

Revista

# APORTES

*para el Estado y la  
Administración Gubernamental*

---

## UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA UNA NUEVA AGRICULTURA

**El autor es Director del Grupo CEO y Vicedecano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.**

Roberto Martínez Nogueira

### INTRODUCCION:

La institucionalidad agrícola aún vigente en casi todos los países de América Latina respondió a una estrategia superada que respondía a una noción lineal del desarrollo. Se asignaba al estado el papel protagónico, tanto como consecuencia de una visión hegemónica como por la inexistencia o debilidad del sector privado. Si bien los impactos buscados apuntaban a la productividad del sector y al bienestar de la población rural, se partía de la convicción de que los medios aptos eran los contenidos de las políticas públicas y las acciones de los organismos de implementación. La quiebra del proceso de desarrollo gobernado por esa concepción llevó a indagar sobre las bases de su sostenibilidad y a la reorientación del pensamiento sobre los mecanismos e instrumentos de política.

En los últimos años, y en función del nuevo papel asignado a la agricultura en el proceso de desarrollo, se han hecho evidentes las limitaciones de esa institucionalidad para alcanzar una mayor articulación del sector con las restantes políticas de gobierno y para lograr una mayor movilización y complementariedad de todos los recursos sociales disponibles. En este documento se trata esta problemática. Su objetivo es presentarla y esbozar algunos lineamientos para la construcción de una nueva institucionalidad. Se enfatiza que el desarrollo persistente depende de la existencia de un estado lúcido y efectivo que promueva las capacidades de la sociedad civil, permita el fortalecimiento de sus organizaciones y facilite la densificación de redes sociales.

El documento está integrado por seis capítulos. En el primero se fundamenta la necesidad de construir una nueva institucionalidad. En el segundo, se avanza en el análisis del aparato estatal. En el tercero, se expone el nuevo escenario de la agricultura. En el cuarto, se presentan las líneas necesarias para la reorientación estratégica del estado. El quinto analiza los requerimientos que este nuevo escenario plantea al sector privado. En el último, y a modo de conclusión, se identifican las funciones que en el marco de una nueva institucionalidad deben desempeñar en conjunto los sectores públicos y privados.

## I. LA NECESIDAD DE REVISIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD AGRÍCOLA

### 1. El nuevo escenario mundial

El nuevo orden político y económico impone nuevas realidades y desafíos. Superados los viejos conflictos ideológicos y estratégicos surgen nuevos riesgos y se agudizan las incertidumbres. La tensión entre globalización y fragmentación, junto a la alternativa entre integración o exclusión plantean a los países de la región el imperativo de avanzar en el camino de la modernización de sus estructuras, proceder a la apertura de sus sociedades y de sus economías estimular el adecuado funcionamiento de sus mercados y acrecentar su competitividad.

La productividad, la eficiencia y la capacidad para participar en el comercio mundial se constituyen en variables fundamentales del crecimiento. Para alcanzarlas es preciso estimular la inversión y la innovación en un nuevo escenario conformado por la consolidación de agrupamientos regionales, intercambios internacionales con menos restricciones, nuevos paradigmas tecnológicos, la explosión en las comunicaciones y la información, la emergencia de los servicios como sectores dinámicos, la disponibilidad de nuevas herramientas gerenciales y la "desmaterialización" de los procesos productivos.

Este nuevo escenario apresuró y coincidió con la toma de conciencia sobre la necesidad de concebir e implementar modelos de desarrollo adecuados a las transformaciones del contexto internacional. Su implantación supone el tránsito de economías protegidas y subsidiadas a una competitividad sostenida en base a la innovación. Nuevas instituciones, políticas focalizadas, infraestructura adecuada, recursos humanos calificados y articulaciones sociales que potencien las capacidades y faciliten las acciones colaborativas son condiciones para ese tránsito. Por su parte, la elevación del bienestar y de la calidad de vida, la superación de la pobreza y la construcción de sociedades más justas constituyen condiciones necesarias para el desarrollo equitativo, para la preservación del medio ambiente y para el aprovechamiento racional de los recursos naturales.

## **2. El desafío para los países de la región**

El desafío para los países de la región es enorme. Las transformaciones ponen en marcha procesos de sustitución de conjuntos de instituciones, comportamientos e ideas por otros. En ellos se ponen de manifiesto intereses afectados, inercias organizacionales y obsolescencias conceptuales. Los costos, muchas veces evitables, son conflictos, tensiones, reconversiones dolorosas y marginamientos de aquellos con menos recursos para percibir las nuevas tendencias, ajustar las conductas y ponerse a salvo de las consecuencias negativas. Pero, a la vez, la transición en el orden internacional, en las estrategias de desarrollo y en los sistemas de valores y creencias abren oportunidades que deben ser identificadas y aprovechadas.

Para superar este desafío, los países tienen que construir una nueva institucionalidad. En esos procesos se redefinen las relaciones entre el estado y la sociedad civil, entre las políticas públicas y el papel de los mercados y entre las estructuras institucionales y los comportamientos de los actores sociales, con un necesario y profundo aprendizaje social. Las evidencias sobre los límites de la gestión estatal, el fracaso de los esquemas de planificación tradicionales y la necesidad de concentrar su acción en la conducción estratégica del desarrollo, llevan a replantear las viejas nociones sobre la distribución de funciones entre lo estatal y lo privado. La pérdida de centralidad del estado como elemento protector y paternalista reduce la dependencia de actividades, empresas y sectores de sus decisiones, haciéndoles asumir la responsabilidad exclusiva por su supervivencia y crecimiento. Pero a su vez el tránsito hacia modelos de organización social en los que los mercados desempeñan un papel de mayor relevancia sólo contribuirá al desarrollo y al bienestar social si se procede a la reconstrucción del estado para que desempeñe de manera inteligente y efectiva sus funciones básicas. De igual manera, la incorporación a un mundo competitivo y la absorción de los frutos de la revolución científica y tecnológica no será posible sin un marco adecuado brindado por un estado promotor y orientador que opere con oportunidad y flexibilidad y que estimule una nueva cultura que premie la iniciativa, la asunción de riesgos y la flexibilidad.

Por otra parte, la sociedad civil ha ganado en complejidad y en capacidad de acción. El nuevo contexto también le plantea la necesidad de dar muestras de la efectividad de sus organizaciones, de la eficiencia de las actividades productivas y de su capacidad para sostener los procesos democráticos a través de la participación ciudadana. La nueva institucionalidad por lo tanto, trasciende la problemática de la reforma del estado. El impacto de la democratización y la emergencia de nuevos actores pone de manifiesto limitaciones y carencias en las estructuras de representación, en los mecanismos para la resolución de conflictos y en los ámbitos para la convergencia de intereses y la cooperación. Por consiguiente, la agenda de los países de la región debe incluir la revisión de los modos en que procesan y satisfacen las demandas sociales, la revalorización de la iniciativa de la sociedad civil y el crecimiento de la capacidad de sus integrantes para intervenir en el diálogo sobre políticas y para ser protagonistas del proceso de desarrollo.

La nueva institucionalidad debe promover la transferencia de capacidades de organización y gestión a los actores sociales, tanto estatales como privados, con diseños gobernados por una nueva concepción de lo público que no necesariamente lo identifique con lo gubernamental. En ella la iniciativa privada, los mecanismos no gubernamentales y la revalorización de los niveles locales pasan a constituirse en componentes esenciales, conforme al objetivo de alcanzar la construcción de una sociedad innovadora,

ámbito de interacción sistemática para la acción concertada y para el despliegue de la creatividad que de sustento al dinamismo de la modernización.

### **3. El desafío para la agricultura**

En los nuevos modelos de desarrollo, la agricultura debe modernizarse para incorporar al conjunto de la población rural, generar nuevas articulaciones con otros sectores para una mayor integración de las estructuras productivas y atender a la problemática de la preservación de los recursos. Impulsadas por la transformación tecnológica, la globalización y los imperativos de la modernización, se están produciendo modificaciones sustanciales en los mercados, afectando las ventajas competitivas asentadas en los recursos naturales. Un mercado cada vez más sensible a diferencias de calidad y de servicio y a la regularidad en las prestaciones, con menor respuesta a las diferencias de precios, requiere nuevas ofertas. Asimismo, la integración de la producción primaria y la formación de grandes conglomerados agroindustriales han transformado el universo de actores participantes en el mercado, dando una nueva relevancia al desarrollo de marcas, a las modalidades de marketing, al packaging y a nuevos productos con mayor valor incorporado en las estrategias superadoras de la inserción en los mercados internacionales a través de commodities. Asimismo, el desarrollo y la aplicación de nuevas tecnologías ha hecho que la actividad productiva sea sustancialmente más compleja. Los nuevos insumos, las nuevas variedades y las posibilidades de introducir prácticas auxiliadas por medios cada vez más intensivos en conocimiento, determinan que la agricultura actual requiera productores más informados, con apoyos técnicos actualizados e integrados a redes de servicios y comerciales amplias y desarrolladas. El productor enfrenta la necesidad de hacer uso de esas tecnologías y de incorporarse a un mundo de transacciones de todo tipo que diluyen los atributos tradicionales de una agricultura cuyos límites se hacen cada vez más difusos. En esas transacciones debe desplegar sus capacidades empresariales en materia de financiamiento, capacidad de negociación, asociación con otros productores y elección de actividades.

En este contexto, la agricultura es un ciclo de negocios en el que la producción primaria constituye sólo una etapa. Ese ciclo incorpora a los proveedores de insumos y de servicios a la producción y a las diversas etapas poscosecha, con los procesos de transformación, distribución y comercialización, hasta llegar al consumidor final. Por consiguiente, la competitividad de la producción agrícola depende de la economicidad y eficiencia de cada una de las etapas que componen ese ciclo de negocios. Es decir, es un atributo sistémico de un complejo agro-industrial, comercial y de servicios.

## **II. LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO**

### **1. El proceso de construcción del estado**

Los sectores públicos agrícolas de América Latina transitaron por décadas un sendero común de surgimiento, consolidación y crecimiento, pudiendo identificarse un proceso de construcción institucional cuyos atributos básicos estuvieron determinados por el modelo de desarrollo adoptado. Luego de la posguerra, ese proceso se alimentó de concepciones del estado por las que éste debía desempeñar tres funciones básicas: actuar como regulador del ciclo y de los mercados, ser el agente central del proceso de acumulación y crecimiento y promover una mejor distribución de la riqueza. En la región, esa concepción se manifestó en el modelo de sustitución de importaciones y en un tipo particular de estado que debía liderar el desarrollo productivo, tecnológico y social, remediando las imperfecciones del mercado y actuando vigorosamente para restablecer la equidad.

