

Gobernanzas multiactor y multinivel para las políticas de desarrollo productivo en agrocadenas y territorios rurales

OCTAVIO SOTOMAYOR
MONICA RODRIGUES
ADRIÁN RODRÍGUEZ
PAUL WANDER
JEANNETTE SÁNCHEZ

Desarrollo Sostenible



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Trabajando por
un futuro productivo,
inclusivo y sostenible

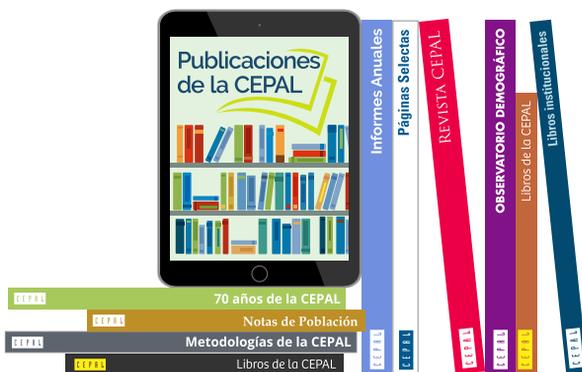


DESARROLLO en transición



Instrumento regional
de la Unión Europea para
América Latina y el Caribe

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

Gobernanzas multiactor y multinivel para las políticas de desarrollo productivo en agrocadenas y territorios rurales

Octavio Sotomayor
Monica Rodrigues
Adrián Rodríguez
Paul Wander
Jeannette Sánchez



Libros de la CEPAL

162

José Manuel Salazar-Xirinachs

Secretario Ejecutivo

Javier Medina

Secretario Ejecutivo Adjunto Interino

Raúl García-Buchaca

Secretario Ejecutivo Adjunto
para Administración y Análisis de Programas

Carlos de Miguel

Oficial a cargo de la División de Recursos Naturales

Sally Shaw

Directora de la División de Documentos y Publicaciones

Esta publicación fue preparada por Octavio Sotomayor, Monica Rodrigues, Adrián Rodríguez, Paul Wander y Jeannette Sánchez, de la División de Recursos Naturales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto “Tecnologías digitales para una revolución agrícola sostenible e inclusiva en los países en transición”, del Mecanismo Regional para el Desarrollo en Transición.

Ni la Unión Europea ni ninguna persona que actúe en su nombre es responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en esta publicación. Los puntos de vista expresados en este estudio son del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Unión Europea.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos, enlaces o marcadores a sitios externos incluidos en esta publicación, ni por las menciones de sociedades mercantiles o nombres comerciales de productos y servicios, y no deberá entenderse que existe adhesión a sitios, su contenido, sus responsables ni a los productos o servicios que se mencionen u ofrezcan.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las Naciones Unidas o las de los países que representan.

Diseño de portada: María Luisa Avaria

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-122131-2 (versión impresa)

ISBN: 978-92-1-002246-0 (versión pdf)

ISBN: 978-92-1-358662-4 (versión E-PUB)

Número de venta: S.23.II.G.15

LC/PUB.2023/17-P

Distribución: G

Copyright © Naciones Unidas, 2023

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.23-00244

Esta publicación debe citarse como O. Sotomayor y otros, *Gobernanzas multiactor y multinivel para las políticas de desarrollo productivo en agro cadenas y territorios rurales*, Libros de la CEPAL, N° 162 LC/PUB.2023/17-P, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Agradecimientos

Una primera versión de esta publicación recibió una serie de observaciones y comentarios que contribuyeron a ella significativamente. Se agradece a Marcela Aedo (Consultora, Chile), Arturo Barrera (Universidad Central de Chile), Antonio Buaunain (Universidad de Campinas, Brasil), Martine Dirven (ex-Jefa de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)), Jorge Katz (Universidad de Chile, ex-Jefe de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL), Mina Namdar (Qualitas AgroConsultores, Chile) y Ximena Quezada (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)), quienes leyeron capítulos del documento, haciendo valiosos comentarios que ayudaron a mejorarlo. Un reconocimiento especial a Cielo Morales y Marco Dini, colegas de la CEPAL, que revisaron y comentaron el documento completo e hicieron contribuciones relevantes a él.

Los autores también agradecen los aportes de los siguientes amigos y colegas con los que se analizaron, a lo largo de varios años, los temas que se abordan en la publicación, y que sugirieron ideas o suministraron valiosa información: Julio Berdegué (Consultor, Chile), Carlos Furche (Consultor, Chile), Miguel Gómez (Consultor, Nicaragua), Pedro Güell (Universidad Alberto Hurtado, Chile), Laurens Klerkx (Universidad de Wageningen, Reino de los Países Bajos), Christian Marlin (Jefe de Misión de la Asistencia Técnica Internacional de la Unión Europea para el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca del Ecuador para la reactivación productiva pospandémica), Byron Miranda (Consultor, Nicaragua), Eric Sabourin (Centro de Investigación Agrícola para el Desarrollo Internacional (CIRAD, Francia), Horacio Santoyo (Universidad Autónoma Chapingo, México),

Cesar Sotomayor (Proyecto GEF-FAO Agrobiodiversidad, Perú), Carolina Trivelli (Consultora, Perú), Mireya Valencia (Universidad de Brasilia, Brasil) y Javier Villacís (AgroPaís, Ecuador).

