

**Proceso Ministerial Hemisférico 2006-2007**

---

**Promoción de una Política de Estado para la  
Agricultura y la Vida Rural:**

**Notas introductorias para un avance gradual inclusivo**

---

Versión 5 – Diciembre 2006  
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

---

- El término “Política de Estado”
- Los referentes fundamentales para una Política de Estado
- Elementos del proceso para la formación de una Política de Estado
- La estrategia de promoción: un avance gradual inclusivo
- Referencias citadas

## El término “Política de Estado”

---

*“Una Política de Estado va más allá del mandato de un gobierno determinado y procura ser la expresión de una visión que comparten los ciudadanos acerca de aspectos esenciales que tienen que ver con sus formas de vida y con sus formas de organización como Nación”*

***“Una Política de Estado para la Agricultura Chilena Periodo 2000-2010”  
Ricardo Lagos Escobar, Presidente de la República de Chile 2002-2006***

*“El principio de una Política de Estado se sustenta en tres pilares. Primero, trasciende un gobierno y por ello la definimos hasta el 2021. Segundo, incluye las políticas agropecuarias y forestales, las de orden global especialmente en el campo económico y las políticas multisectoriales, indispensables para asegurar el desempeño de la agricultura y la vida rural. Y tercero, su definición e instrumentación compromete a los entes del sector público y a las organizaciones gremiales”*

***“Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2004-2021”  
Ricardo Maduro, Presidente de la República de Honduras 2002-2006***

Hasta ahora, los instrumentos mas usados para impulsar el desarrollo de la agricultura y el medio rural han sido las “políticas públicas” o “políticas de gobierno”. En la concepción tradicional, una “política pública” o “política de gobierno” es aquella definida por una organización del Gobierno, la cual considera a la política como un instrumento exógeno al segmento de la sociedad que pretende transformar y que, usando un enfoque tecnocrático <sup>1</sup>, fundamentalmente asume que

debe reunir ciertas consideraciones técnicas. Ello

---

multiplicidad de actores y diversidad de intereses como es el caso de la agricultura y la vida rural. En el documento “La política de las políticas públicas” (2005) “Se parte de la premisa de que los procesos de debate, negociación, aprobación y ejecución de políticas pueden ser al menos tan importantes como el contenido específico de las políticas mismas.” Además, se menciona que “un enfoque estrictamente tecnocrático para la formulación de políticas elude los pasos de debate, negociación, aprobación y ejecución, que encierran en sí el desordenado mundo de la política.” Continúa afirmando que en el documento “se sostiene la idea de que los procesos políticos y de formulación de políticas son inseparables. Si al tratar de proponer un cambio de políticas, se hace caso omiso del vínculo que existe entre ellos, puede desembocarse en reformas fallidas y expectativas frustradas.”

---

<sup>1</sup> El enfoque tecnocrático restringe la definición de políticas al ámbito de un grupo de técnicos, asesores de un ministro o expertos en los temas que deben cubrir esas políticas, sin tomar en cuenta a los directamente afectados, ni al proceso a que es sometida la política, para lo cual se apoyan en marcos conceptuales que no reflejan la complejidad de fenómenos con

contribuye a la inestabilidad de esas políticas; su vigencia, en el mejor de los casos, se limita a la duración del Gobierno, aunque es frecuente que se limite al periodo de ejercicio del respectivo ministro que la impulsa con su propio equipo técnico.

Es así que los resultados alcanzados con la implementación de esas “políticas públicas” o “políticas de gobierno” han sido insuficientes para satisfacer las aspiraciones de desarrollo de los “grupos de interés” (actores clave) y han puesto en un sitio preferente del debate público la falta de efectividad de dichas políticas, que terminan afectando intereses económicos, ambientales, socioculturales y, a la larga, hasta la gobernabilidad de un país.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> En el documento “Consulta Nacional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio – Reporte Final” (2006) indican que “Los procesos de construcción de consensos se plantean como alternativa a la forma tradicional de tomar decisiones en materia de políticas públicas. [...] En el esquema tradicional de gobernanza, la autoridad competente diseña e instrumenta políticas gubernamentales en forma unilateral, tras consultar (en el mejor de los casos) a algunos de los actores involucrados.” Luego continúan diciendo “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.

