se considera a las estrategias y políticas como instrumentos que fundamentalmente deben satisfacer ciertas consideraciones técnicas. Además, se utiliza el concepto de “sector agrícola” que tiene un alcance limitado, tanto en su cobertura como en la visibilización de los actores involucrados. Esto ha generado una respuesta institucional que deja de lado aspectos importantes inherentes al desarrollo sostenible de la agricultura y las comunidades rurales.

A lo anterior se suma, que los desafíos globales que provienen de las exigencias que impone a los países el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y sus metas al 2015 han hecho evidente que el desarrollo de la agricultura requiera de decisiones que trascienden la dimensión productivo-comercial para incorporar asuntos de carácter social, ambiental e institucional, necesarios para enfrentar la pobreza, el hambre, el deterioro en la calidad de vida y en el medio ambiente. Sin tomar en cuenta esas otras dimensiones, más allá de la productivo-comercial, se

llega a afectar de manera importante, la equidad, la sustentabilidad y la gobernabilidad.²

El doble papel de la agricultura, su relación con la vida rural y la participación de los diferentes grupos de interés

En ese contexto, los Jefes de Estado y de Gobierno, desde la Tercera Cumbre de las Américas (Quebec 2001) han adoptado definiciones históricas para el posicionamiento de la agricultura en la agenda interamericana para el desarrollo. Fundamentalmente se refieren al reconocimiento de la importancia de la agricultura para el desarrollo integral de sus países, por el "...papel que desempeña en la creación de prosperidad como un sector estratégico del sistema socioeconómico..." y por ser "...medio de vida de millones de familias rurales del Hemisferio...".

² En el documento "Consulta Nacional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio – Reporte Final" (2006) indican que "En todo el mundo, la globalización y los procesos de democratización han multiplicado el número de actores que tienen poder para influir en la toma de decisiones. Esta dispersión del poder ha erosionado la efectividad de las formas tradicionales de gobernanza. Es por ello que las políticas públicas que se derivan de esta forma de tomar decisiones suelen percibirse como arbitrarias y/o ineficientes, por lo que tienden a generar oposición y acciones de bloqueo por parte de los actores afectados. Ello se traduce frecuentemente en parálisis y políticas públicas inestables. Finalmente limita la efectividad de la democracia, y produce estancamiento económico."

Además de ese reconocimiento político de la mayor trascendencia estratégica, el máximo foro político de las Américas definió dos aspectos complementarios y significativos. El primero fue el llamado de los mandatarios a la "...acción conjunta de todos los actores del agro..." que están involucrados, de alguna u otra manera, en el desarrollo de la agricultura y el medio rural. El segundo aspecto se refiere a un señalamiento de a quiénes involucrar en esa acción conjunta, cuando los mandatarios instruyen a los Ministros de Agricultura para que promuevan "...el diálogo que incluya a ministros de gobierno, parlamentarios y sociedad civil, en particular a las organizaciones vinculadas con el área rural, así como a la comunidad científica y académica...".³

La necesidad de una nueva institucionalidad incluyente para el agro fue reconocida y reiterada como necesaria por los Ministros de Agricultura en sus Acuerdos Ministeriales Hemisféricos en el 2001, 2003 y 2005, la cual debía sustentarse en esa *acción conjunta* de todos los actores del agro, complementada con una de orden interinstitucional, intersectorial e interagencial.⁴

³ En el documento "Plan AGRO 2003-2015 para la Agricultura y la Vida Rural: Bávaro 2001 – Panamá 2003 – Guayaquil 2005": ver en la página 76 la cita correspondiente de la Sección 10 del Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas realizada en la ciudad de Québec, Canadá en el 2001.

⁴ En el documento "Plan AGRO 2003-2015 ..." citado en la nota 3: ver en las páginas 79, 80, y 82, los párrafo 1, 6, 8 y 20 de la Declaración Ministerial de Bávaro (Acuerdo Ministerial Hemisférico AMH1-2001); ver en las páginas 59, 62, 63, 65 y 66, los párrafos 4, 7, 12, 17, 30,

Pensar y actuar juntos “más allá de los límites burocráticos o de responsabilidad directa”

Entender el doble papel de la agricultura, su relación con la vida rural y el necesario involucramiento de los diferentes grupos de interés, requiere que los actores del agro ⁵ trasciendan, en su pensamiento, su campo de responsabilidad convencional para que “trabajando juntos” con los demás actores, reconozcan las complementariedades y potencien las sinergias en pro del desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural.