Para el desempeño de sus funciones, ese estado debía contar con ciertos atributos: capacidad de anticipación y previsión, información y poder suficientes para orientar la economía en su conjunto e intervenciones numerosas y profundas. Muy pocos ámbitos de la actividad social quedaron excluidos: las llamadas "actividades estratégicas" - que iban desde las telecomunicaciones y la energía, hasta el transporte, los sistemas financieros, la producción y comercialización de los principales bienes de exportación y de consumo interno - fueron en casi todos los países objeto de acción directa del estado. Así se fue consolidando un estado planificador, intervencionista y empresario que adquirió una notable complejidad por la acumulación de políticas específicas para sectores, ramas, empresas y regiones, y por la creación de numerosos mecanismos e instrumentos para su implementación. Por su parte, las actividades reservadas al sector privado contaron con regímenes especiales de protección arancelaria, promoción a través de instrumentos fiscales y subsidios generalizados.

Este carácter abarcativo de la actividad y de la regulación estatal dio forma a una modalidad particular de funcionamiento social y de relaciones de poder en la que los premios y castigos que explicaban el éxito, la supervivencia o el bienestar de Individuos, grupos o empresas estaban ligados a decisiones discrecionales del sector público. El modelo alimentó expectativas, cristalizó comportamientos, legitimó prácticas y consolidó modos de pensamiento. El éxito alcanzado durante años en materia de crecimiento y distribución afirmó una cultura que ante las nuevas exigencias es absolutamente disfuncional.

El modelo de sustitución de importaciones entró en una doble crisis económica y política. La incapacidad para asimilar el cambio tecnológico, para asegurar un crecimiento sostenido y para generar recursos para las inversiones requeridas por una estructura productiva integrada y una infraestructura suficiente llevaron a crisis recurrentes del sector externo, a déficits fiscales crecientes y a la pérdida de competitividad. La crisis energética, cambios profundos en los mercados mundiales y el costo del endeudamiento externo precipitaron el descalabro definitivo del modelo cerrado al mismo tiempo que éste alcanzaba los límites de su viabilidad social. En efecto, el desarrollo provocado por el modelo generó pujas sectoriales de significación, conflictos por la distribución del ingreso y aspiraciones no satisfechas debido a la progresiva imposibilidad de financiar un gasto público que había crecido excesivamente como consecuencia de la expansión de las actividades productivas y de la prestación de servicios sociales.

Este resultado fue el producto de un círculo perverso que se consolidó a lo largo de décadas hasta alcanzar su agotamiento: el estado pretendió asumir el rol dinámico que la falta de protagonismo y la debilidad del sector privado no pudo desempeñar, pero a su vez las estructuras y los modos de funcionamiento adoptados se fueron convirtiendo en obstáculos para avanzar más allá de la "sustitución fácil". No se aplicaron instrumentos que permitieran una consolidación de los mercados, encadenamientos más amplios y profundos de la producción y un proceso gradual de desprotección que garantizara mayor eficiencia en la asignación de los recursos y la posibilidad de una más elevada competitividad internacional. Confundió la protección de sectores incipientes con el mantenimiento de privilegios e ineficiencias básicas. Pero su rigidez no sólo no le permitió innovar para avanzar en la dirección apuntada, sino que le impidió dar el aliento a la sociedad civil que exige el desarrollo y la modernización.

El colapso del modelo expuso las limitaciones del aparato estatal construido para promoverlo y sostenerlo que por mucho tiempo mostró signos claros de ineficiencia, ineffectividad y de reproducción sistemática de las inequidades sociales.

Ese era un aparato estatal conformado por una confederación de organizaciones acopladas muy débilmente. Cada una de ellas contó con capacidades analíticas y operativas insuficientes, quedando prisioneras de los intereses particularistas y corporativos que terminaron por convertirlo en promotor y custodio de privilegios. Un muy elevado centralismo lo hizo rígido, lento y escasamente participativo. Su tamaño demandó crecientes recursos y dificultó el control social. Sus regímenes legales y sus culturas organizacionales inhibieron la innovación e impidieron la adecuación de las acciones a las condiciones socio-territoriales enfrentadas. Los intentos de introducir mayor racionalidad en las políticas públicas y en su ejecución tuvieron sólo éxitos muy parciales y limitados. La inestabilidad política de muchos de los países provocó discontinuidades. La complejidad de los problemas superó sus capacidades técnicas y las carencias organizacionales y de gestión determinaron que los resultados distaran de las intenciones de los decididores políticos. Concebido para ser el protagonista principal del desarrollo, terminó siendo incapaz de ejercer la gobernabilidad de la economía, su vulnerabilidad fue fuente de inequidad y su centralismo operó como factor contrario a la democratización de las sociedades.

A fines de la década de los años setenta una situación sin solución dentro del marco vigente era común a casi todos los países de la región. Cuando se requería una acción inteligente del estado para afrontar una crisis que se agravaba, las medidas adoptadas no podían más que ahondar la ineficiencia generalizada. Las crisis fiscales provocaron una reducción global de los créditos presupuestarios y de los salarios efectivos y el dictado de normas que introdujeron rigideces en el funcionamiento organizacional. Se limitaron actividades, se minimizaron inversiones y se afectó la disponibilidad de tecnologías, equipos y materiales, impactando negativamente sobre la ejecución de proyectos y la operación de los servicios.

En síntesis, como consecuencia de un violento proceso de debilitamiento y destrucción de su capacidad para promover y liderar el desarrollo, el estado estaba absolutamente incapacitado para desempeñar sus funciones básicas, revelando incoherencias generalizadas, tensiones múltiples y paradojas aparentes. Era un estado disperso, fracturado, poco inteligente, que había abandonado la noción de lo "público" y privatizado de hecho, sometido a la apropiación de grupos cuya lógica de comportamiento era la de "rent-

seekers". Su conducción política se reducía a la administración de la crisis, desbordada por la atención del corto plazo.

## **2. El sector público agrícola**

Esta realidad se reproducía en el sector público agrícola. Este enfrentó un conjunto de desafíos resultantes de transformaciones sustanciales: mayor complejidad de la producción, crecientes articulaciones agroindustriales, cambios tecnológicos cada vez más significativos, emergencia de nuevos actores sociales con mayores capacidades de organización y gestión, modificaciones en la viabilidad de distintas producciones, giros en las demandas de los mercados, etc.. Frente a ellos se ponía de manifiesto la obsolescencia de los mecanismos e instrumentos tradicionales.

Este sector público, integrado por un conjunto de organizaciones que surgieron históricamente como respuesta a problemas específicos, acumulándose a la manera de capas geológicas y responsables de las más diversas funciones, fue progresivamente debilitando sus aportes en los procesos de formulación de políticas macroeconómicas y en la elaboración de programas y proyectos que atendieran las necesidades de una realidad de la producción y de sus articulaciones con los mercados cada vez más compleja. Prisionero de inercias institucionales y víctima de las consecuencias negativas de los intentos de contención del gasto público, estas organizaciones se debatían en una situación de penuria técnica y ostensible inefectividad.

El modelo de gestión de esas organizaciones también estaba en crisis. Este reforzó el aislamiento organizacional y por consiguiente, la ausencia de mecanismos de complementación con otras entidades. La centralización, la participación de los productores a través de mecanismos representacionales de cúpula, la existencia de criterios operacionales y procedimientos que parten del supuesto de la homogeneidad de los productores y no de sus diferenciaciones, etc. fueron características de todas las organizaciones del sector que se mantuvieron inalterables a pesar de los cambios en las políticas y en la realidad socio-productiva.

En este patrón de desarrollo organizacional, la cuestión de los pequeños productores y más específicamente, de la pobreza rural, no formó parte del núcleo central de los Ministerios. Cuando se la incorporó como objeto de política, las competencias específicas se asignaron a unidades administrativas que dispusieron de cierta autonomía decisoria y de modalidades de gestión más flexibles que las de las burocracias previamente cristalizadas. La elevada vulnerabilidad a los cambios políticos y la necesidad de reafirmar constantemente su legitimidad constituyó el precio de su autonomía, protagonizando episodios cuyas consecuencias fueron giros importantes en sus objetivos, en la concepción de su papel y en los instrumentos utilizados, con variaciones políticas y organizacionales no comparables a los de ningún otro ámbito de los Ministerios de Agricultura.

## **3. La necesidad de la reforma del estado**

La crisis del modelo de desarrollo de la posguerra puso de manifiesto que la clarividencia y la omnipotencia del estado eran meras ilusiones. Se generalizó un cuestionamiento a las concepciones normativas y voluntaristas que le asignaban un papel de agente activo y único del desarrollo, optimizador de una función de bienestar social, promovándose una mayor descentralización en las decisiones sociales. Como consecuencia, en la mayoría de los países de la región se iniciaron transformaciones semejantes, mostrando diferencias en los ritmos de implementación pero homogeneidad en la orientación.

Esa reforma económica adoptó un patrón similar en casi todos los países de América Latina, si bien existen algunas diferencias en los procesos de reforma, en su radicalidad y en las condiciones políticas en que se dieron. En esos procesos puede identificarse una secuencia que se inicia con el ajuste macroeconómico que buscó reducir y eliminar los desequilibrios monetarios, fiscales y comerciales, seguido por medidas de reforma estructural, en las que la liberalización, la desregulación y la apertura al comercio internacional provocaron cambios muy profundos en la economía y en la sociedad. En esta etapa se avanzó en materia de disciplina fiscal, en la reducción de la dimensión del sector público a través del abandono de funciones asociadas al estado interventor y promotor, de la privatización y de la transferencia de servicios a niveles subordinados de gobierno, en eliminación de subsidios y en las reformas en el marco normativo de manera asegurar los derechos de propiedad, reducir los costos de transacción y proveer seguridad jurídica. Superada esta etapa, la tarea de transformación consiste en asegurar la sostenibilidad económica, social y ambiental del proceso de desarrollo. Es en este proceso en que se inscriben los intentos de construir una nueva relación entre el estado y la sociedad civil gobernada por marcos institucionales que favorezcan la

innovación, la equidad y la preservación de recursos.

#### **4. El impacto sobre la institucionalidad agrícola**

Se afirmó que el ajuste fue una condición previa para la reestructuración y la transformación. Ello también tiene validez para los mecanismos institucionales. En este plano, el achicamiento del aparato estatal ha dado paso a su reestructuración, redefiniendo y reasignando funciones. Su diseño se vio sustancialmente modificado: se disolvieron mecanismos de comercialización y de regulación de mercados, el crédito promocional fue sometido a las mismas reglas del conjunto del sistema financiero y se produjo la liberación de restricciones a la producción y al comercio interno y externo. A su vez, la privatización de servicios vinculados directamente con el sector (transportes, terminales de acopio, puertos, etc. ) crearon un escenario en el que la participación del estado se redujo profundamente.

El perfil actual de la institucionalidad agropecuaria no obedece a un diseño acabado definido en función de una nueva realidad social y productiva ni por la adopción explícita de un nuevo modelo de organización y gestión: es un estado "remanente", conformado en mayor medida por "lo que quedó", con esfuerzos parciales para adaptarlo a los nuevos requerimientos. No obstante, los cambios han sido profundos y sus consecuencias serán, sin duda, duraderas. Las decisiones adoptadas fueron conformando una realidad que constituye el punto de partida para una reflexión largamente demorada sobre la construcción de un nuevo estado que sirva de mejor manera a la satisfacción de las necesidades de la sociedad, responsable y transparente.