En aras de superar esa insatisfacción y mejorar la efectividad de las estrategias y políticas para la agricultura y la vida rural, los Ministros de Agricultura, desde la Primera Reunión Ministerial “Agricultura y Vida Rural en las Américas” como parte del proceso Cumbres (Bávaro 2001) expresaron:

*“Consideramos esencial: [...] 6. Conformar y fortalecer espacios institucionales de diálogo entre los diferentes niveles de gobierno, las organizaciones empresariales y de productores(as), y la sociedad civil, para concertar estrategias y compromisos en la gestión de la agricultura y el desarrollo rural, en un marco de transparencia y responsabilidad.”*

Siguiendo con esa preocupación por la efectividad de las políticas, los ministros, en su Tercera Reunión Ministerial (Guayaquil 2005), adoptaron como lema de su Agenda Ministerial Hemisférica para el periodo 2006-2007: “Promoviendo políticas de Estado para la agricultura y la vida rural”. Esa voluntad ministerial plantea el término renovado, comprehensivo e incluyente de “Política de Estado” (Acuerdo Ministerial de Guayaquil 2005 – Plan AGRO 2003-2015).<sup>3</sup>

---

Finalmente limita la efectividad de la democracia, y produce estancamiento económico.”

<sup>3</sup> En el documento “Plan AGRO para la Agricultura y la Vida Rural: Bávaro 2001 – Panamá 2003 – Guayaquil 2005” ver: (i) en la página 35 el lema de la Agenda Ministerial Hemisférica 2006-

Tomando en cuenta el marco político que los Jefes de Estado y de Gobierno y sus Ministros de Agricultura vienen definiendo desde el 2001, ese nuevo término “*Política de Estado*” se caracteriza por la participación de los grupos <sup>4</sup> cuyos intereses se ven afectados con esas políticas, complementada con la coordinación interinstitucional y multisectorial en la “formación de la política” <sup>5</sup> consensuada (proceso continuo incluyente de

---

2007; (ii) en la página 38, definieron acciones estratégicas específicas en los párrafos 9, 10 y 11 del Acuerdo Ministerial de Guayaquil AMH4-2005; y, (iii) en la página 80, expresaron dos antecedentes a esas definiciones en los párrafos 6 (transcrito líneas arriba) y 8 del Acuerdo Ministerial de Bávaro AMH1-2001.

<sup>4</sup> En el documento “Mejorando la Efectividad de las Estrategias y Políticas: un instrumento para analistas, decisiones y grupos de interés de la agricultura y la vida rural” (2006) se presenta el marco conceptual del Plan AGRO, la AGRO-Matriz, la cual diferencia tres tipos de grupos de interés (actores clave): grupos de la población rural que llevan a cabo acciones agrícolas y no agrícolas conformando el sistema rural; grupos que participan en los diferentes eslabones de las cadenas de valor agrícola, se refieren al flujo de productos (alimentos y no-alimentos) “de la finca a la mesa” que conforman el sistema agroalimentario; y, los formadores de políticas (analistas y autoridades del poder ejecutivo, legislativo y judicial, así como líderes de los otros grupos de interés tanto del sistema rural como del sistema agroalimentario) que constituyen el sistema de políticas.

<sup>5</sup> La “formación de políticas” es un concepto propuesto en “Contribuciones para la Formación de una Estrategia Interamericana para la Agricultura” (2000) donde se desarrolla la idea que formulación e implementación no deben seguir siendo

diálogo-acuerdo-compromiso-ejecución-seguimiento-evaluación-actualización de las políticas).

Más recientemente, los Jefes de Estado y de Gobierno definieron, en la Declaración de Mar del Plata, “Nos comprometemos a construir un marco institucional más sólido e inclusivo...” y como una forma de concretarlo dejaron expreso en su Plan de Acción de la IV Cumbre de las Américas su apoyo a lo acordado por los ministros de agricultura, asignándole el carácter de Compromiso Nacional “Apoyar la implementación del Acuerdo Ministerial Guayaquil 2005 (Plan AGRO 2003-2015)”.

Esas definiciones políticas sugieren trascender el “enfoque tecnocrático” utilizado en la definición de las “políticas públicas” o “políticas de gobierno” para adoptar uno de mayor “interacción social” mediante un proceso de diálogo y concertación con los grupos de interés del segmento de la sociedad afectado. Ello contribuiría a darle estabilidad y continuidad a las

---

dos procesos discontinuos en el tiempo y en sus participantes, como sucede con el enfoque tecnocrático, de ahí que se plantea superar esa discontinuidad reemplazando el enfoque tecnocrático por uno de interacción social, en el cual la ‘formulación o diseño de la estrategia’ por un grupo de expertos es reemplazada por ‘formación de la estrategia’, como un proceso de construcción colectiva de un acuerdo y compromiso, que se sustenta en la activa participación de los diferentes grupos de interés en un proceso continuo de reflexión-diálogo-acción-aprendizaje, que sólo puede estar a cargo de los propios actores, y que por lo tanto es indelegable.

reglas de juego de una sociedad y a las decisiones que se impulsan con las políticas; además, las definiciones políticas citadas tienen un mensaje central que se puede resumir en la necesidad de construir una nueva institucionalidad para la agricultura y vida rural de las Américas <sup>6</sup> y, como parte esencial de ella, esa forma renovada de interacción social.