Además, recientemente, han surgido demandas adicionales centradas en el énfasis en la rendición de cuentas y en la medición del avance e impacto de las acciones para el desarrollo promovidas en el ámbito nacional, en respuesta a las diversas necesidades identificadas en los ámbitos regional (por ejemplo en el Caribe, la Iniciativa Jagdeo), hemisférico (Plan AGRO 2003-2015 y Mandatos de las Cumbres de las Américas) y global (Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio, Cumbre Mundial de la Alimentación, Cumbre de Río y Johannesburgo).

35, 40, y en la página 67, el párrafo 2 de la Sección Implementación y Seguimiento del Acuerdo Ministerial Hemisférico de Panamá AMH2-2003; ver en las páginas 38 y 39, párrafos 9, 11 y 14 del Acuerdo Ministerial Hemisférico de Guayaquil AMH4-2005.

⁵ Por ejemplo, en el nivel sectorial público -en un Ministerio-, en el nivel sectorial privado -en una cámara empresarial-, o a nivel internacional en las organizaciones de apoyo al desarrollo – en el IICA, la FAO, la OPS, la CEPAL, el BID, entre otras.

Para atender esas demandas con el propósito de mejorar la efectividad de las estrategias, políticas y acciones en favor de la agricultura y la vida rural, es necesario que los diferentes actores del agro, mediante un proceso de aprendizaje continuo, individual y conjunto, formen parte de la construcción de la nueva institucionalidad para el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural. Esa tarea pone de manifiesto la necesidad trascender los límites burocráticos o de responsabilidad directa.

Entender fenómenos complejos con multiplicidad de actores y diversidad de intereses

Enfrentar el reto de promover “... una acción conjunta de todos los actores del agro, orientada al mejoramiento de la agricultura y la vida rural...”, solicitada por los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas a los Ministros de Agricultura en la Tercera Cumbre de las Américas y ratificada en las dos Cumbres posteriores ⁶, sugiere a la vez otro reto, esta vez de carácter conceptual, que facilite un entendimiento similar del fenómeno que enfrentan aquellas personas que deben llegar a acuerdos y compromisos para llevar a cabo una acción conjunta.

⁶ En el documento “Plan AGRO 2003-2015 ...” ver en la página 52 el párrafo 43 de la Declaración de Nuevo León de la Cumbre Extraordinaria de las Américas realizada en Monterrey, México en el 2004; y, en la página 3, ver el párrafo 35 del Plan de Acción de la Cuarta Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata, Argentina en el 2005.

De ahí que un punto de partida para mejorar la efectividad de las estrategias y políticas sea contar con un marco conceptual compartido, que facilite a los “grupos de interés” reconocer que la agricultura y la vida rural son fenómenos complejos con multiplicidad de actores y diversidad de intereses, aspectos que necesitan ser tomados en cuenta para alcanzar el acuerdo o consenso y compromiso de los grupos directamente involucrados para llevar adelante las estrategias y políticas requeridas para el desarrollo sostenible de la agricultura y la vida rural.

Un marco conceptual es un modelo mental ⁷; es un conjunto de imágenes, supuestos y experiencias registradas en nuestra mente, sobre cómo es y funciona el mundo en el que estamos insertos, lo cual da forma a

⁷ Ver en “Liderazgo, reposicionamiento y nueva institucionalidad” (2000) las siguientes citas seleccionadas de los libros: “Hablan los gurus” (1999): “Nuestros modelos mentales son imágenes profundamente arraigadas sobre cómo funciona el mundo, pero no son imágenes pasivas ... No sólo es nuestra mente modelada a partir de nuestras experiencias, sino que ella también modela nuestras experiencias ...”; de “Introducción al pensamiento sistémico: recursos esenciales para la creatividad y la resolución de problemas” (1998): “Nuestros modelos mentales nos pertenecen, pero cambian y evolucionan con nuestras experiencias y tenemos que remodelarlos cuando nos adentramos en territorios desconocidos ...”; y de “La quinta disciplina: el arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje” (1998): “Las diferencias entre modelos mentales explican por qué dos personas pueden observar el mismo acontecimiento y describirlo de maneras distintas: prestan atención a distintos detalles ...”

nuestras decisiones y acciones; son filtros que ponemos en nuestra mente para ver, comprender y actuar sobre una situación específica.

Los modelos mentales están fuertemente enraizados en nosotros, en tanto están basados en nuestras experiencias y creencias. La única razón para cambiarlos surge si estamos motivados por una visión que nos inspira a crear un mundo nuevo, una realidad diferente. Un marco conceptual se desarrolla tomando en consideración los elementos clave de una visión deseada y, a su vez, ayuda a analizar, clarificar y enriquecer la propia visión que lo originó.

Adicionalmente, un marco conceptual compartido facilita el diálogo y la articulación entre la multiplicidad de grupos de interés (actores clave o “*stakeholders*”) del agro para la construcción de consensos y compromisos sobre los asuntos críticos que los afecta con el propósito de cambiar una situación vigente en función de la visión deseada.