La institucionalidad agropecuaria se vio limitada en su capacidad de orientación del sector. El nuevo modelo supuso relegar y supeditar las políticas sectoriales a los imperativos de los equilibrios globales, privilegiando lo referido al sector externo y a la estabilidad de precios. Por ello, el núcleo básico de las decisiones sobre políticas públicas se trasladó a los Bancos Centrales y a los ministerios de Hacienda, provocándose la marginación del sector en la definición de las políticas que afectan a la agricultura, así como la desaparición o el debilitamiento de los ámbitos de planificación sectorial. Además, el abandono de los instrumentos del modelo anterior (fijación de precios, tasas de interés subsidiadas, impuestos y subsidios discriminatorios, comercialización de productos e insumos, aranceles y cuotas proteccionistas) redujo la capacidad de intervención sectorial y disminuyó la importancia relativa de los ministerios. Por otra parte, el escaso desarrollo y aplicación de instrumentos adecuados por el nuevo modelo, como los referentes a la regulación de mercados imperfectos, de defensa del consumidor, de promoción de proyectos de inversión dirigidos a la reconversión y a la modernización productiva, de creación de redes agroindustriales, de estímulo a la participación del sector privado en la innovación tecnológica, etc., hicieron aún más penosa la adaptación de los Ministerios de Agricultura a las nuevas circunstancias.

El debilitamiento del sector público se manifiesta también en la carencia de capacidades analíticas suficientes para alimentar "estratégicamente" las decisiones políticas y las acciones administrativas, así como para identificar oportunidades para el desarrollo de los mercados, para liderar procesos de innovación y para anticipar las consecuencias negativas de las transformaciones. Los sistemas de información no permiten apreciar adecuadamente los cambios en curso, disponiéndose por lo tanto de una insuficiente apreciación de las conductas de los actores, en particular de aquellos que han aparecido con una nueva importancia (contratistas, agribusiness, fondos de inversión, etc.), en lo referido a los eslabonamientos agroindustriales y en lo que concierne a mercados y productos. Los grupos técnicos han sido reducidos en sus dimensiones, manteniendo en muchos casos una definición de tareas basadas en rubros de producción. En estos términos hacen estimaciones de mercado y seguimiento de procesos, orientación limitada frente a una agricultura ampliada en la que adquiere una mayor relevancia la agregación de valor a lo largo de cadenas de negocios.

A su vez, la capacidad para la prestación de servicios se ha visto debilitada pues las organizaciones públicas han perdido capacidad de acción y de reacción. Esto ha deteriorado en particular a los servicios de generación y transferencia de tecnología, con pérdidas significativas en su potencial científico, en su aptitud para satisfacer las demandas de los productores y para promover la creación de redes de innovación que incorporen a actores privados. Los servicios sanitarios no han podido actualizar sus prestaciones de manera de satisfacer los requerimientos de certificación y control de la calidad en mercados crecientemente exigentes. Los programas sociales se han resentido como consecuencia de las penurias presupuestarias y de la incapacidad para redefinir sus acciones conforme al nuevo marco sectorial. Los programas de promoción de exportaciones han chocado con rigideces normativas que les impiden actuar con flexibilidad, desplegar una adecuada "inteligencia" de mercado, facilitar la identificación de oportunidades, promover

articulaciones a lo largo de las cadenas de negocios y dar apoyo oportuno para la formación de consorcios exportadores. Se ha actuado con cierta lentitud para alentar el desarrollo de nuevos mecanismos para la movilización de capitales y para establecer servicios para el desarrollo de las capacidades empresariales y de gestión. La reducción de la inversión pública ha impedido el desarrollo de la infraestructura de apoyo a la exportación (laboratorios de control de calidad, redes de frío, facilidades de carga para productos perecibles en puertos y aeropuertos, etc.), lo cual afecta seriamente las posibilidades de competitividad de los productos agropecuarios y agroindustriales. Los aspectos referidos a la problemática económica de la oferta de productos alimenticios todavía está relegada, con competencias asignadas a distintos ámbitos del sector público. El reforzamiento y la reconversión de las políticas y de los mecanismos institucionales para atender a los productores amenazados por la modernización de la agricultura y a los pobres rurales con una orientación hacia los mercados y atendiendo a las distintas circunstancias socioterritoriales sólo se ha alcanzado en algunos países, como es el caso de Chile.

Esta reestructuración estuvo acompañada por cambios en los modelos de gestión: se introdujeron modalidades nuevas de contratación y delegación hacia el sector privado para la producción de servicios, en particular en materia de transferencia de tecnología, sanitaria, de calidad y de certificación. Se promovió el financiamiento conjunto en proyectos de generación de tecnología y se avanzó en la desconcentración, transfiriendo capacidad decisoria a los niveles locales de las organizaciones públicas. En algunos casos, como en materia de extensión e investigación se enfrenta el problema de que en muchos aspectos el sector privado no cuenta aún con suficiente capacidad, produciendo "vacíos institucionales" al no sustituir con rapidez y eficacia la retirada de la acción pública. Esto sucede además por otras razones: su rentabilidad problemática, las dificultades de su ejecución o la no existencia de mecanismos de transferencia o de promoción para asegurar la transferencia de funciones. Por cierto, las nuevas funciones implican demandas muy severas sobre las organizaciones del sector privado, las que en muchos casos deben reconvertirse, reformular sus estrategias e incorporar nuevos recursos técnicos y profesionales. A pesar de esos cambios, en casi todos los países de la región no se ha alcanzado todavía una auténtica transformación en las modalidades de gestión que aseguren un desempeño acorde no ya con los desafíos del presente, sino con los que pueden anticiparse para los años futuros.

Por cierto, el proceso de modificaciones institucionales y organizacionales no está concluido. Si bien se ha avanzado notablemente, quedan algunas cuestiones que deben ser resueltas para consolidar el proceso de transformación. De particular significación son aquellas que deben facilitar los nuevos procesos políticos en torno a las políticas globales y sectoriales y el emprendimiento de acciones conjuntas y asociativas entre los sectores público y privado. Estas cuestiones pendientes son de difícil resolución. Requieren reorientaciones en los comportamientos y mecanismos innovadores para establecer nuevas relaciones y articulaciones entre los sectores público y privado. Demandan esfuerzos perdurables, recursos importantes y capacidades técnicas específicas. Por ello deben ser objeto de atención privilegiada y urgente, pues las mismas constituyen los elementos críticos para que el sector privado pueda responder al nuevo reto con efectividad.

En síntesis, la reforma del estado para el sector agropecuario no puede limitarse a una reducción del número de las entidades que lo conforman o de sus planteles a través de un simple ajuste. Tampoco basta una reestructuración de sus funciones. Ambos aspectos pueden ser condiciones necesarias, pero de por sí no son suficientes para una efectiva transformación de la significación social de las organizaciones públicas, de su capacidad para orientar y alentar procesos de desarrollo y para alcanzar una mayor efectividad en sus acciones. Esa transformación demanda una alteración significativa en la concepción que ilustró el diseño de las organizaciones públicas y de sus servicios atendiendo a las nuevas realidades del sector agropecuario, así como una radical reorientación de la gestión. Esta no sólo debe asegurar efectividad, sino legitimidad social y capacidad para actuar en forma proactiva, promoviendo cambios, generando procesos y contando con atributos para la innovación permanente.

### **III. LAS NUEVAS REALIDADES Y EL DISEÑO DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD**

#### **SECTORIAL**

##### **1. La heterogeneidad sectorial y la unidad socio-económica rural como destinataria de la acción**

El nuevo diseño debe apuntar a encontrar la correspondencia entre la complejización del sector y las nuevas relaciones entre el estado y los mercados. Para avanzar en este diseño, es preciso entonces analizar

algunas cuestiones que se constituyen en parámetros para lo institucional. La primera de ellas se refiere a la creciente heterogeneidad que se manifiesta al interior del sector.

La estructuración tradicional de los ministerios de agricultura partía del supuesto de una relativa homogeneidad entre los productores. Sus prestaciones y servicios atendían a diferenciaciones por rubros, áreas geográficas o tamaño de la unidad de producción, pero estaban construidas sobre supuestos simplificadores con respecto a necesidades, racionalidades y respuestas. Así se desarrolló un estado que respondía a demandas, sujeto a una lógica que privilegiaba a los grupos con capacidad para formularlas.

La nueva agricultura ha hecho variar significativamente esta realidad. La heterogeneidad actual responde a diferentes causas: aptitudes empresariales y gerenciales, comportamientos tecnológicos, capacidad de articulación social, estrategias de financiamiento, inserción en cadenas agroalimentarias, etc.. Por lo tanto, las prestaciones y los servicios deben ser más selectivos y localizados, atendiendo a las especificidades de cada requerimiento. Ello obliga a que el destinatario de la acción ya no sea el "productor" como sujeto de la actividad productiva primaria, sino la "unidad socio-económica rural" que participa en diversos mercados y que sigue estrategias de diversificación y de diferenciación, manejando un portafolio de actividades integradas y que se complementan mutuamente. Exige además una acción más descentralizada y flexible, menos centrada en los aspectos puramente productivos, con atención a las necesidades de la empresa rural y de los productores como agentes económicos y actores sociales, incorporándolos a los procesos de decisión local y entrando en relaciones asociativas con ellos.

## **2. La complejización de la producción y la insuficiencia de la organización centrada en los instrumentos de política**

Varios factores contribuyen a que la producción haya ganado en complejidad y también especificidad: creciente heterogeneidad social y productiva, mayores exigencias de las tecnologías, nuevas modalidades de contratación y tercerización, demanda directa de las cadenas de comercialización, etc.. Junto a ellos, la apertura de nuevos mercados para productos diferenciados por razones de calidad, estacionalidad o grado de procesamiento y los cambios en las demandas por alimentos provocados por modificaciones en patrones de consumo y en hábitos de compra, han multiplicado el número de actores.

El resultado es la generación de nuevas y más intrincadas redes de relaciones a través del mercado o por la integración de mecanismos asociativos. Su efecto es paradójico: el productor se inserta en esas redes aumentando su interdependencia, pero a la vez gana en posibilidades de desarrollar estrategias propias y diferenciadas. En este sentido, el estado ya no tiene por referentes productores relativamente homogéneos y atomizados, sino que éstos son heterogéneos y articulados.

La consecuencia de lo anterior es que la problemática del sector se hace más difícil de conceptualizar en términos de componentes aislados: a) la generación y transferencia de tecnología debe atender en mayor medida a las capacidades y articulaciones del productor y a las exigencias de las etapas de comercialización y procesamiento, suministrando aportes a los intentos de diversificación y diferenciación de productos, b) las políticas de reconversión productiva están más ligadas a las estrategias de financiamiento y a la promoción comercial, c) las acciones sanitarias están vinculadas a las exigencias de los mercados en materia de calidad y confiabilidad, etc..