Esa nueva institucionalidad se plantea en dos sentidos que fundamentalmente se refieren a que la superación

de la pobreza rural requiere de: (i) nuevas “reglas de juego” que reconozcan y valoren la estrecha relación que existe agricultura y vida rural; y, (ii) que a su vez, los “jugadores” necesitan de mecanismos institucionales de coordinación interinstitucional y multisectorial que trasciendan el enfoque restringido sectorial de las organizaciones tales como ministerios de agricultura, ganadería y denominaciones similares.

---

<sup>6</sup> En el documento “Contribuciones para la Formación de una Estrategia ...” citado en la nota 5, se argumenta que el reposicionamiento de la agricultura en la agenda interamericana para el desarrollo y la construcción de su nueva institucionalidad son condiciones necesarias para alcanzar el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural. Ahí se plantea el asunto de la nueva institucionalidad recurriendo a las palabras de Douglas C. North en su conferencia en Estocolmo, Suecia el 9 de diciembre de 1993, cuando recibió el premio Nóbel de Economía “La interacción entre instituciones y organizaciones le da forma a la evolución de la institucionalidad [...] Si las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones y sus empresarios son los jugadores”. Con esa base en “Liderazgo, reposicionamiento y nueva institucionalidad para la agricultura de las Américas” (2000) se presentan algunos elementos para promover una nueva institucionalidad basada en un concepto renovado de interacción entre instituciones, organizaciones y actores. Así también es entendido desde la Tercera Cumbre de las Américas (Québec 2001) y la Primera Reunión Ministerial “Agricultura y Vida Rural en las Américas” (Bávaro 2001), conceptos que se han venido enriqueciendo y que en el 2005, en la Tercera Reunión Ministerial, sustentan el planteamiento de la promoción de una política de Estado para la agricultura y la vida rural.

## Los Referentes Fundamentales para una Política de Estado

---

A partir de lo anterior se puede resumir que dos son los referentes fundamentales para una política de Estado: un marco político y un marco conceptual.

### **El marco político: diálogo, concertación y compromiso de todos los actores**

El marco político se refiere a las definiciones de las máximas autoridades políticas. Un ejemplo de ello se tiene en las Declaraciones y Planes de Acción de las tres últimas Cumbres de las Américas (Quebec 2001, Monterrey 2004 y Mar del Plata 2005) y en los Acuerdos Ministeriales Hemisféricos de las tres Reuniones Ministeriales (Bávaro 2001, Panamá 2003 y Guayaquil 2005).

✓ **Los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas instruyen a los Ministros de Agricultura:**

*“Promoverán el diálogo que incluya a ministros de gobierno, parlamentarios y sociedad civil, en particular a organizaciones vinculadas con el área rural, así como a la comunidad científica y académica, con el fin de promover estrategias nacionales de mediano y largo plazo para el mejoramiento sostenible en la agricultura y la vida rural.”*

**Tercera Cumbre de las Américas, Quebec 2001**  
Mandato primero, Sección 10, Plan de Acción

*“(…) promuevan una acción conjunta de todos los actores del agro, orientada al mejoramiento de la agricultura y la vida rural y que permita la implementación de los Planes de Acción de las Cumbres de las Américas.”*

**Tercera Cumbre de las Américas, Quebec 2001**  
Mandato 5 de la Sección 10, Plan de Acción

✓ **Con base en esos mandatos los Ministros de Agricultura acuerdan:**

*“6. Conformar y fortalecer espacios institucionales de diálogo entre los diferentes niveles de gobierno, las organizaciones empresariales y de productores(as), y la sociedad civil, para concertar estrategias y compromisos en la gestión de la agricultura y el desarrollo rural, en un marco de transparencia y responsabilidad.”*

**Acuerdo Ministerial de Bávaro 2001**  
Párrafo 6 del AMH1-2001

✓ **Aun más, los Ministros dan un nuevo paso con la Agenda Ministerial Hemisférica 2006-2007:**

*“Promoviendo políticas de Estado para la agricultura y la vida rural”*

**Acuerdo Ministerial de Guayaquil 2005**  
Lema de Agenda Hemisférica 2006-2007

*“10. Promover políticas de Estado de largo plazo para el desarrollo del sector agroalimentario y el medio rural tomando en cuenta los marcos de referencia internacionales existentes.”*