El marco conceptual del Plan AGRO 2003-2015, la AGRO-Matriz, definida en el Acuerdo Ministerial Hemisférico Panamá 2003 y enriquecido en el Acuerdo Ministerial Hemisférico Guayaquil 2005, es un modelo mental que ayuda a pensar, comprender y actuar sobre la agricultura y la vida rural con una concepción holística. Ese marco conceptual nace de la necesidad de contar con una base común para que 34 Delegados Ministeriales y sus propios Ministros de Agricultura alcancen consenso sobre los asuntos críticos y acciones estratégicas que sirvan de marco de referencia para impulsar el desarrollo sostenible

de la agricultura y la vida rural de 34 países de las Américas. La construcción de la AGRO-Matriz ha venido respondiendo progresivamente a las necesidades de mejorar la efectividad de las estrategias y políticas

nacionales y regionales para la agricultura y la vida rural que permitan avanzar en la implementación de las acciones estratégicas del Plan AGRO, guiados por la Visión Compartida 2015.

Una concepción renovada de agricultura: más allá de los conceptos de “sector productivo primario” y de “agricultura ampliada”

En las décadas anteriores, primero, la concepción tradicional de la agricultura como “*sector productivo primario*” y, posteriormente, las diferentes formas de “*agricultura ampliada*” sirvieron de base para la definición de estrategias y políticas. Esas definiciones resultaron en un insuficiente desarrollo de la agricultura y el medio rural con respecto a las aspiraciones de los grupos de interés (actores-clave o “*stakeholders*”). En los inicios del siglo XXI, aun persisten situaciones alarmantes de pobreza, hambre, exclusión social y degradación del medio ambiente, particularmente en las áreas rurales, las cuales generan inestabilidad en la gobernabilidad.

En ese contexto, durante las deliberaciones tenidas en los años 2001-2003, los Delegados Ministeriales de Agricultura y Vida Rural y sus Ministros de Agricultura llegaron a la conclusión que un concepto restringido de agricultura no debería seguir siendo utilizado como marco de referencia para definir estrategias y políticas que busquen el desarrollo sostenible de la agricultura, el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes rurales, la provisión de alimentos inocuos, la protección del medio ambiente y la gobernabilidad democrática.

Por tanto, era necesario y oportuno elaborar una **concepción renovada de agricultura** que facilitara

llegar a consenso y compromiso en torno a una agenda interamericana que sirviera de marco para desarrollar estrategias y políticas regionales y nacionales efectivas para construir hoy la agricultura y la vida rural del 2015.

Para atender esas demandas, los Delegados Ministeriales de Agricultura y Vida Rural, con el apoyo de la Secretaría del Proceso Ministerial 2001, se plantearon definir una concepción renovada que fuese más allá del concepto tradicional de agricultura como un “*sector productivo primario*” e inclusive, más allá, de las diferentes formas que desde finales de los años ochenta fue tomando el concepto de “*agricultura ampliada*”. Esa necesidad por capturar en forma comprehensiva la agricultura y sus múltiples interacciones económicas, ambientales, socioculturales y político-institucionales, fue reconocida durante la preparación de la Primera Reunión Ministerial “Agricultura y Vida Rural en las Américas” en el marco del proceso Cumbres y quedó expresada en la Declaración Ministerial de Bávaro 2001. Fue durante el proceso ministerial 2002-2003, en preparación de la Segunda Reunión Ministerial, que los Delegados Ministeriales le dieron forma a esa

concepción renovada, la cual les sirvió de marco conceptual para la elaboración del Plan AGRO 2003-2015.⁸

El marco conceptual del Plan AGRO 2003-2015, expresado como la AGRO-Matriz, provee esa concepción renovada de agricultura y vida rural, la cual facilita la comprensión integral y comprensiva de ambas. La AGRO-Matriz es una herramienta idónea para comprender y definir la “real” contribución de la agricultura y la vida rural al desarrollo de los países. Su uso individual y compartido facilita la construcción de una base común de información sobre la agricultura y vida rural, sobre la naturaleza y magnitud de sus procesos, permite organizar la captura de las opiniones y expectativas de la multiplicidad de sus actores, facilita la definición y jerarquización de objetivos y acciones estratégicas, la identificación de la incidencia de políticas y programas, así como la medición del progreso hacia propósitos, objetivos estratégicos y la Visión Compartida 2015 del Plan AGRO 2003-2015.