En este escenario, la organización tradicional de los servicios basada en instrumentos específicos - tecnológicos, sanitarios, financieros, etc. - se torna insuficiente. La complejidad creciente hace que esos instrumentos deban integrarse en la acción, planteando nuevos desafíos que resultan insuperables para la organizacional tradicional. La difusión en algunos países de los llamados "programas" tiene esta explicación: constituyen acciones integradas para responder a problemas específicos de conjuntos de productores que comparten una actividad o una inserción en el ciclo de negocios agropecuarios. Son modalidades que pretenden superar el aislamiento entre organizaciones del sector con especialización en sus servicios para alcanzar la articulación horizontal entre instrumentos y modalidades de acción. Su propósito es la innovación, más que la incorporación tecnológica, el desarrollo empresarial más que el aumento de la producción, la competitividad en mayor medida que la eficiencia.

## **3. La articulación en cadenas de negocios: de Ministerios de Agricultura a Ministerios con competencia agroalimentaria**

Se subrayó que la agricultura ha avanzado hacia nuevas formas de articulación con las instancias de

procesamiento y producción de alimentos. Ello hace que pierda identidad y adquiera progresivamente atributos compartidos con otros sectores en materia de inserción en los mercados, diversificación interna de sus procesos productivos, Integración en paquetes de inversiones y eslabonamientos Interempresariales. Las políticas agrícolas tienen un impacto limitado sobre esta realidad si no atienden a este ciclo completo de negocios. No sólo emerge la necesidad de que los Ministerios y de Agricultura adopten una perspectiva más amplia superando la tradicional visión de producción primaria, sino que también supone la incorporación de nuevos actores en el debate de políticas, la reorientación de las acciones sanitarias y tecnológicas y el desarrollo de capacidades analíticas, de negociación y de promoción en esos Ministerios.

Esa reorientación requiere una modificación en la modalidad prevaleciente de distribución de funciones conforme a "sectores", definidos en mayor medida a partir de las disciplinas de los profesionales en ellos ocupados que de la especificidad de las temáticas abordadas. El sector agropecuario tradicionalmente fue definido en términos de la producción y como objeto de atención profesional por ingenieros agrónomos y veterinarios. Debido a las transformaciones del sector, estos atributos son obsoletos. El resultado ha sido que la problemática económica de la oferta de productos alimenticios ha quedado parcializada, con competencias asignadas a las secretarías de comercio, de industria y de agricultura y ganadería. En el caso de la Argentina, esta readaptación de la Secretaría de Agricultura se demoró por mucho tiempo hasta que en fecha muy reciente se le adjudicaron competencias en materia alimentaria.

Esta conceptualización tiene también consecuencias sobre el modelo de gestión. La incorporación de lo alimenticio exige la introducción de nociones de diferenciación de productos, de calidad de procesos y la consideración de las transacciones entre las distintas fases del ciclo de negocios. Se invierte el pensamiento gobernado por el privilegio a la oferta de la producción primaria para jerarquizar a la demanda del mercado, reconstruyendo a partir de ella las articulaciones con la producción primaria, con la industria y con la fase de comercialización. De ahí que la noción de "proyecto" sea adecuada para estructurar la acción promotora del estado, partiendo de un mercado potencial y dirigiendo los esfuerzos hacia la creación de una capacidad suficiente para crear o satisfacer esa demanda.

#### **4. La competitividad: hacia la asociación entre el sector público y el sector privado**

Todo lo anterior se inscribe en el marco de una problemática antigua - la competitividad - pero con respecto a la cual se han hecho progresos significativos en materia de comprensión y de diseño de estrategias. Esta cuestión está asociada a los cambios producidos en el comercio mundial y a la apertura de la economía, así como al tránsito a una agricultura con mayor valor agregado, diferenciada y diversificada.

Si la competitividad es un atributo sistémico, el estado tiene un papel estratégico en su promoción y como elemento catalítico de las iniciativas del sector privado. Supone capacidades vinculadas a la eficiencia de la infraestructura, a los comportamientos empresariales, a la innovación permanente, a la flexibilidad para responder a las variaciones del mercado, a la disponibilidad de información y al aprovechamiento de economías de escala o la diferenciación de productos.

Por la naturaleza de lo agropecuario, estos aspectos requieren la acción deliberada del estado pues sobrepasan los recursos de productores individuales o grupos de productores. Pasa a ser crítico el establecimiento de sistemas de información de mercados, productos, procesos productivos y tecnologías, la asistencia técnica en aspectos comerciales, el apoyo a la identificación de oportunidades y a la negociación, la identificación de fuentes y modalidades de financiamiento adecuadas, la certificación de la calidad, etc.. En ellos el estado debe estar presente como condición para el desarrollo del sector privado. Pero al mismo tiempo la competitividad no es sólo el producto de políticas públicas, sino que ésta tiene requerimientos en materia de comportamientos microeconómicos muy exigentes. De ahí que la competitividad lleva como consecuencia la necesidad de una nueva modalidad de operación de las organizaciones públicas, centrada en la colaboración, en la asociación públicoprivada y con una mayor sensibilidad a los mercados.

#### **5. El sector privado y su participación en la ejecución de políticas públicas y la prestación de servicios**

La organización tradicional del estado se construyó sobre el supuesto empíricamente correcto de que no existían capacidades suficientes entre los productores para asumir papeles significativos en la satisfacción de sus necesidades de servicios, inserción en los mercados o de satisfacción de necesidades de promoción del desarrollo. La manera de pensar el estado propia del modelo de sustitución de importaciones

tenía como contrapartida una visión de la sociedad civil: escasamente organizada, con capacidades para la identificación de problemas y para la gestión restringida a ciertos estratos sociales, con baja aptitudes empresariales y gerenciales, débilmente articulada y dependiente del estado para la satisfacción de sus necesidades y la promoción de sus intereses.

Durante las últimas décadas, y en gran medida como consecuencia del impacto de aquel modelo, se ha producido una profunda transformación en la sociedad civil, cambiando notablemente el escenario social. Nuevos actores han hecho su ingreso en la escena económica, social y política, resultando una trama de interacciones mucho más compleja y densa. Se evidencia una creciente heterogeneidad en las características y orientaciones de las organizaciones representativas, empresas y entidades de servicio. Viejos conflictos han cambiado de naturaleza y significación, lo político se expresa de nuevas maneras y en torno a nuevas cuestiones sociales y a la demanda de reconocimiento de nuevos derechos. Los vínculos asociativos han adquirido mayor densidad, contándose con una diversidad de organizaciones que responden a los más variados intereses y expresan aspiraciones que no cuentan con mecanismos institucionales para su canalización. Las organizaciones sociales y empresas alcanzaron una mayor articulación a nivel internacional, mayor capacidad para identificar necesidades, generar demandas y desplegar iniciativas para satisfacerlas. Se han desarrollado redes de organizaciones de productores, no gubernamentales de promoción y cooperativas a nivel zonal, nacional, regional e internacional para el intercambio de experiencias, el emprendimiento de acciones colaborativas y la canalización de recursos. Se ha producido una densificación social de magnitud a través de la emergencia y fortalecimiento de los núcleos locales asociativos, de nuevos actores intervinientes en la provisión de servicios del más diverso tipo, de organizaciones no gubernamentales que llevan a cabo acciones de interés público en la promoción del desarrollo rural, etc.. De lo anterior ha surgido un cambio de conceptualización de la sociedad civil, centrada ahora en las ideas de pluralidad, diversidad y capacidad de iniciativa y de gestión, afirmándose las nociones de negociación, concertación, descentralización y auto-organización.

Como consecuencia, el estado ha perdido su condición de único proveedor de prestaciones (es el caso de la transferencia de tecnología), comparte acciones con el sector privado (como en lo referido a las acciones sanitarias) o recurre a las ONGs en los programas dirigidos a grupos de productores que requieren intervenciones intensivas e integradas para su promoción. De allí que no sólo resulten obsoletos los viejos esquemas organizacionales, sino que también se haga un uso ineficiente de los recursos sociales si se entiende que los objetivos de interés público sólo pueden perseguirse a través de la producción estatal de los servicios. El nuevo estado debe hacer uso de modalidades diversas de transferencia de servicios a organizaciones de productores, a la realización de emprendimientos conjuntos o a la contratación de acciones para la provisión privada de bienes públicos.

Junto a esta reformulación de los modelos organizacionales y de gestión del estado para establecer modos colaborativos con el sector privado, las políticas públicas también deben promover el perfeccionamiento de las estructuras empresariales, fortalecer sus capacidades y contribuir a establecer orientaciones gerenciales adecuadas para operar en mercados cada vez más exigentes. Para ello es preciso realizar esfuerzos sistemáticos en materia de capacitación que, junto a los sistemas de información, aseguren la sostenibilidad de la competitividad de las empresas del sector.

## **6. Los gobiernos locales y la descentralización de la acción**

Por muchos años los países de la región presentaban una problemática común: la concentración casi total de funciones en los estados nacionales. Esta realidad se está modificando como consecuencia de la operación conjunta de varios factores. Algunos de ellos fueron señalados en los puntos anteriores. Otros obedecen a consideraciones circunstanciales referidas a la redistribución de la carga fiscal. Pero este proceso tiene una significación más profunda y es la manifestación de un proceso de democratización que lleva a la emergencia de demandas por un acercamiento entre los destinatarios de la acción del estado y los mecanismos de decisión y control. Asimismo, la mayor densidad social e institucional que se fue desarrollando en muchas áreas determina que hoy existan en gobiernos locales, organizaciones sociales y universidades recursos suficientes para desempeñar, con los debidos apoyos a su fortalecimiento, funciones que fueron asumidas por el gobierno nacional.

## **7. La promoción productiva para la superación de la pobreza rural**

Tradicionalmente la problemática de la pobreza rural ha recibido un tratamiento marginal. Razones de equidad social y de promoción del desarrollo determinan que deba superarse tal situación. Si este aspecto

se convierte en objeto de políticas explícitas, la institucionalidad del sector debe adecuarse para ello, dando cabida en forma sistemática y orgánica a los programas que se diseñen en este campo.

Esa incorporación debe tener en cuenta los aspectos considerados en los puntos anteriores. También en este caso la concepción tradicional privilegió las aspiraciones homogeneizadoras frente a las heterogeneidades. La mejor comprensión de la pobreza rural permite identificar también una creciente heterogeneidad y complejidad, con distintas posibilidades de promoción y de articulación a los mercados. Por consiguiente, las políticas deben tener especificidad, atacar en forma integrada a las situaciones problemáticas y tener un fuerte carácter promocional. Pero ello supone estructurar proyectos que movilicen a grupos de productores, que hagan uso de las capacidades existentes en sus organizaciones y que convoquen el apoyo de entidades locales y no gubernamentales de diferente tipo.

## **IV. LA REORIENTACIÓN ESTRATÉGICA DEL ESTADO**

### **1. Los procesos políticos y la redefinición de las funciones estatales**

Estas modificaciones estructurales y estos cambios van conformando un nuevo papel para el estado con funciones referidas a la orientación estratégica del desarrollo, brindando el marco para el acuerdo y la concertación social, la identificación de oportunidades para la inversión privada y el apoyo a la innovación rural. A ellas se suman las de:

- a) regulación, atendiendo a las fallas del mercado y velando por la preservación de la competencia interna y externa,
- b) producción de bienes públicos, ya sea por provisión directa o por organizaciones no estatales,
- c) provisión de bienes meritorios, en particular en lo referido al desarrollo de los recursos humanos,
- d) promoción de la competitividad, participando en acciones conjuntas con el sector privado, dando apoyo financiero, brindando asistencia y estableciendo el marco para incentivar la iniciativa privada y social,
- e) garante de la equidad y sostenibilidad a través de políticas distributivas y compensatorias y de la promoción de iniciativas sociales.