**Acuerdo Ministerial de Guayaquil 2005**  
Acción Estratégica 10 del AMH4-2005

*“11. Fortalecer la coordinación sectorial y multisectorial para facilitar la implementación de las políticas de Estado, para el mejoramiento de la agricultura y la calidad de vida de las comunidades rurales”.*

**Acuerdo Ministerial de Guayaquil 2005**  
Acción Estratégica 11 del AMH4-2005

### **El marco conceptual para el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural: visibilizando a los grupos de interés <sup>7</sup>**

El marco conceptual se refiere a la concepción de agricultura y vida rural que se usa y que define el ámbito para la política de Estado. En ese sentido, los Ministros de Agricultura han venido construyendo, desde la Declaración Ministerial de Bávaro del 2001, esa concepción renovada para el desarrollo sostenible de la agricultura y vida rural, la cual se materializó en el Plan AGRO 2003-2015.

---

<sup>7</sup> Ver el documento “Mejorando la efectividad ...” citado en la nota 4.

El marco conceptual del Plan AGRO 2003-2015, expresado como la AGRO-Matriz, provee una concepción renovada de la agricultura y la vida rural, la cual facilita la comprensión integral y comprehensiva de ambas y la formación de estrategias y políticas efectivas para el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural.

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.

Mientras que 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.

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

Con el propósito de contar con estrategias y políticas efectivas, la AGRO-Matriz además ofrece la posibilidad de diferenciar tres tipos de “*grupos de interés*” que corresponden a los tres sistemas mencionados, 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.

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, ellos son los 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 de los líderes de los otros 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.

CONCEPCIÓN SISTÉMICA				OBJETIVOS ESTRATEGICOS
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	→ <b>Competitividad</b>
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	→ <b>Sustentabilidad</b>
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	→ <b>Equidad</b>
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 del Estado y la cooperación regional y hemisférica para la agricultura y la vida rural	→ <b>Gobernabilidad</b>
<b>OBJETIVOS ESTRATEGICOS</b>	<b>Prosperidad Rural + Seguridad Alimentaria + Posicionamiento Internacional</b>			<b>OBJETIVO SUPERIOR DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA AGRICULTURA Y EL MEDIO RURAL</b>

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.

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 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: el desarrollo sostenible de la agricultura y las comunidades rurales a lo largo del tiempo, que permiten visualizar el avance en la

La AGRO-Matriz es, ante todo, una herramienta que ayuda en dos sentidos: en el análisis de la agricultura y

construcción de la Visión Compartida 2015, que actúa como norte del proceso de desarrollo.

## Elementos del proceso para la formación de una Política de Estado

---

Con base en lo anterior, se puede aclarar que el proceso de formación de una política de Estado tiene dos elementos claramente diferenciados: una característica distintiva y, por lo menos, cinco condiciones necesarias.

### La Característica Distintiva

La característica distintiva de una “Política de Estado” es la **participación de los grupos de interés directamente afectados en su definición como Acuerdo Nacional**. Es en ese enfoque de interacción social de los grupos directamente afectados que se sustenta el acuerdo nacional que le da estabilidad y continuidad a una política de Estado.

Es así como una “Política de Estado” deja de ser un instrumento exógeno al segmento de la sociedad en cuestión, lo cual es fundamental para la estabilidad de las políticas, porque al sustentarse en acuerdos y compromisos de los grupos cuyos intereses se ven afectados con esa política, se asegura su continuidad, sin que necesariamente los cambios de Gobierno signifiquen cambios de dirección y/o contenido en la política, sino que la revisión y ajuste de la misma será el resultado de una acción sistemática de seguimiento-

evaluación-ajuste<sup>8</sup> incorporada como parte del proceso de “formación de la política”.

### Cinco Condiciones Necesarias para la Formación de una Política de Estado

En el proceso de formación de una Política de Estado hay por lo menos cinco condiciones necesarias a las que se les debería prestar atención:

- ✓ El establecimiento de **mecanismos institucionales para el diálogo, consenso y compromiso** entre actores clave. Un ejemplo de esos mecanismos, en los casos de Chile y Honduras fueron las mesas agrícolas<sup>9</sup>, las cuales fueron conformadas con representantes

---

<sup>8</sup> Ver documento “Sistema de Información para el Seguimiento y Evaluación de Estrategias y Políticas para la Agricultura y la Vida Rural: una propuesta gradual y modular” (2006)

<sup>9</sup> En el documento “Política de Estado para la agricultura chilena del año 2010: una experiencia a compartir” (2006) se explica que la segunda clave de la experiencia chilena estriba en la composición de la Mesa Agrícola, lo cual exigió conciliar los criterios de representatividad con los de eficiencia y eficacia, quedando conformada por 15 integrantes, 6 de los poderes ejecutivo y legislativo y 9 de los sectores privado, social, académico y gremios profesionales. Por su parte, la experiencia hondureña que se reporta en el documento “Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2004-2021: una alianza compartida para el desarrollo del campo”

de los tres sistemas representados en la AGRO-Matriz; otro ejemplo, entre muchos otros, es el caso de Canadá con su “Diálogo Rural”).