La AGRO-Matriz facilita captar los aspectos fundamentales del complejo fenómeno de la agricultura y la vida rural, promover estrategias, políticas y acciones, en los ámbitos nacional, regional y hemisférico, dirigidas

⁸ Ver el segundo párrafo introductorio del Plan AGRO 2003-2015, Acuerdo Ministerial Panamá 2003 (RM2/AMH2-2003) en la página 58 del documento “Plan AGRO 2003-2015 ...” citado en la nota 3.

a atender temas específicos y facilitar la articulación de los diferentes grupos de interés (actores clave o “*stakeholders*”) para la construcción de una *nueva institucionalidad* para el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural.⁹

En esencia, hay dos aspectos que se necesitan diferenciar en la AGRO-Matriz: (i) los dos pilares de su estructura; y, (ii) los tres elementos de la situación deseada de la agricultura y la vida rural.

Los dos pilares de la estructura son: la concepción sistémica de la agricultura y la vida rural con sus tres categorías o campos para la acción (territorios rurales, cadenas de valor agrícola y entorno nacional e internacional) a las que les corresponden respectivamente tres sistemas (rural, agroalimentario y de políticas); y, el enfoque de desarrollo sostenible con sus cuatro dimensiones o tipos de acciones (productivo-comercial, ecológico-ambiental, socio-cultural-humana y político-institucional) que llevan a cabo los actores de cada uno de los tres sistemas mencionados.

Los tres elementos de la situación deseada para avanzar hacia la Visión Compartida 2015 son: los doce propósitos; los siete objetivos estratégicos; y el objetivo superior que guían las estrategias, políticas y acciones.

⁹ Ver párrafos 6, 7 y 8 de la Declaración Ministerial de Bávaro, Acuerdo Ministerial Hemisférico de Bávaro 2001 (RM1/AMH1-2001) en la página 80 del documento “Plan AGRO 2003-2015 ...” citado en la nota 3.

Marco conceptual para el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural: la AGRO-Matriz

Concepción Sistémica	Territorios rurales	Cadenas agro- productivo-comerciales	Entorno nacional e internacional	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
Enfoque de Desarrollo Sostenible				
Productivo – comercial	I. Fomentando empresas rurales competitivas	II. Integrando las cadenas y fortaleciendo su competitividad	III. Promoviendo un entorno favorable para una agricultura competitiva	→ Competitividad
Ecológico – ambiental	IV. Asumiendo la responsabilidad ambiental en el campo	V. De la finca a la mesa impulsando una gestión ambiental integral	VI. Participando en la construcción de la institucionalidad ambiental	→ Sustentabilidad
Socio- cultural - humana	VII. Calidad de vida en las comunidades rurales: creando capacidades y oportunidades	VIII. Fortaleciendo el aprendizaje y el conocimiento en la cadena	IX. Promoviendo políticas para la creación de capacidades y oportunidades para las comunidades rurales	→ Equidad
Político - institucional	X. Fortaleciendo la participación y la acción coordinada público-privada en los territorios	XI. Fortaleciendo el diálogo y los compromisos entre actores de la cadena	XII. Promoviendo políticas de Estado y la cooperación regional y hemisférica para la agricultura y la vida rural	→ Gobernabilidad
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS →	Prosperidad Rural + Seguridad Alimentaria + Posicionamiento Internacional			OBJETIVO SUPERIOR DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA AGRICULTURA Y EL MEDIO RURAL

Visibilizando a los actores involucrados: tres tipos de “grupos de interés”

Con el propósito de contar con estrategias y políticas efectivas, la AGRO-Matriz ofrece la posibilidad de diferenciar tres tipos de “*grupos de interés*”, cuyos deseos, expectativas y comportamientos diferenciados le dan forma al desarrollo de la agricultura y la vida rural; de ahí que sea necesaria su activa incorporación en los procesos de formación de esas estrategias y políticas.

Los dos tipos de “*grupos de interés*” son los que llevan a cabo las acciones de generación, intercambio, transformación y consumo de bienes y servicios económicos, ambientales, socio-culturales e institucionales. Uno de ellos corresponde a diversas expresiones sociales de la población en los territorios rurales y, el otro, a los grupos que actúan en los eslabones de las cadenas de valor agrícola. Esos dos tipos de actores clave tienen muchos intereses en juego, que los convierten en ganadores o perdedores como resultado de la aplicación de determinadas estrategias y políticas.

El tercer tipo de “*grupo de interés*” es el responsable de crear el entorno favorable para el desarrollo efectivo de las acciones de los dos grupos de interés mencionados. Este tercer grupo lo constituyen los “formadores de políticas” en el ámbito nacional e internacional, en un sentido amplio, ellos son diversos tipos de decisores: *analistas y autoridades del poder ejecutivo, legislativo y judicial*; sin embargo, en aras de la efectividad de las

estrategias y políticas, es pertinente incluir una mayor participación, como formadores de políticas, de los líderes de los otros dos grupos de interés que actúan en los territorios y en las cadenas. Esta consideración, basada en las más recientes experiencias de algunos países de las Américas, se ha visto que es necesaria para reducir la volatilidad de las estrategias y políticas, en función del objetivo superior del desarrollo sostenible de la agricultura y del medio rural.