Pero esta transformación del papel del estado no resultará de un diseño ajeno a las fuerzas presentes en la sociedad. Sólo podrá ser el producto de un proceso político con cualidades diferentes a las cristalizadas como consecuencia del imperio del modelo de sustitución de importaciones. Así, las actuales circunstancias y las reorientaciones estratégicas necesarias implican un desafío paradójico. Requieren como condición la construcción de un nuevo estado, pero a la vez éste reflejará las condiciones presentes en la sociedad, el desarrollo de sus actores, las relaciones de poder y los valores y comportamientos prevalecientes.

El nuevo proceso político, de mayor calidad y efectividad que el actual, es un requisito para la sostenibilidad de la modernización. Debe asegurar la existencia de políticas públicas estables y consistentes, transparencia en su implementación, multiplicidad de ámbitos para la identificación y la resolución de conflictos para favorecer la gobernabilidad, un mayor número de organizaciones activas intervinientes en los procesos decisionales para asegurar la legitimidad, un mayor control social sobre las autoridades estatales, etc..

La superación de aquella paradoja está, entonces, en acciones deliberadas dirigidas a construir capacidades sociales, a fortalecer a nuevos actores, a difundir nuevos valores y a estimular nuevos comportamientos. La eficacia del nuevo papel del estado estará dada, por lo tanto, en sus aportes específicos para el desarrollo de esos procesos políticos que dependen en definitiva de las cualidades de la sociedad civil.

### **2. La reconversión de los Ministerios de Agricultura**

Los Ministerios de Agricultura pierden relevancia como ámbitos para dirimir los conflictos intersectoriales en los que tradicionalmente asumió un papel bifronte de representante del estado ante los agricultores y de

mediador de los intereses de éstos ante otros ámbitos de gobierno. La traducción de lo anterior a su ámbito específico supone la adaptación de esas funciones generales a las condiciones propias de su cobertura territorial, a la heterogeneidad de los actores y a la necesidad de trascender los límites sectoriales y temporales convencionales. Todo ello implica dotar al sector de los siguientes atributos:

- a) una conducción estratégica del desarrollo del sector agroalimentario, con elevada capacidad política y técnica apoyada en recursos analíticos y de información suficientes,
- b) un marco de políticas claramente focalizado, con instrumentos adecuados y capacidad de implementación,
- c) competencia de los organismos del sector ampliada a toda la cadena agroalimentaria,
- d) capacidad de coordinación de la ejecución de las funciones necesarias para el desarrollo del sector, ya sean éstas ejercidas por organismos públicos o privados,
- e) descentralización y regionalización de la gestión agrícola, constituyendo instancias efectivas de administración y toma de decisiones a nivel local,
- f) ámbitos para el diálogo de políticas y para la concertación y la participación de los agentes económicos en la gestión agrícola a todos los niveles.
- g) orientación hacia la promoción de programas y proyectos con intervención del sector privado para la integración de cadenas productivas, la promoción de las exportaciones, la generación de tecnologías y el desarrollo rural.
- h) nuevas modalidades de atención a las problemáticas rurales de la pobreza, del género y de preservación y manejo los recursos naturales.

### **3. Los Ministerios de Agricultura y el desarrollo rural**

Dentro de estas funciones básicas, el desarrollo rural adquiere nuevas dimensiones en el marco de la equidad y de lucha contra la pobreza rural. La nueva concepción tiene como notas dominantes la superación de los enfoques asistencialistas o estructurados en torno a la oferta de servicios estatales definidos por algún ámbito central sin adecuación a realidades particulares, la sustitución de los enfoques verticales por flujos y articulaciones horizontales, el "empowerment" de la sociedad civil, el aprovechamiento de las oportunidades de mercado en base a "proyectos", cumpliendo el estado un rol promotor y catalizador de la iniciativa local.

Para ello, algunos atributos deben ser infundidos a su acción:

- a) reconocimiento de la heterogeneidad a través de la descentralización en el diseño de acciones y en su ejecución, con concertación local con los actores relevantes,
- b) focalización fundada en razones de economicidad y equidad, concentrando esfuerzos en situaciones de necesidad mayor y evitando la acción dispersa y el impacto circunstancial,
- c) programación socio-territorial con homogeneidad agroecológica, productiva, social y de mercado, considerando al área geográfica como unidad mínima para la programación, para la formulación de proyectos y para la articulación y coordinación interinstitucional,
- d) integralidad, utilizando diversos instrumentos dentro de un marco de programación estratégica y participativa y de complementariedades e interacciones de recursos y actores,
- e) orientación hacia la producción y los mercados, invirtiendo el ciclo de promoción iniciándolo con la identificación de oportunidades de mercado y la construcción de mecanismos de comercialización, avanzando hacia la agregación de valor a través de procesamientos primarios o de la transformación de la producción,
- f) gestión por proyectos en los ámbitos de focalización, orientando la acción en términos de resultados e

impactos con aportes participativos y construyendo el liderazgo de la organización de productores,

g) articulación interinstitucional de organizaciones públicas y privadas a través de redes, integrando proyectos productivos a programaciones de área que incorporen lo referido a la infraestructura económica, expansión de los servicios sociales, calificación de la mano de obra y acciones compensatorias,

h) revisión de instrumentos: en transferencia de tecnología con la multiplicación de los mecanismos y actores para el acceso libre a la información, la adopción de mezclas de tecnología y la investigación participativa; en capacitación una mayor atención a lo empresarial y gerencial; en el financiamiento, atendiendo a la demanda, al diseño de mecanismos de cofinanciamiento y brindando subsidios específicos en función de la naturaleza de los proyectos con aportes para el desarrollo organizacional.

## **EL SECTOR PRIVADO**

### **1. La nueva institucionalidad y el sector privado**

Como consecuencia de las transformaciones estructurales y de este cambio de conceptualización, el sector privado enfrenta la posibilidad de desplegar una mayor y más racional actividad en torno a tres niveles: a) los procesos de formulación de políticas, b) los procesos productivos, convirtiéndose en protagonista del crecimiento a través del despliegue de la innovación, la flexibilidad y la competitividad y c) la construcción de sistemas de apoyo, desempeñando una función complementaria a las acciones estatales a través de la formación de recursos humanos, la investigación y el desarrollo tecnológico, la capacitación de los productores, la transferencia de técnicas y herramientas para los procesos productivos y gerenciales, la realización de estudios que alimenten los procesos decisorios, etc.

Existen dos factores que determinan que el sector privado agroalimentario no tendrá respuestas homogéneas frente a esas exigencias. En primer lugar, constituye un mosaico de actores diferentes: camufladas agrícolas, industriales, financieras y de servicios, organizaciones no gubernamentales de promoción y desarrollo, sindicatos, cooperativas, asociaciones de productores, etc.. Varían considerablemente en su tamaño, membresía, espacios geográficos en que actúan, en los productos o cadenas productivas en que intervienen, así como en las funciones que desempeñan. Pero además, la naturaleza institucional de esos agentes y organizaciones explica que tengan distintas contribuciones: en los dos primeros niveles son realizadas en general a través de transacciones fuera del mercado por organizaciones de representación de intereses o por universidades, escuelas técnicas u organizaciones no gubernamentales), mientras en el tercero la orientación básica es hacia el mercado y la rentabilidad (empresas de todo tipo, asociaciones de productores y cooperativas que operan en la producción o comercialización, etc.). Esta distinción es de fundamental importancia pues tiene consecuencias sobre las orientaciones y mecanismos de la cooperación y concertación en vista a la necesaria renovación institucional del sector privado.

### **2. Las necesidades de renovación institucional en el sector privado**

#### **2.1. Las organizaciones representativas y el nivel de las políticas públicas**

##### **a. Las organizaciones de productores**

Las organizaciones de productores constituyen una primera manifestación de la capacidad asociativa de la sociedad. Nacidas con propósitos diversos (sociabilidad, construcción de la identidad de un grupo social, aún prestación de servicios), progresivamente fueron centrándose en la defensa de los intereses de categorías de productores en las que con frecuencia coincidían los rubros producidos, el tamaño de las explotaciones y la localización geográfica. Durante el período de vigencia del modelo de sustitución de importaciones se erigieron en instrumentos de confrontación a políticas que discriminaban negativamente al sector. Sus estrategias se centraron en lo defensivo, reclamando un tratamiento diferencial para la agricultura: apoyo tecnológico, acceso al crédito o créditos subsidiados, tratamientos tributarios especiales, condonaciones impositivas, protecciones arancelarias o desarancelamientos. Su acción ganó en virulencia cuánto mayor era la distancia entre una realidad política gobernada por las perspectivas urbanas y la propia apreciación sobre la importancia estratégica de la agricultura. A la vez, en la medida en que el conflicto básico se visualizaba como un enfrentamiento entre intereses urbano-industriales y rurales, mayor era la capacidad de estas organizaciones para contener en su seno la creciente heterogeneidad social de la

producción.

En ese período, las dimensiones microeconómicas formaban parte sólo secundariamente de las cuestiones debatidas, o estaban reservadas a ámbitos específicos a cargo de ciertas "prestaciones" estatales, como la generación y transferencia de tecnología, la sanidad, la infraestructura física, el crédito o la distribución subsidiada de insumos. En estos casos, la presencia de las organizaciones por rubro, regionales o por tipo de productor desempeñaban un protagonismo mayor a través de la cooperación y la presión, pero siempre sus acciones se orientaban hacia el sector y hacia las políticas que sobre él impactaban.

Las organizaciones de productores confrontan nuevas exigencias derivadas tanto de la diversidad de los sujetos que representan como de las nuevas condiciones en que se desenvuelven la producción y la comercialización agrícola. Esas exigencias ponen con frecuencia en cuestión los esquemas organizacionales establecidos e impulsan al desempeño de nuevas funciones y al desarrollo de las actividades que colateralmente realizaban. La heterogeneidad ha llevado en algunos países a la constitución de nuevas entidades que representan cristalizaciones recientes de intereses, a veces enfrentadas a las organizaciones tradicionales y otras apuntando a una mayor eficacia en la defensa de perspectivas nacidas de las nuevas producciones o de diferentes articulaciones con el mercado. A la vez, se registra una creciente autonomización de las instancias organizativas locales, produciendo una reestructuración de los esquemas representacionales con una mayor descentralización y una modificación de la distribución de contribuciones por mucho tiempo establecida. Por ella, las conducciones centrales pasan a ser elementos de promoción y apoyo al dinamismo de las organizaciones especializadas, convirtiéndose en elementos facilitadores de su desarrollo institucional.