- ✓ La construcción de una **visión compartida de país** de largo alcance que le de legitimidad socio-política y económico-financiera a la política para asegurar que sea sostenible en el tiempo a partir de la realidad del Estado, ya que los actores del agro son sólo una parte de la población nacional y requieren la comprensión de la sociedad en general.
- ✓ La **formalización del acuerdo nacional** en uno o varios instrumentos legislativos que aseguren la continuidad de su vigencia, aun en casos de cambio de gobierno. Un ejemplo se tiene en la ley “*Farm Bill*” de los Estados Unidos de América.
- ✓ La existencia de **grupos de interés organizados** en los territorios rurales (sistema rural) y a lo largo de las cadenas de valor de los productos agrícolas (sistema agroalimentario) para concretar las diferentes modalidades que requiere la ejecución de la política.
- ✓ El desarrollo de **mecanismos incluyentes para el seguimiento y la evaluación** que permitan la revisión y la actualización de la política en función del avance que se vaya logrando con respecto a los propósitos, objetivos estratégicos y objetivo superior, como se expresan en la AGRO-Matriz y a la Visión Compartida, con lo cual se vela por la continuidad en su formación (ver el documento “Sistema de Información para el Seguimiento y Evaluación de estrategias y Políticas para la Agricultura y la Vida Rural: una propuesta modular y gradual).

---

explica la importancia que le asignó a la participación de los grupos de interés, organizando la Mesa Agrícola Hondureña con 26 representantes de los tres poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial), de diversas organizaciones de la sociedad civil y de observadores de la comunidad internacional.

## Una estrategia de promoción: un avance gradual inclusivo

---

Esta sección se basa en las pocas experiencias exitosas que se tienen en las Américas, por tratarse de una nueva y novedosa aproximación en el campo de las políticas para el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural. Sin embargo, en los planteamientos que siguen también se ha tomado en cuenta que hay unas pocas experiencias que están mostrando que hay pasos que no se deben ignorar y apresuramientos que no justifican que se viole un proceso de formación de una política de Estado que, según la experiencia debe respetar los ciclos políticos, los momentos históricos y su periodo de maduración que es mucho más largo que el de las “políticas de gobierno”.

A partir de lo anterior, se presenta a continuación una propuesta con algunas guías que buscan facilitar el cumplimiento del Acuerdo Ministerial Hemisférico de Guayaquil 2005 referido a la definición de la estrategia de promoción de una política de Estado que responda a las características específicas de cada país.

### Los recursos orientadores

Los dos referentes fundamentales (marco político, definido por los Jefes de Estado y de Gobierno y sus Ministros de Agricultura; y, el marco conceptual, resumido en la AGRO-Matriz), ofrecen una oportunidad que no tenían anteriormente los países. Además, los dos elementos del proceso de formación de una política de Estado (la

característica distintiva y las condiciones necesarias) señalados en la sección anterior, constituyen recursos orientadores para la definición de una estrategia para la promoción de una Política de Estado para la agricultura y la vida rural que responda al momento histórico de cada país.

### La toma de conciencia sobre la necesidad del cambio: el punto de partida

La tarea de promoción de la Política de Estado parte por desarrollar la toma de conciencia de los problemas existentes con la efectividad de las “políticas públicas” o “políticas de gobierno” en los directivos y otros funcionarios de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y en los líderes de los territorios rurales y de las cadenas de valor agrícola. Además, es conveniente que esos grupos también conozcan que ese reconocimiento ya se ha dado por parte de las máximas autoridades de sus países en el principal foro político de las Américas.

En ese sentido se sugiere empezar por divulgar entre esos diferentes grupos los dos referentes fundamentales mencionados: el marco político hemisférico y el marco conceptual para el desarrollo sostenible de la agricultura y la vida rural.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> La secretaría del proceso ministerial y de su reunión ministerial ha preparado y usado con ese propósito en diversos talleres con

### **La voluntad política de la máxima autoridad nacional: el detonante del proceso**

Los avances que se logren en esa toma de conciencia de la necesidad de cambio de “políticas de gobierno” a “políticas de Estado” debe ir acompañado de la concreción en el ámbito nacional de ese marco político hemisférico mencionado. En ese sentido es necesario el liderazgo presidencial para la conducción del proceso de diálogo y construcción de consenso y compromiso necesario para una política de Estado.