La AGRO-Matriz es, ante todo, una herramienta que ayuda en dos sentidos:

- (i) en el análisis de la agricultura y las comunidades rurales, a la luz de los dos pilares de su estructura (los tres campos para la acción de la concepción sistémica y las cuatro dimensiones o tipos de acciones del enfoque de desarrollo sostenible que juntas dan lugar a las doce celdas de la AGRO-Matriz que ayudan a organizar las estrategias, políticas, así como las acciones de los tres tipos de grupos de interés y los resultados de las mismas); y,
- (ii) en la síntesis de los resultados de ese análisis en términos de su relación con los doce propósitos, los siete objetivos estratégicos y el objetivo superior, lo cual permite visualizar el avance en la construcción de la Visión Compartida 2015, que actúa como norte del proceso de desarrollo, e inclusive permite realimentarla para lograr su enriquecimiento.

La AGRO-Matriz: una herramienta para el análisis y la síntesis que reconoce los tres tipos de “grupos de interés”

CONCEPCIÓN SISTÉMICA				OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
ENFOQUE DE DESARROLLO SOSTENIBLE	“Grupos de interés” en los territorios rurales	“Grupos de interés” en la cadena de valor agrícola “de la finca a la mesa”	“Formadores de políticas” en el entorno nacional e internacional	
Productivo – comercial	I. Fomentando empresas rurales competitivas	II. Integrando las cadenas y fortaleciendo su competitividad	III. Promoviendo un entorno favorable para una agricultura competitiva	→ Competitividad
Ecológico – ambiental	IV. Asumiendo la responsabilidad ambiental en el campo	V. De la finca a la mesa: impulsando una gestión ambiental integral	VI. Participando en la construcción de la institucionalidad ambiental	→ Sustentabilidad
Socio- cultural - humana	VII. Calidad de vida en las comunidades rurales: creando capacidades y oportunidades	VIII. Fortaleciendo el aprendizaje y el conocimiento en la cadena	IX. Promoviendo políticas para la creación de capacidades y oportunidades para las comunidades rurales	→ Equidad
Político - institucional	X. Fortaleciendo la participación y la acción coordinada público-privada en los territorios	XI. Fortaleciendo el diálogo y los compromisos entre actores de la cadena	XII. Promoviendo políticas de Estado y la cooperación regional y hemisférica para la agricultura y la vida rural	→ Gobernabilidad
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	Prosperidad Rural + Seguridad Alimentaria + Posicionamiento Internacional			OBJETIVO SUPERIOR DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA AGRICULTURA Y EL MEDIO RURAL

Se refiere al ámbito donde se dan todas las acciones de generación, intercambio, transformación y consumo de bienes y servicios económicos, ambientales, socio-culturales e institucionales en los territorios y en las cadenas.

Se refiere al ámbito donde “formadores de políticas” nacionales e internacionales definen las condiciones (“reglas de juego”, tratados, leyes, normas, políticas, planes, gasto público, etc.) para facilitar la efectividad de las estrategias y políticas.

La concepción sistémica de la agricultura y la vida rural: es sólo uno de los pilares de la AGRO-Matriz que define sus tres campos para la acción

En esencia, es importante tener presente que la AGRO-Matriz se sustenta en dos pilares: la *concepción sistémica* que comprende los tres campos para la acción; y el *enfoque de desarrollo sostenible* que incorpora sus cuatro dimensiones o tipos de acciones.

La comprensión y promoción de la efectividad de las estrategias y políticas se facilita si los tres campos para la acción de la **concepción sistémica** se piensan en función de los “grupos de interés” que actúan en tres sistemas complementarios: el sistema rural, el sistema agroalimentario y el sistema de políticas; pero hay que recordar que ese es solo uno de los pilares de la AGRO-Matriz.

La efectividad de las estrategias y políticas también exige considerar el otro pilar de la AGRO-Matriz, es decir, las acciones y relaciones de los *grupos de interés* en los tres sistemas que corresponden a las cuatro dimensiones al **enfoque de desarrollo sostenible**.

En esta sección se desarrolla sólo uno de los pilares de la AGRO-Matriz, los tres campos para la acción sin precisar sus cuatro tipos de acciones.



Los Territorios Rurales y el Sistema Rural

Los **territorios rurales** comprenden una comunidad de personas que interactúan en diversos tipos de procesos productivos agrícolas y no agrícolas, para mejorar sus condiciones económicas, ambientales, socio-culturales e

institucionales. Los “*grupos de interés*” que interactúan en los territorios rurales conforman el **sistema rural**. Esos grupos de interés son distintas expresiones sociales de la población en los territorios rurales.