Por otra parte, estas organizaciones están asumiendo de manera más activa la prestación de servicios. De esta forma, su orientación anterior volcada sobre los órganos de política está siendo enriquecida por el establecimiento de unidades de estudios, de investigación y transferencia tecnológica, de control sanitario y de calidad, etc.. Esta evolución ya ha dado lugar a experiencias en las que las organizaciones de productores se han convertido en agentes de la integración productiva, de la promoción de eslabonamientos en los ciclos de negocios y de identificación y estímulo de nuevos nichos en los mercados internacionales. Además, el proceso de privatización de los órganos vinculados a la comercialización ha puesto en un plano más visible y estratégico a estas organizaciones. En algunos países han asumido las funciones antes desempeñadas por el estado, con un impacto notable sobre su perfil institucional sobre el volumen de recursos que controlan y sobre sus capacidades de gestión. El tránsito de entidades exclusivamente representativas a comercializadoras en gran escala constituye un desafío cuya superación plantea demandas inéditas.

Las nuevas circunstancias exigen pasar a una relación colaborativa y asociada en el marco de la orientación estratégica del nuevo modelo de desarrollo. A1 hacerse las políticas del estado más específicas, pues se refieren a la promoción de actividades y a la prestación de servicios a productores cada vez más diferenciados, la participación en los ámbitos públicos exige un adecuado conocimiento de las situaciones particulares de tipos de productores y rubros, la definición precisa de prioridades y el dominio de información. Es decir, esa participación se hace menos "política" y más "técnica", constituyéndose en el medio para expresar necesidades, identificar alternativas y plantear propuestas. La representación de los productores pasa, por lo tanto, a tener una capacidad proactiva reflejada en su participación en la determinación de la agenda pública, en la impulsión de la innovación en el seno de los órganos del estado y en la negociación con otros actores de la cadena agroalimentaria. A su vez, acompaña la implementación de políticas a través de mecanismos de gestión asociada para la promoción de exportaciones, la preservación de los recursos, la sanidad y la ejecución de programas y proyectos de desarrollo productivo, agroindustrial y comunitario.

La ampliación de mercados, el surgimiento de nuevas asociaciones regionales y la existencia de nuevos ámbitos para la compatibilización de políticas entre los países, así como las discusiones para la liberalización y eliminación de las barreras proteccionistas ha recibido también atención por parte de estas organizaciones, contándose ya con experiencias interesantes, al igual que la integración de redes continentales de productores para el intercambio de información y el diseño de estrategias conjuntas.

Asimismo, si bien ha habido progresos importantes en materia de organización campesina y de pequeños productores, tanto la democratización de la sociedad como la necesidad de introducir mayor equidad en el proceso de desarrollo determinan que deban realizarse acciones de promoción de la organización social de este tipo de productores. Además de operar como mecanismos representativos que participen en el diálogo

sobre políticas, estas organizaciones podrán servir como medios para la integración comunitaria, para el emprendimiento de nuevos proyectos y para una más efectiva inserción en los mercados.

## **b. Las cámaras agroindustriales y de exportadores**

Dentro de los conflictos que aquejaron el desarrollo de agricultura en América Latina está la oposición tradicional entre las empresas agroindustriales y exportadoras con los productores. Salvo en aquellos rubros en los que estas funciones estaban desempeñadas por las mismas empresas en los enclaves de exportación, las oscilaciones en los precios de los mercados internacionales y las políticas internas desencadenaba una puja en torno a quien finalmente soportaba los perjuicios. Muchos de los mecanismos regulatorios establecidos procuraron mediar en estos conflictos, convirtiéndose con frecuencia en los ámbitos sobre los que las entidades representativas de los distintos intereses ejercían presión política. Este fue el papel tradicional de estas cámaras.

La eliminación de la discriminación negativa al agro, la liberación de los mercados y la necesidad de avanzar hacia un mayor valor agregado han transformado sustancialmente esa situación. En el nuevo escenario, las cámaras agroindustriales y agroexportadores constituyen núcleos estratégicos para la realización de acciones, la generación de proyectos y la promoción de la articulación interempresaria y con el sector público. Las mismas podrían ser apoyadas a través del establecimiento de sistemas de información sobre oportunidades, mercados y tecnologías, asumiendo a la vez roles crecientes en materia de aspectos tales como control sanitario y de calidad.

## **c. Las organizaciones profesionales**

Constituidas como mecanismos para el encuentro y el reconocimiento social, las organizaciones profesionales sirvieron como medios para la actualización técnica y para preservar estándares de conducta. Grupos de referencia para ingenieros agrónomos, veterinarios y economistas agrícolas, con frecuencia tuvieron una profunda influencia sobre la estructuración y desempeño de los órganos del sector público a cargo de servicios técnicos específicos. Las perspectivas y disciplinas predominantes en ellos explican en gran medida las orientaciones de las políticas de esos organismos y de las universidades.

Estas organizaciones, fundadas por pioneros con contactos con el mundo científico y profesional ajeno a la región, se enriquecieron posteriormente con los resultados de la cooperación externa, centrada por décadas en la formación de recursos humanos. El aumento en el número de sus miembros, sumado a la creciente articulación internacional, las convirtieron en mecanismos para la difusión de tecnologías, para la consolidación de nuevos enfoques, para la promoción de políticas y para la defensa de las instituciones vinculadas al desarrollo del sector.

Por lo anterior, estas organizaciones de profesionales constituyen otro actor de importancia en la fase actual del desarrollo agrícola. Su participación en programas dirigidos a la modernización del sector resulta así imprescindible, debiendo establecerse los mecanismos para el traslado institucional de sus perspectivas y para el aprovechamiento de sus capacidades.

## **d. Los sindicatos**

Por décadas, el sindicalismo agrario se concentró en las grandes explotaciones mano de obra-intensivas de la agricultura comercial de exportación. En los últimos años el fenómeno se extendió a otras realidades. Por un lado, el avance en la sindicalización de los trabajadores de las empresas vinculadas a los procesos inmediatos de poscosecha (empaques, procesamiento primario) creó nuevas alianzas y promovió la organización social en la etapa previa de producción. Por otro, ha habido intentos de sindicalización de la población campesina que obtiene parte de sus ingresos de trabajos temporarios en explotaciones de la agricultura comercial.

Las organizaciones de trabajadores deben ser movilizadas y convertidas en protagonistas del proceso de transformación de la agricultura. Sus contribuciones pueden darse en dos planos. Por una parte, a través de su intervención en los procesos de formulación de políticas, de negociación y de concertación. Ello reforzaría la democratización social y las demandas de mayor equidad. De ahí que las acciones a emprender deben abarcar el aliento a la organización sindical, brindando apoyo a su fortalecimiento a través de la integración de redes con entidades de estudio e investigación, de la capacitación de sus miembros y del intercambio de experiencias a nivel nacional y regional.

Además, el nuevo contexto de competitividad requiere que en el seno de las unidades productivas se institucionalicen comportamientos innovativos y flexibles que, en un marco de colaboración, aseguren el incremento de la productividad y de la calidad. El cambio organizacional requerido no podrá alcanzarse por lo tanto, sin una cultura que legitime y refuerce esos comportamientos. En ello los sindicatos tienen un papel crítico. Su intervención en los procesos de reconversión y renovación tecnológica puede contribuir a esa cultura, debiéndose crear para ello estructuras de negociación a nivel de empresa y de actividad y orientaciones gerenciales adecuadas para dar aliento a esta participación.

## **2.2. Los agentes económicos y el nivel de la producción**

### **a. Las empresas proveedoras de insumos**

La competitividad internacional de la agricultura depende cada vez menos de los recursos naturales. Constituye el resultado de un conjunto de atributos sistémicos y de interacciones entre distintos actores. Entre éstos están las empresas proveedoras de aquellos insumos que son los portadores de los avances tecnológicos en materia de genética, agroquímicos, maquinarias e implementos agrícolas.

El complejo proveedor de insumos ha atravesado por una evolución profunda, multiplicándose la diversidad de los mismos y planteando nuevos requerimientos sobre la capacidad empresarial, de gestión y de manejo productivo de los productores. De la provisión de insumos aislados se ha pasado a paquetes tecnológicos integrados. En la nueva agricultura los insumos constituyen porciones crecientes del costo total del producto final. Las firmas que los proveen son las efectivas inductoras del cambio técnico. Los procesos productivos de estos insumos son cada vez más industriales y menos agrícolas (semillas). El biotecnología está teniendo impactos importantes en ciertos aspectos que hacen a las cualidades de las variedades. La existencia de grandes empresas internacionales y el proceso de privatización de la tecnología agregan otra dimensión que afecta no sólo a las políticas públicas sino también a la capacidad de negociación de los sistemas productivos nacionales.

A pesar de la importancia estratégica de estas empresas, no existen mecanismos institucionales establecidos para alcanzar una mayor articulación con otras organizaciones intervinientes en la cadena agroalimentaria. Tradicionalmente, los ministerios de agricultura y ganadería han tenido sólo competencias referidas a la fiscalización de algunos de sus productos, pero los esfuerzos dirigidos a incorporar su desarrollo a marcos más comprensivos de política de modernización agrícola han sido escasos o poco exitosos.

Un aspecto fundamental de las políticas públicas referidas a la provisión de insumos consistió en la protección a su producción en forma coherente con el modelo de protección industrial. Esto llevó con frecuencia a la oposición de intereses entre productores y proveedores de insumos, ya que los costos internos afectaban negativamente a la competitividad externa. A su turno, las presiones exitosas de los primeros llevaron a la implantación de subsidios. Las políticas de liberalización de mercados y de eliminación de subsidios han tenido impactos de importancia sobre esta problemática, los que implican nuevas tensiones y la necesidad de proceder a una reconversión de la cadena productiva. Por consiguiente, se hace manifiesta la necesidad de crear nuevos mecanismos que permitan reducir la incertidumbre en el aprovisionamiento y los costos haciendo uso de la programación conjunta y de la concertación.

Una reacción reciente frente a la desarticulación apuntada han sido los intentos de vinculación de los institutos nacionales de investigación tecnológica con estas empresas. Luego un extenso período de divorcio entre los organismos públicos y el sector privado --matizado sólo por algunas transferencias efectivas en materia de semillas pero sin compartir el riesgo de la investigación y el desarrollo-- nuevas modalidades se están experimentando. Consecuencia de la reducción de los presupuestos públicos, la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento ha llevado a formas de asociación, a joint ventures y a una mayor integración entre los recursos públicos y las capacidades comerciales del sector privado. Al mismo tiempo, las empresas con presupuestos relativamente elevados para investigación y desarrollo están complementando sus actividades con el apoyo o la contratación de investigaciones realizadas en ámbitos públicos.

Una política de modernización de la agricultura no puede excluir a este sector. Por ello, es preciso atender a la creación de ámbitos para la identificación de necesidades y de oportunidades de desarrollo, para la concertación de esfuerzos, para la negociación y para la puesta en marcha de acciones conjuntas entre las organizaciones públicas y estas empresas. Esto permitirá a su vez que el estado no abandone la

perspectiva de largo plazo, atendiendo a la investigación estratégica, a aquella dirigida a producir bienes públicos y a los objetivos sociales vinculados a la equidad y la sostenibilidad.