Esa conducción política de la máxima autoridad, en la mayoría de países, del Presidente de la República es fundamental para asegurar la participación de los otros ministros y otras autoridades del Gobierno con responsabilidades variadas, pero que en última instancia están vinculadas o cuyas decisiones afectan el desempeño de la agricultura y la vida rural de un país, así como de los líderes de los sectores privado, social y académico y de asociaciones de profesionales. Asimismo, esa iniciativa de la máxima autoridad política es necesaria para enviar un mensaje claro a la población en general, sobre la importancia y compromiso de la

---

delegados ministeriales y funcionarios de ministerios de agricultura y líderes del agro de diversos países el documento “Mejorando la efectividad ...” citado en la nota 4, también se dispone de una presentación en PowerPoint utilizada en esos talleres.

máxima autoridad política del país con el proceso para la formación de una política de Estado.<sup>11</sup>

Llegar a esa decisión del Jefe de Estado o de Gobierno de un país, puede necesitar de una gestión ante esa máxima autoridad política por parte del Ministro de Agricultura, la cual sería recomendable que sea acompañada por el Ministro de Relaciones Exteriores, por ser este último el que está vinculado con la definición y el seguimiento de los mandatos del proceso Cumbres de las Américas.

### **Los mecanismos institucionales para el diálogo, consenso y compromiso: dos niveles para la concertación**

Conseguida la traducción del marco político hemisférico en el liderazgo nacional de la máxima autoridad política, es necesario concretar esa voluntad política en un acuerdo, mandato o resolución presidencial que de soporte legal a la conformación de un primer mecanismo institucional que represente el nivel político de diálogo y concertación entre el sector público, privado y social.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> En el documento “Política de Estado para la agricultura chilena ...” citado en la nota 9, se explica que la primera clave para entender la experiencia chilena pasa por destacar el hecho de que la decisión de crear una política de Estado surge de la máxima autoridad política del país. La experiencia hondureña también muestra que el liderazgo de su presidente fue fundamental para promover el proceso de diálogo y construcción de consenso y compromiso con la política de Estado en ese país.

<sup>12</sup> Ver nota 9 sobre la Mesa Agrícola en Chile y Honduras.

La definición de los integrantes de ese primer mecanismo institucional de diálogo y concertación debe conciliar criterios de representatividad con los de efectividad para la operación y logro del propósito de esta instancia político-institucional.

En ese sentido, se necesita que los ministros de Gobierno que integren esa instancia política de diálogo y concertación, por lo menos, sean los que representen los asuntos internacionales, financieros y de la propia actividad de la agricultura; es necesario que ellos sean acompañados por representantes de los poderes legislativo y judicial vinculados al tema de la agricultura y la vida rural; mientras que los miembros que provengan de los sectores privado y social convendría que aseguren la representatividad de los diferentes grupos de intereses en juego.

Además, sería muy conveniente contar con la participación de representantes del gremio profesional más representativo y del sector académico y científico. En ese sentido se pronunciaron los Jefes de Estado y de Gobierno en uno de sus mandatos en la Sección X del Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas en la ciudad de Québec.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Ver en documento “Plan AGRO ...” citado en la nota 3, la página 76 que recoge ese mandato de los Jefes de Estado y de Gobierno.

Ese primer nivel que es un espacio de diálogo y concertación político, necesita complementarse con un nivel técnico-temático de diálogo y concertación. Un ejemplo de ello se tiene en el caso de la formación de la Política de Estado de Honduras. En ese caso, en el nivel político funcionó la Mesa Agrícola Hondureña con sus 26 integrantes y en el nivel técnico-temático organizaron 22 mesas de trabajo (20 representando a rubros productivos, 1 a la agricultura campesina y 1 para la equidad de género), sus integrantes variaron desde 10 que conformaron la mesa del rubro miel hasta 50 que conformaron la mesa multisectorial para asuntos campesinos.