Las actividades agrícolas son aquellas en las que los “*grupos de interés*” disponen de los recursos naturales para su uso en los procesos de producción agropecuario, forestal y pesquero, sea que sus productos luego pasen a formar parte de una cadena de valor agrícola o se destinen al autoconsumo, teniendo a la finca como su capital físico principal. También se consideran como agrícolas aquellas otras actividades económicas que usan los recursos de la finca, por ejemplo, para el agroturismo. En ambos casos se entiende que las actividades agrícolas comprenden acciones relacionadas con el manejo sustentable de los recursos naturales y del medio ambiente en la finca y con la calidad de vida del trabajador agrícola.

Las actividades no agrícolas comprenden aquellas actividades productivas que se llevan a cabo en las áreas rurales, distintas de la producción agrícola, como por ejemplo, artesanía, gastronomía rural, turismo, educación, salud, servicios financieros; además, incluyen otros servicios provistos por el Gobierno en las áreas de salud, educación, seguridad social, infraestructura, entre otras.

En el sistema rural se espera que:

- ✓ Los negocios rurales ofrezcan una combinación de productos y servicios agrícolas y no agrícolas.
- ✓ Los productores rurales empleen tecnologías y prácticas amigables con el ambiente.
- ✓ Los habitantes rurales tengan acceso a oportunidades de empleo decente y servicios básicos.
- ✓ Las sociedades rurales promuevan mecanismos sólidos e incluyentes para el diálogo y la participación.

Las Cadenas de Valor Agrícola y el Sistema Agroalimentario

Las cadenas de valor agrícola articulan las actividades productivas en la finca y su producción, independientemente de su ubicación, ya sea en las áreas rurales o suburbanas, con las actividades de post-cosecha que agregan valor al producto agrícola hasta su consumo final. Los “*grupos de interés*” que participan en los eslabones que encadenan el flujo de productos agrícolas “de la finca a la mesa” constituyen el **sistema agroalimentario**. El término sistema agroalimentario considera alimentos y no alimentos.

LA AGRO-Matriz reconoce que la agricultura es más que alimentos y que en forma creciente los no alimentos están adquiriendo un papel preponderante.

La adopción del concepto “de la finca a la mesa” contribuye a identificar y tomar acciones para que el potencial de los productos de la finca sean aprovechados mediante los beneficios que reporta su integración en la cadena y, por ende, no se perpetúe la tradicional desconexión que conceptualmente ha separado la producción de la finca de la agregación de valor que se le da al producto agrícola

fuera de ella. La agregación de valor se ha entendido tradicionalmente como crecientes niveles de procesamiento; sin embargo, en este concepto renovado, agregar valor no es exclusivamente sinónimo de procesamiento; agregar valor a la producción primaria, ahora incorpora, además, el capital intelectual, la innovación en su forma de presentación y la inteligencia de mercados, entre otros.

El Entorno Nacional e Internacionales y el Sistema de Políticas

El entorno nacional e internacional es donde se toman decisiones que afectan las expectativas y comportamiento de los grupos en los territorios rurales y en las cadenas de valor agrícola; son esas decisiones las que definen el ambiente en el que se deben llevar a cabo los negocios rurales y de las cadenas.

Los actores clave de ese entorno son los “formadores de políticas” que definen las “reglas del juego” del modelo de desarrollo de una sociedad; ellos conforman el **sistema de políticas**.

Las definiciones que toman esos formadores de políticas le asignan a la agricultura y vida rural un papel específico dentro del modelo de desarrollo de una sociedad y condicionan la evolución del proceso de desarrollo en los territorios y en las cadenas. Es así que en función de sus intereses, creencias y expectativas, construyen las estrategias, políticas y programas de apoyo para lograr el desarrollo de la agricultura y el medio rural.

Esas decisiones de los formadores de políticas influyen significativamente en:

- ✓ La efectividad de la conducción del desarrollo de la agricultura, ya que condicionan el mayor o menor acceso a servicios, tecnologías e infraestructura.
- ✓ Las condiciones para el acceso a mercados y para expandir oportunidades de mercado para una más amplia canasta de productos.
- ✓ La promoción de una mejor calidad de vida para los residentes rurales y la población en general.