Por otra parte, estas empresas participan de un proceso de globalización. Por ello, es fundamental que las que están localizadas en los países de la región preserven sus capacidades para suministrar insumos adecuados a las circunstancias locales que atiendan a las necesidades sociales y a las exigencias de preservación de los recursos. Todo ello abre oportunidades para una agenda de cooperación en materia de información sobre tecnologías y mercados de insumos, constitución de redes y acuerdos empresariales y alianzas estratégicas de manera de promover las capacidades de las empresas nacionales y acrecentar su competitividad.

## **b. La agricultura empresarial**

La producción agrícola tradicional estaba caracterizada por ciertos atributos estructurales: productos homogéneos (commodities), con escasa o nula capacidad de parte de los productores para tener incidencia sobre los precios o sobre la demanda, con baja articulación e interacción entre ellos, segmentada con respecto a otras unidades de la cadena agroalimentaria, etc.. Las nuevas circunstancias están complejizando y transformando en forma profunda esta realidad. A nivel de la empresa agropecuaria, la nueva situación implica modificaciones profundas en las bases de la rentabilidad, demandando cambios en las estructuras y en los comportamientos de los agentes económicos. La diferenciación de productos por calidad, contraestación o condiciones de comercialización, una intervención mayor de los productores en la secuencia de comercialización, mayores eslabonamientos con la agroindustria, etc., junto a la difusión de prácticas contables de cálculo económico y de control presupuestario propias de las empresas urbanas están desdibujando la anterior especificidad de la producción agropecuaria. Esta se diferencia cada vez menos de la producción industrial o de la actividad comercial en cuanto a sus requerimientos empresariales, utilización de la tecnología y procesos gerenciales. Como consecuencia, adquiere una nueva centralidad el desarrollo de capacidades empresariales.

En lo anterior se funda la afirmación realizada de que la agricultura forma parte de un ciclo de negocios. Cada una de las instancias de este ciclo puede interpretarse como una fase de un proceso de agregación de valor. La posición competitiva de la agricultura depende en última instancia de la capacidad para agregar valor a lo largo de este ciclo a través de una adecuada elección de tecnologías y productos, de la eficiencia de los procesos, del diseño de apropiadas estrategias de eslabonamientos y de comercialización y del incremento de la capacidad de negociación. En este ciclo, el productor constituye sólo la etapa primera.

La operación de estos factores exige la adopción de estrategias de innovación permanente en los procesos de producción, los productos, la logística y las modalidades de incorporación al mercado, con consecuencias de importancia para las políticas públicas y para los productores. Las respuestas de éstos son diversas y ponen de manifiesto estrategias vinculadas con costos de explotación, modificación de la escala de producción, introducción de nuevos rubros, asociaciones de productores para operar en los mercados de insumos y productos, avances en dirección a la agregación de valor de la producción primaria, etc.. Cada una de estas estrategias enfrenta problemas y restricciones y supone el despliegue de distintas capacidades y recursos empresariales que se manifiestan en los modelos de gestión y de decisión. En el nuevo marco de operación de los mercados, la supervivencia del productor depende centralmente del manejo microeconómico. Un productor más informado y con capacidad de generar y aprovechar redes de transacciones, que hace uso de mayores facilidades en materia de infraestructura y de comunicaciones, con una vida asociativa activa, que participa en emprendimientos cooperativos del más diverso tipo y que realiza en forma sistemática el cálculo económico, constituye el actor requerido para el desarrollo del sector.

En consecuencia, las diferenciaciones básicas entre productores radican en la inserción en ese ciclo de negocios y en cómo se articulan en él. Por lo tanto, el tamaño de la explotación o el tipo de rubro productivo no son los únicos criterios para establecer las diferentes situaciones que enfrentan o para inferir sus capacidades empresariales. Las relaciones en los mercados de insumos y con las etapas posteriores a la producción son los factores críticos, no necesariamente asociados a aquellas dimensiones. Es en éstos en los que radica su autonomía y su capacidad para apropiarse del valor generado y donde se localizan las oportunidades que debe aprovechar.

Las transformaciones no son percibidas por todos los productores ni pueden ser aprovechadas por categorías importantes de ellos por la existencia de diferencias significativas en materia empresarial y de financiamiento. Por cierto, cada productor individual tiene una capacidad limitada para actuar en este

escenario y apropiarse de un mayor valor. Razones de escala de producción y de volúmenes de recursos involucrados para tener incidencia en las distintas fases del ciclo hacen que sea particularmente necesaria aquella capacidad empresarial de manera de diseñar y ejecutar estrategias que maximicen posibilidades y aprovechen oportunidades. Para ello, se reclama un notable esfuerzo en materia de información, educación y capacitación, de adquisición de nuevas actitudes y de adopción de nuevas filosofías en torno a la producción y la empresa. Las organizaciones de productores deben ser el foco de la acción, promoviendo la formación de redes para el suministro de información sobre mercados, tecnologías y prácticas empresarias, apoyando acciones de capacitación y asignando recursos para la realización de estudios. Por su parte, las políticas públicas pueden facilitar la superación de aquellos problemas y restricciones, a la vez que promover la consolidación de esas capacidades y el acrecentamiento de los recursos disponibles.

### **c. Los campesinos y los pequeños productores**

La problemática de los campesinos y de los pequeños productores estuvo asociada durante la década del sesenta a la problemática del acceso a la tierra y a la reforma agraria. En los setenta, el énfasis fue puesto en los proyectos de desarrollo rural, los que procuraban dinamizar a comunidades enteras a través de la organización, la tecnología y la inversión social. El foco se ha localizado ahora en las articulaciones de esa producción con las etapas siguientes de transformación y comercialización. El objetivo es, junto con la preservación cultural, el desarrollo social y la incorporación plena a la ciudadanía, la reducción de las dependencias surgidas de la baja capacidad de negociación y gestión de mercados.

Debido a los esfuerzos de promoción y como consecuencia de un proceso de maduración de capacidades y de creciente autonomización, sus organizaciones fueron adquiriendo progresivamente un papel de mayor importancia como identificadoras de problemas, generadoras de demandas, protagonistas de iniciativas en el plano productivo y aún como actores políticos de significación a nivel local o regional. Por ello, las cooperativas y las organizaciones de pequeños productores son instrumentos por los que esta población puede encontrar el camino para una inserción productiva y justa en los mercados. Pero ellos enfrentan limitaciones en materia de capacidad organizacional, acceso a la información y a las tecnologías y disponibilidad de financiamiento. Su fortalecimiento institucional debe, por lo tanto, dar lugar a acciones integradas centradas en el desarrollo de la participación social, de la gerencia empresarial y de las articulaciones externas. En particular, debe procurarse la formación de redes nacionales y regionales, la concreción de instancias federativas y la incorporación a cadenas agroindustriales.

### **d. La industria de alimentos**

Con respecto a la industria procesadora pueden formularse consideraciones semejantes a las planteadas para las empresas proveedoras de insumos. En particular, una condición necesaria para avanzar en la modernización de la agricultura es una consideración integrada del ciclo productivo en que interviene la industria. Por ello, en este campo se plantea como requisito inevitable una reforma institucional del sector público que pueda posibilitar una mayor coordinación horizontal entre las políticas y una más efectiva articulación vertical al interior de las cadenas productivas.

Las empresas de la industria alimenticia enfrentan desafíos semejantes a los del resto de las empresas industriales. La adaptación a un cambio tan radical en el contexto de instituciones y de políticas como el que está atravesando la mayoría de los países de América Latina debe acompañarse de una transformación en los procesos productivos, en las prácticas de gestión y en las culturas organizacionales motivada por el impacto de las nuevas tecnologías y por la nueva dinámica de los mercados. La mayor productividad y la innovación son las herramientas para la competitividad, la que cada vez menos depende de las acciones aisladas de las empresas, sino de éxito de éstas en integrarse en redes de producción y servicio y de establecer alianzas estratégicas. Es por ello que la supervivencia y el éxito sólo quedan aseguradas por la visión empresarial y por la capacidad gerencial para movilizar recursos, ganar legitimidad y preservar la flexibilidad.

La industria alimenticia no sólo debe proveer a la sociedad de productos suficientes, de calidad, accesibles y que no dañen el medio ambiente, tal como lo imponen los objetivos de competitividad, equidad y sostenibilidad. También puede realizar contribuciones significativas al comercio exterior. Para ello los atributos anteriores pasan a ser fundamentales. Un mercado cada vez más exigente en materia de calidad, más diversificado en sus demandas y al que se incorporan cada día nuevos productos y oferentes, exige que las empresas y las asociaciones empresarias dispongan de capacidades que en muchos casos aún están débilmente establecidas.

Reconocido el papel de estas empresas, debe estimularse la formación de redes de empresas para el intercambio de información, para la complementación productiva y para el establecimiento de alianzas estratégicas. De igual manera, deben apoyarse los mecanismos para la identificación de oportunidades brindadas por los recursos disponibles, por los avances tecnológicos y por cambios en los mercados, para la elaboración de proyectos y para la puesta en marcha de nuevos emprendimientos.

### **2.3. El nivel de la formación de recursos y los sistemas de apoyo**

#### **a. Empresas suministradoras de servicios técnicos**

En muchos países de la región se ha producido la emergencia y el desarrollo de múltiples empresas integradas por técnicos y profesionales que suministran diversos servicios a la producción primaria y a la industria, sustituyendo o complementando servicios prestados antes con exclusividad por el sector público: transferencia tecnológica, consultoría en materia de proyectos y de gestión, análisis de mercado, etc..

En el nuevo contexto, las contribuciones de estas empresas tienen una creciente importancia. De la capacidad de sus recursos técnicos depende en gran medida la competitividad de la agricultura ampliada, ya que los servicios que suministran sólo podrían ser producidos al interior de las empresas en aquellas que por su dimensión pueden incorporar estas funciones.

Las prácticas establecidas determinaron con frecuencia que la relación entre estos agentes y los organismos públicos fuera de rivalidad y competencia. Las diferencias en los marcos institucionales de cada uno de ellos, la disponibilidad relativa de recursos y, muy especialmente, la frecuente estratificación de los receptores de los servicios cristalizaron racionalizaciones ideológicas, perspectivas tecnológicas y metodologías de acción. Todo ello constituye barreras que deben ser superadas para que los países puedan hacer un uso integrado de los recursos de que disponen.

Ese uso requiere coordinación de esfuerzos, acciones conjuntas, complementación de capacidades y nuevos instrumentos de política. Todo ello puede dar lugar a experimentos que permitan el acceso de los pequeños productores a los servicios privados, el refuerzo de estos por el desarrollo de sus capacidades a través de acciones de fortalecimiento realizadas por las instituciones públicas, programaciones conjuntas, etc..

#### **b. Los organizaciones de productores que suministran servicios**

En la sección anterior se hizo referencia a la expansión de las funciones y de los servicios de las organizaciones de productores. Aquí se hace referencia a los mecanismos para la experimentación y la difusión de tecnologías que están proliferando. Nacidos algunos de ellos del seno de las asociaciones por producto y otros por grupos de productores con proximidad geográfica y homogeneidad social, confrontan en el presente la necesidad de responder a las nuevas demandas de un sector más complejo.