### **La visión compartida de país: el marco de referencia para construir un Acuerdo Nacional**

El diálogo inicial del nivel político necesita darse en el marco de una visión compartida por la sociedad que especifique lo que se quiere como país, para ubicar en ese contexto la viabilidad de los planteamientos de los grupos de interés de la agricultura y la vida rural. Esa visión compartida de país se construye siguiendo diversos métodos y puede tener varias formas de expresión. Por ejemplo, en el caso del Perú, se realizó un esfuerzo ambicioso de consulta y diálogo con expertos y cientos de ciudadanos en todo el país.<sup>14 15</sup>

---

<sup>14</sup> En el documento “PERÜ: agenda y estrategia para el Siglo 21” (2000) se explica que el Programa Agenda: PERÚ que duró desde 1993 hasta el 2000, fue llevado a cabo en tres etapas; para

En el caso de la formación de la Política de Estado de Chile se recurrió a un marco de trabajo definido por cuatro componentes: (i) la Constitución Política del país; (ii) las definiciones que se tienen en el modelo económico consagrado en la misma Constitución; (iii) los acuerdos

---

la segunda etapa 1996-1999, “su objetivo central fue articular una visión compartida de futuro, y un conjunto de propuestas que permitan [...] avanzar hacia la prosperidad y el bienestar para todos durante los dos primeros decenios del siglo 21. Agenda: PERÚ se propuso, desde el comienzo, actuar como pulea de transmisión entre los expertos y los ciudadanos en general. [...] La metodología empleada es consecuente con la visión democrática y participativa que está en la base misma del programa. En tal sentido, el trabajo discurió por una doble vía. Por un lado, los resultados de la consulta y discusiones con expertos han sido permanentemente contrastados con las opiniones vertidas por diversos grupos de ciudadanos en talleres, seminarios, grupos de enfoque, encuestas de opinión y en presentaciones de los miembros del equipo de Agenda: PERÚ. Por otro, estas opiniones fueron llevadas a las consultas con expertos, lo que enriqueció la gama de temas y puntos de vista que tomaron en cuenta en sus deliberaciones.” El trabajo involucró a cientos de peruanos en más de cien eventos organizados en 25 ciudades.

- 15 Por su parte en el documento “Política de Estado para el Sector Agroalimentario ...” citado en la nota 9 el Presidente de Honduras 2002-2006, Ricardo Maduro, dice al respecto: “Mi gobierno ha orientado y facilitado la construcción de una IMAGEN Y UNA VISIÓN DE PAÍS, con la cual debemos estar comprometidos todos los hondureños. Como parte de ese esfuerzo, hemos facilitado la precisión de la Visión de la Agricultura y el Desarrollo Rural, a través de un proceso ampliamente participativo.”

internacionales suscritos por el país; y, (iv) la realidad de la caja fiscal.

Lo anterior es sumamente importante porque las definiciones que se deseen implementar con respecto a la agricultura y la vida rural requerirán de los recursos que la sociedad como un todo aporta a la caja fiscal vía sus impuestos. Así mismo, la sociedad en general tiene que ver con esas decisiones porque como consumidores deberán también aportar recursos adicionales, más allá de los recursos de los directamente involucrados en lo que se conoce como el agro propiamente.

De ahí que una Política de Estado para la Agricultura y la Vida Rural tenga como una condición necesaria la formalización de un Acuerdo Nacional, que sea coherente con esa visión compartida de país de largo alcance, que le de legitimidad socio-política y económico-financiera para asegurar que sea sostenible en el tiempo a partir de la realidad del Estado, ya que los actores del agro son sólo una parte de la población nacional y requieren de la comprensión de toda la sociedad.

### **La construcción gradual de la Política de Estado**

La construcción del Acuerdo Nacional que sustente la Política de Estado puede tener un avance *gradual inclusivo*. Ello se justifica cuando se enfrenta fenómenos complejos con multiplicidad de actores y diversidad de intereses, como es el caso de la agricultura y la vida rural. De ahí que sea importante reconocer que, en esos casos,

las situaciones de conflicto y poder compartido no son la excepción, lo cual plantea la necesidad de prever el desarrollo de un clima de confianza entre los grupos de interés, trabajando inicialmente a partir de las coincidencias entre esos grupos, para que con esa base, posteriormente, se puedan abordar las divergencias con formas especiales de negociación.

En ese sentido, para asegurar la efectividad del proceso, es importante enmarcar las negociaciones entre los grupos en la visión compartida de país que es comprehensiva y sirve de norte del proceso de interacción social.

### **Los mecanismo institucionales complementarios para la implementación y actualización de la Política de Estado**

La Política de Estado es una definición de largo alcance que requiere para su ejecución de una serie de definiciones complementarias de diferentes niveles. Por ejemplo, en el caso de la Política de Estado de Honduras se definieron cuatro niveles. Primero, se ubica la Política de Estado como el nivel superior de definición política. Segundo, esa Política de Estado se debía traducir en instrumentos estratégicos de mediano y corto plazo, como es el Plan Estratégico Sectorial Agroalimentario 2004-2006. Tercero, su implementación requiere de un desarrollo institucional apropiado que responda a las exigencias de ese plan estratégico; esto es de particular importancia por lo limitado de las responsabilidades que