El enfoque de desarrollo sostenible: el otro pilar de la AGRO-Matriz que define los cuatro tipos de acciones y las múltiples interacciones de los grupos de interés

La “real” contribución de la agricultura al desarrollo de los países se aprecia de manera integral mediante la consideración de los resultados de todas las acciones y relaciones de los tres tipos de “grupos de interés” en los tres sistemas en donde operan (rural, agroalimentario y de políticas). Es por ello que la efectividad de las estrategias y políticas exige ir “más allá de lo productivo-comercial” y superar las limitaciones que impone el concepto “sector agrícola” para actuar con base en las cuatro dimensiones (o tipos de acciones) del **enfoque de desarrollo sostenible**. Esa comprensión amplia que facilita la consideración de los dos pilares de la AGRO-Matriz es también necesaria para desarrollar la nueva institucionalidad que requiere la agricultura y la vida rural.

Este es un asunto que surgió en el diálogo hemisférico desde la primera reunión de los Delegados Ministeriales de Agricultura y Vida Rural (GRICA 2001); ahí se definieron esas múltiples interacciones de la agricultura en términos de las cuatro dimensiones del enfoque de desarrollo sostenible y se les vinculó con la necesidad de una institucionalidad renovada. Los Ministros de Agricultura lo expresaron desde su Primera Reunión Ministerial “Agricultura y Vida Rural en las Américas”(Bávaro 2001) en el párrafo 7 de la Declaración Ministerial de Bávaro en la siguiente forma:

“7. Renovar los marcos institucionales nacionales e internacionales para que contribuyan a un desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural, basado en objetivos de mayor competitividad, equidad, manejo sustentable de los recursos naturales, y gobernabilidad democrática.”

En ese sentido es necesario reconocer que la “real” contribución de la agricultura al desarrollo de los países se debe plantear en términos de la incidencia que tienen las acciones de los “grupos de interés” que actúan en los tres sistemas con respecto a los propósitos y los objetivos estratégicos referidos a las cuatro dimensiones que caracterizan al enfoque de desarrollo sostenible: productivo-comercial, ecológico-ambiental, socio-cultural-humana y político-institucional:

- 1. Productivo-comercial** – se refiere a los procesos técnico-económicos de la producción, transformación e intercambio de bienes agrícolas y no agrícolas y de servicios. Los deseos, expectativas y comportamientos de los grupos de interés que actúan en los tres sistemas le darán forma a las acciones que determinarán el grado de celeridad y calidad del progreso hacia los tres propósitos que corresponden a esta dimensión: *Fomentando empresas rurales competitivas* (celda I de la AGRO-Matriz); *Integrando las cadenas y fortaleciendo*

su competitividad. (celda II de la AGRO-Matriz); *Promoviendo un entorno favorable para una agricultura competitiva* (celda III de la AGRO-Matriz). Asimismo, la combinación de esos resultados será instrumental para incrementar y sostener el progreso hacia el objetivo estratégico de *Competitividad*.

2. Ecológico-ambiental – se refiere a la base natural, viva y no viva, de los procesos productivos que vinculados con la actividad humana condicionan su sustentabilidad. Por tanto, tiene que ver con la manera en que esos recursos naturales son utilizados en el proceso productivo y en el desarrollo de comunidades contribuyendo a su conservación y respetando sus funciones vitales y el ambiente. Los tipos de acciones de los grupos de interés que actúan en los tres sistemas determinarán la velocidad y la calidad del progreso hacia los tres propósitos que corresponden a esta dimensión: *Asumiendo la responsabilidad ambiental en el campo* (celda IV de la AGRO-Matriz); *De la finca a la mesa: impulsando una gestión ambiental integral* (celda V de la AGRO-Matriz); *Participando en la construcción de la institucionalidad ambiental* (celda VI de la AGRO-Matriz). Asimismo, la combinación de esos resultados será instrumental para incrementar y sostener el progreso hacia el objetivo estratégico de *Manejo Sustentable de los Recursos Naturales y Ambiente*.

3. Socio-cultural-humana – está referida a antecedentes, costumbres, capacidades, derechos, necesidades y expectativas de personas y grupos de

interés que condicionan la equidad en la sociedad y tienen que ver con la distribución de los beneficios económicos resultante de los procesos de producción, transformación e intercambio. Las acciones en los tres sistemas definirán el progreso hacia los tres propósitos que corresponden a esta dimensión: *Calidad de vida en las comunidades rurales: creando capacidades y oportunidades* (celda VII de la AGRO-Matriz); *Fortaleciendo el aprendizaje y el conocimiento en la cadena* (celda VIII de la AGRO-Matriz); *Promoviendo políticas para la creación de capacidades y oportunidades para las comunidades rurales* (celda IX de la AGRO-Matriz). La combinación de esos resultados determinará el grado de progreso hacia el objetivo estratégico de *Equidad*.