Esas demandas tienen un doble origen. Por un lado, surgen como consecuencia de la reducción de los servicios de extensión públicos que se ha registrado en muchos países de la región. Las empresas de servicios técnicos y estas asociaciones son los únicos sustitutos existentes, quedando a veces sin el soporte que la investigación brinda en las instituciones públicas. Por otro, están sufriendo un proceso de transformación por la mayor relevancia de las problemáticas empresariales y de gestión en un contexto en que crece la competencia entre productores por la diferenciación de productos y mercados. La experiencia de los grupos CREA en países del Cono Sur es ilustrativa al respecto.

Consecuencia de lo anterior es la exigencia de procurar apoyos de otros tipos de organizaciones con capacidades técnicas en estos campos, lo que abre posibilidades ciertas para el desarrollo de mecanismos de complementación y la constitución de redes de organizaciones públicas y privadas de servicio a la producción.

#### **c. Universidades, escuelas de formación técnica e institutos de investigación**

La universidad es una institución que ha sufrido cambios importantes en las últimas décadas. Se ha multiplicado su número, se ha desarrollado un importante sector de universidades privadas, sus programas se han especializado, han proliferado los cursos de formación media y los posgrados y la vinculación con el sector productivo se ha intensificado. De igual manera, en varios países de la región se han establecido

centros e institutos de investigación que realizan los más diversos tipos de estudios sobre aspectos tecnológicos, económicos y sociales de la agricultura.

En particular, en el caso de las instituciones vinculadas al sector público, el aislamiento, la fijación de las propias agendas de investigación y la formación de recursos humanos sin responder ni a las demandas del sector productivo ni a una programación nacional, hicieron que sus contribuciones efectivas al desarrollo fuera aún mucho menor que lo que podría derivarse de los escasos recursos con que contaron.

En los últimos años se está produciendo una reacción positiva. Los institutos de investigación agropecuaria están integrando sus programas con las universidades. Los centros de investigación social están realizando contribuciones significativas al diálogo sobre políticas. Además, las escuelas técnicas están replanteando sus programas y sus metodologías.

Las universidades y los institutos de investigación deben ser incorporados plenamente en las redes institucionales para la modernización de la agricultura. Deben promoverse de esta manera sus relaciones con las organizaciones de productores. El estímulo al sector público para hacer un uso más frecuente y sistemático de sus recursos es otro campo en el que se requiere el diseño de modelos y mecanismos que puedan ser implementados en los países.

#### **d. Fundaciones y organizaciones no gubernamentales**

Las fundaciones y organizaciones no gubernamentales vinculadas al agro y a la preservación de recursos han tenido un importante desarrollo. Su significación es particularmente importante en algunos países de la región, siendo el universo de las mismas extremadamente heterogéneo. Constituyen mecanismos estimulados por el aporte de la cooperación internacional cuyos propósitos son contribuir al desarrollo de capacidades y a la resolución de problemas, en particular de los sectores sociales en situación de pobreza o marginamiento.

Las ONGs, iniciadas en base al voluntariado o la militancia política, ganaron en profesionalidad y activismo con el apoyo de la cooperación internacional y su legitimidad social. Con modalidades de acción participativas, sus aportes no se redujeron a lo técnico-productivo, sino que con frecuencia esta orientación pasó a subordinarse a objetivos de más largo plazo dirigidos a reforzar la autonomía de la organización social. Demostraron flexibilidad y eficiencia para el trabajo en microproyectos y para la promoción social.

Las fundaciones y las ONGS pueden ya evidenciar experiencias exitosas en los más diversos campos (promoción de intereses específicos, organización social, transferencia de tecnología, ejecución de proyectos productivos, etc.) utilizando metodologías participativas e innovadoras. Esas experiencias realizadas en general en el seno de pequeñas comunidades, brindan elementos suficientes para avanzar en la replicación y masificación de modelos de acción social dirigidos a la promoción y al desarrollo. Si bien las expectativas generadas en su torno se han visto en ocasiones frustradas, sus contribuciones en el campo de las modalidades de intervención son evidentes y merecen la atención de las políticas públicas.

Por muchos años, el universo de las ONGs ha vivido distanciado del sector público, ya sea por las circunstancias políticas atravesadas o por sus estrategias de autonomía o confrontación. No obstante, es conveniente fortalecer los mecanismos a través de los cuales sus contribuciones puedan alcanzar una significación macrosocial por medio de la agregación de los impactos de sus acciones, de la transferencia y difusión de sus modelos de acción y de su participación en los procesos de formulación de políticas y programas.

## **VI. LOS ATRIBUTOS CONJUNTOS DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD**

La nueva institucionalidad debe hacer frente a un conjunto de desafíos que plantean requerimientos que deben ser satisfechos. En este capítulo final se plantean las funciones que deben ser desempeñadas en forma conjunta por los sectores público y privado.

### **1. La función prospectiva**

La nueva institucionalidad requiere contar con capacidades para el desempeño del papel de vigía,

identificando tendencias en materia de tecnologías, productos y mercados y desarrollando una comprensión clara de la estructura de la producción, de las necesidades de los consumidores y de las estrategias y fortalezas de los competidores. A partir de ello, debe existir capacidad para realizar ejercicios de planeamiento estratégico sectorial y para apoyar los esfuerzos que en la misma dirección realicen las organizaciones de productores por rubro, regionales y locales.

Un resultado de estos ejercicios podría ser la formulación de programas y proyectos dirigidos a la reconversión de producciones enteras, al desarrollo de nuevas producciones, al impulso de actividades que agreguen valor a la producción primaria y a la instalación de capacidades para el suministro de servicios a los productores. En principio, la orientación estratégica básica debería ser el desarrollo de mercados más sofisticados y exigentes para satisfacer necesidades respaldadas por un mayor poder de compra.

## **2. La promoción de la agricultura**

Todo lo referido a la inserción del sector agrícola en el nuevo modelo de desarrollo, la evolución de los mercados internacionales, el seguimiento de la situación macroeconómica para identificar las consecuencias y oportunidades abiertas, el estudio y la formulación de propuestas en torno a la competitividad del sector pasa a ser una temática de extrema importancia que por su envergadura y comprehensividad requieren una perspectiva referida a la totalidad del sector.

Ello implica la adopción de objetivos de promoción activa de la modernización y reconversión de los productores, de las empresas rurales y de la producción. Además, y como se anticipó, en las nuevas condiciones la promoción del sector requiere la capacitación de los planteles de las organizaciones públicas, de la dirigencia sectorial y el apoyo a la organización local para su fortalecimiento.

## **3. La representación intersectorial**

Un sector agrícola más complejo e interrelacionado requiere contar con una comunicación sistemática con otros ámbitos del sector público, con las organizaciones de industriales y de comercialización, con los proveedores de insumos, infraestructura y servicios, etc.. Si la competitividad es un atributo que trasciende los límites de la empresa y del sector, los esfuerzos encaminados a acrecentarla deben necesariamente ser el resultado de "alianzas estratégicas" por las que se creen eslabonamientos a lo largo de las cadenas de valor. Esto supone, en muchos casos, la superación de viejas confrontaciones para asumir conductas colaborativas en el marco de una mayor competitividad internacional.

Por cierto, sería ingenuo suponer que todas las relaciones con otros actores sociales se darán en el marco de esa colaboración. En muchos casos, éstos actúan en condiciones monopólicas o cuasimonopólicas, enfrentando los productores a interlocutores contralizados o que controlan recursos sustancialmente superiores a los de conjuntos particulares de agricultores. Por ello, el sector requiere contar con fuertes entidades representativas de nivel central para promover aquellas alianzas y para participar en dichas negociaciones, concentrando recursos para potenciar sus capacidades.

## **4. La representación en el medio internacional**

Las condiciones de proteccionismo en que se desarrolla el comercio mundial de muchos productos agrícolas, junto a los impactos de la integración entre países, la ampliación de mercados, el surgimiento de asociaciones regionales y la existencia de nuevos ámbitos para la compatibilización de políticas, así como las discusiones para la liberalización y eliminación de las barreras proteccionistas, obliga a la articulación de países y de productores a nivel supranacional y a la participación en mecanismos y foros que trascienden a los marcos y a las competencias del estado nacional. En este sentido se cuenta ya con experiencias interesantes en materia de integración de redes continentales de productores para el intercambio de información y el diseño de estrategias conjuntas.

## **5. La participación en los mercados**

Como consecuencia de la multiplicación de mecanismos representativos y de la expansión de sus actividades a otros campos, se abren nuevas oportunidades para la participación de las organizaciones de productores en programas y proyectos de desarrollo productivo, agroindustrial y comunitario, para su mayor involucramiento en programas de innovación tecnológica y para la puesta en marcha en mecanismos de negociación y concertación en áreas geográficas subnacionales.

El proceso de privatización de los órganos gubernamentales vinculados a la comercialización agrícola ha puesto en un plano más visible y estratégico a las organizaciones de productores. En algunos países han asumido las funciones antes desempeñadas por el estado, significando esto un impacto notable sobre su perfil institucional, sobre el volumen de recursos que controlan y sobre sus capacidades de gestión. El tránsito de entidades exclusivamente representativas a comercializadoras en gran escala constituye un desafío cuya superación plantea demandas inéditas.

## **6. La prestación de servicios y la promoción de negocios**

Los servicios a la agricultura fueron hasta hace poco monopolizados por el sector público. La existencia de capacidades para la complementación por el sector privado abre oportunidades para avanzar en la acción conjunta en lo referido a:

- a) la promoción de la producción en mercados externos, a través de la generación de imágenes de diferenciación de producto, el establecimiento de mecanismos especiales para la promoción de exportaciones, la participación en ferias, el suministro de salvaguardas y garantías sobre calidad y prestaciones a los compradores, etc..
- b) la participación en el control sanitario y de calidad,
- c) el apoyo a los empresarios que inicien proyectos de integración downstream, a través de la asistencia técnica y el suministro de información,
- d) la constitución de mecanismos de garantía para el acceso al financiamiento,
- e) la identificación de rubros con potencial exportador.
- f) el desarrollo de los recursos humanos del sector a través de planes colaborativos de formación y capacitación.

A su vez, la defensa de las ventajas competitivas de la agricultura requiere disponer de capacidades técnicas y profesionales suficientes para mantener la actual inserción en los mercados y acrecentarla, así como una escala suficiente. En este sentido, las organizaciones de productores pueden:

- a) promover la integración de asociaciones de productores para actuar en los mercados internacionales,
- b) identificar las oportunidades y estimular la creación de joint-ventures entre productores, industriales y exportadores para ganar nuevos nichos,
- c) participar en empresas de comercialización externa.

Todo ello implica la necesidad de avanzar en la reconversión de las organizaciones de productores. Para realizarla, las mismas deberán emprender acciones sistemáticas tendientes a darles una adecuada visión estratégica, objetivos acordes con los desafíos enfrentados y capacidades técnicas suficientes para operar en un contexto más complejo y competitivo.