tienen la Secretaría de Agricultura y Ganadería (sanidad, tecnología y capital humano) y por la necesidad de que se continúe con una acción concertada de los sectores público, privado y social para cubrir aspectos bajo la responsabilidad de otras Secretarías (acceso a la tierra, comercio, financiamiento, infraestructura y recursos naturales). Y cuarto, lo anterior se debe traducir en una nueva modalidad de programación presupuestaria que utiliza el “Enfoque Sectorial Ampliado (ESA o SWAp, por sus siglas en inglés), metodología que se basa en la colaboración entre el gobierno y la cooperación internacional para racionalizar el uso de fondos en función de las prioridades políticas y estratégicas de la Política de Estado.

Finalmente, hay un nivel de seguimiento y evaluación que aporta información adicional sobre las acciones realizadas, su impacto en el desempeño de la agricultura y la evolución de la vida rural que puede llevar a la necesidad de actualizar la Política de Estado con el fin de asegurar su efectividad con respecto a los propósitos, objetivos estratégicos y objetivo superior como se expresa en la AGRO-Matriz y en la construcción de la visión compartida de la agricultura y la vida rural.

### **El apoyo técnico requerido: el papel de la secretaría técnica**

La constitución de una Secretaría Técnica es un aspecto operativo necesario para facilitar la operación de los dos niveles de diálogo consenso y compromiso. A la

secretaría le corresponde aportar información que sirva para uniformar el conocimiento sobre los diferentes aspectos que se necesitan considerar. Igualmente, la secretaría juega un papel importante en la sistematización del diálogo y de la información adicional que aporten los grupos participantes, así como para validar la coherencia de esos planteamientos con base en el marco conceptual para el desarrollo sostenible de la agricultura y la vida rural.

Lo anterior requiere que la secretaría divulgue y facilite la comprensión de ese marco conceptual y su utilización como un instrumento de análisis y de síntesis en apoyo a los diálogos y construcción de consensos.<sup>16</sup> Además, debe aportar los aspectos metodológicos requeridos para avanzar en la construcción de esos consensos.

Finalmente, una vez que se haya alcanzado el Acuerdo Nacional que sustente la Política de Estado le corresponde desarrollar, con la participación de los grupos de interés involucrados, el sistema de información para el seguimiento y evaluación de esa política, así como los mecanismos para que el proceso de diálogo, negociación, concertación y compromiso tenga continuidad y se puedan hacer los ajustes que se requieran de acuerdo a los resultados que se vayan logrando.

---

<sup>16</sup> En ese sentido ver el documento “Mejorando la efectividad ...” citado en la nota 4.

## Algunas referencias

---

**Banco Interamericano de Desarrollo 2005.** La política de las políticas públicas. IDEA, Volumen 8. Sept-Diciembre.

**Campos, J. 2006.** Política de Estado para la Agricultura Chilena del año 2010: una experiencia a compartir. Santiago, Chile.

**de las Casas, P.L. 2000.** Liderazgo, reposicionamiento y nueva institucionalidad para la agricultura de las Américas. San José, Costa Rica.

\_\_\_\_\_; y **Cáceres, R. 2000.** Contribuciones para la Formación de una Estrategia Interamericana para la Agricultura. San José, Costa Rica.

**Government of Canada 2006.** Canadian Rural Partnership. Homepage: [http://www.rural.gc.ca/crpfacts\\_e.phtml](http://www.rural.gc.ca/crpfacts_e.phtml) .

**Ministerio de Agricultura, Gobierno de Chile 2001.** Una Política de Estado para la Agricultura Chilena. Periodo 2000-2010. Santiago, Chile.

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

**Programa Agenda: PERÚ 2000.** PERÜ: agenda y estrategia para el siglo 21 – Informe final. Lima, Perú.

\_\_\_\_\_ **2006.** Sitio-Web <http://agendaperu.org.pe>

**Secretaría de Agricultura y Ganadería, Gobierno de Honduras 2004.** Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2004-2021. “Una alianza compartida para el desarrollo del campo”. Tegucigalpa, Honduras.

**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.

\_\_\_\_\_ **2006.** Mejorando la Efectividad de las Estrategias y Políticas: un instrumento para analistas, decisiones y grupos de interés de la agricultura y la vida rural. San José, Costa Rica.

\_\_\_\_\_ **2006.** Sistema de Información para el Seguimiento y Evaluación de estrategias y Políticas para la Agricultura y la Vida Rural: una propuesta modular y gradual. San José, Costa Rica.

**United States of America. Department of Agriculture 2006.** Farm Bill Homepage: <http://www.usda.gov/farmbill2002/>.