4. Político-institucional – está referida a las instituciones (normatividad que expresa las “reglas del juego”), las organizaciones (los “jugadores”) y sus relaciones, que condicionan la gobernabilidad democrática. Las acciones en los tres sistemas definirán el progreso hacia los tres propósitos que corresponden a esta dimensión: *Fortaleciendo la participación y la acción coordinada público-privada en los territorios* (celda X de la AGRO-Matriz); *Fortaleciendo el diálogo y los compromisos entre actores de la cadena* (celda XI de la AGRO-Matriz); *Promoviendo políticas de Estado y la cooperación regional y hemisférica para la agricultura y la vida rural* (celda XII de la AGRO-Matriz). A su vez, la combinación de esos resultados definirá el progreso hacia el objetivo estratégico de *Gobernabilidad Democrática*.

Finalmente, de acuerdo a lo desarrollado, en las dos últimas secciones, tomar en cuenta exclusivamente la concepción sistémica de la agricultura es insuficiente para atender las actuales demandas en cuanto a la efectividad de las estrategias y políticas. Por ello, para que los analistas, decisores públicos y líderes de los otros “grupos de interés” se beneficien de la AGRO-Matriz para mejorar la efectividad de las estrategias y políticas para la agricultura y la vida rural, es necesario utilizar la AGRO-Matriz completa, con los dos pilares de su estructura definidos por la concepción sistémica (sus tres campos para la acción) y el enfoque de desarrollo sostenible (sus cuatro dimensiones o tipos de acción) así como sus tres elementos de la situación deseada definida en términos jerárquicos por los propósitos, los objetivos estratégicos y el objetivo superior del desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural.

Algunas sugerencias para la utilización de la AGRO-Matriz

Frente a la necesidad de mejorar la efectividad de las estrategias y políticas para la agricultura y la vida rural en un ámbito determinado (país o región), la utilización de la AGRO-Matriz puede ayudar a facilitar:

1. La identificación de grupos de interés (actores clave o “stakeholders”).
2. La ubicación de acciones estratégicas en marcha, realizadas mediante programas y proyectos (identificar áreas atendidas y no atendidas).
3. La ubicación de mi papel, como grupo de interés, dentro de la Matriz y la identificación de otros “grupos de interés” con quienes es necesario generar acciones conjuntas (“trabajando juntos”).
4. El conocimiento de la situación de la agricultura y la vida rural.
5. La identificación de las áreas de gasto e inversión en el agro.
6. La identificación de la contribución de la cooperación internacional y de otros organismos nacionales al desarrollo sostenible de la agricultura y la vida rural.
7. La identificación de asuntos críticos y desafíos como insumos para la adopción de acciones estratégicas.
8. El conocimiento de la institucionalidad para el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural
9. La ubicación de la incidencia de las estrategias, políticas y programas para la agricultura y la vida rural.
10. La identificación de áreas de coordinación para el trabajo interinstitucional y multisectorial.
11. La definición de las bases y la identificación de los actores para la formación de una Política de Estado para la agricultura y la vida rural.
12. La definición de las bases para un sistema de información para el seguimiento y evaluación de los avances de las estrategias nacionales y regionales y de la agenda hemisférica hacia los propósitos, objetivos estratégicos y la Visión Compartida al 2015 del Plan AGRO 2003-2015.

Referencias citadas

Boyett, J. y Boyett J. 1999. Hablan los gurús. Bogotá, Colombia. Editorial Norma.

de las Casas, P. L. 1986. La crisis, el papel del Estado y la planificación en la conducción del desarrollo agrícola y rural: un nuevo enfoque y guía para la acción bajo condiciones de conflicto y poder compartido. Documento PROPLAN-50. San José, Costa Rica. IICA

_____ **2000.** Liderazgo, reposicionamiento y nueva institucionalidad. *In* Contribuciones para la Formación de una Estrategia Interamericana para la Agricultura. San José, Costa Rica. IICA.

Katz, D. y Kahn, R.L. 1966. The social psychology at organizations. London, Great Britain: Wiley International Edition.

Naciones Unidas México 2006. Consulta Nacional sobre los Objetivos de desarrollo del Milenio – Reporte Final. México, Distrito Federal.

O'Connor, J. y McDermontt I. 1998. Introducción al pensamiento sistémico: recursos esenciales para la creatividad y la resolución de problemas. Barcelona, España. Ediciones Urano.

Secretaría de las Reuniones Ministeriales “Agricultura y Vida Rural en las Américas” 2005. Plan AGRO 2003-2015 para la Agricultura y la Vida Rural: Bávaro 2001 - Panamá 2003 - Guayaquil 2005. San José, Costa Rica. IICA

_____ **2005.** Construyendo hoy la agricultura y la vida rural del 2015: oportunidad para una renovada institucionalidad, acción conjunta y cooperación. San José, Costa Rica. IICA.

Senge, P. 1998. La quinta disciplina: el arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje. Barcelona, España. Ediciones Juan Granica.