Se reconoce también el aporte de las siguientes personas de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO): Luis Beduschi, Raúl Contreras, Mariana Escobar, Joao Intini, Eduardo Ramírez, Ricardo Rapallo, Adoniram Sánchez y Maya Takagi; del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA): Joaquín Arias, Fernando Barrera, Hugo Chavaría y Mario León; de Procasur: Juan Moreno y Pablo Olmeño, así como de colegas de la CEPAL de la División de Recursos Naturales, la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, la División de Comercio Internacional e Integración, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y de la sede subregional de la CEPAL en México. Con todos ellos la Unidad de Desarrollo Agrícola y Biodiversidad de CEPAL mantiene intercambios sobre las materias de las que trata esta publicación en el marco del programa ordinario de trabajo conjunto, lo que ha permitido contrastar ideas y mejorar los planteos. Otro tanto ha sucedido con colegas de la Red de Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina (Red PP-AL), en particular su comité coordinador: Pedro Arbeletche (Universidad de la República, Uruguay), José Arze (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA, Costa Rica), Héctor Ávila Sánchez (Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM, México), Frederic Goulet (Centro de Investigación Agrícola para el Desarrollo Internacional (CIRAD, Francia), Catia Grisa (Universidad Federal de Río Grande del Sur (UFRGS), Brasil), Jean Francois Le Coq (CIRAD, Francia), Maria Mercedes Patrouilleau (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA, Argentina), Sergio Pereira Leite (Universidad Federal Rural de Río de Janeiro (UFRRJ), Brasil), Fernando Sáez (Universidad Nacional, Costa Rica) y Doris Sayago (Universidad de Brasilia, Brasil). También se agradece a Rubén Flores e Ignacio Moncayo (FAO), Federico Villarroel (IICA), Eugenio Díaz Bonilla (Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI)), Dalila Cervantes (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)), Fabricio Bresciani (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y Gonzalo Muñoz (Banco Interamericano de Desarrollo (BID)), con los cuales se realizó un trabajo interinstitucional para instalar un espacio común de trabajo.

Índice

Resumen	9
Introducción.....	11
Parte 1	
Aspectos conceptuales.....	27
Capítulo I	
Política industrial y política agrícola.....	29
A. El sector agroalimentario y los recursos naturales	29
B. Actualidad de las políticas industriales	32
C. Especificidad de las políticas agrícolas	33
D. Gobernanza multinivel.....	36
E. Estilos de gobernanza	38
F. Gestión de conflictos.....	46
1. Competencia y cooperación	46
2. Reciprocidad.....	48
Capítulo II	
Cómo mejorar las instituciones.....	53
A. El papel estratégico del Estado.....	53
B. El valor de las estrategias colectivas	56
C. Complementariedades y jerarquías institucionales	59
D. Mejoramiento de las instituciones	60
E. Transferencia de modelos y configuraciones políticas.....	61
F. Intermediarios individuales.....	63
G. Intermediarios institucionales	64
H. Función de las empresas líderes.....	67

Parte 2

Análisis de experiencias	69
--------------------------------	----

Capítulo III

Integración de agrocadenas	71
A. Administración de cadenas.....	71
1. Las comisiones nacionales por rubro de Chile	72
2. Los Comités Sistema Producto de México	91
3. Experiencias comparadas	104
B. Alianzas público-privadas	111
1. Adopción de normas privadas por parte del sector público: las corporaciones parafiscales de Costa Rica	111
2. Corregulación y coproducción: encadenamientos entre pequeñas y grandes empresas	118
3. Experiencias comparadas	124
C. Autorregulación y autoorganización.....	127
1. Las cooperativas.....	127
2. La comunidad virtual Yo Joven & Rural en Chile	128
3. La Fundación Manuel Mejía en Colombia	129
4. Experiencias comparadas	131

Capítulo IV

Integración de territorios rurales	133
A. El enfoque de desarrollo territorial rural	133
B. Una evolución necesaria.....	137
1. El problema de la sectorización	138
2. Desarrollo productivo y acceso a servicios	140
3. Flujos económicos y polarización.....	141
4. Límites operativos	143
C. Innovación tecnológica y cadenas productivas	144
D. Competencias y universos cognitivos	146
E. Tipos de enfoques multisectoriales	147
1. Enfoque sectorial ampliado: la experiencia de INDAP.....	147
2. Enfoque multisectorial integrado: la experiencia del programa Territorios de la Ciudadanía.....	149

Parte 3

Trabajar en áreas rurales rezagadas.....	151
------------------------------------------	-----

Capítulo V

Inversiones en red	153
A. Una estrategia plural.....	153
B. El caso de los territorios rezagados.....	154
C. El enfoque de construcción de nicho.....	158
D. Estrategias prediales	159
E. Valorización de nichos y activos locales	163
F. Plataformas de servicios cogestionadas.....	165

1. Mejoramiento productivo: inversiones de bajo costo.....	170
2. Mejoramiento productivo: inversiones de alto costo	174
3. Pago por servicios ecosistémicos.....	176
G. La necesidad de una nueva caja de herramientas	178
H. Medición y rendición de cuentas	178
Conclusiones.....	181
Bibliografía.....	185

Cuadros

I.1 Modelos de gobernanza según la función del gobierno	41
I.2 Ejemplos de alianzas público-privadas utilizadas en el sector agrícola	43
III.1 Chile: comisiones nacionales por rubro.....	73
III.2 Chile: Consorcios Tecnológicos del sector alimentario, primera y segunda convocatoria (2004 y 2005)	81
III.3 Chile: principales hitos del programa de trabajo del sector lácteo, 2000-2018.....	84
III.4 Chile: prácticas de reciprocidad en la cadena láctea, 2000-2012.....	89
III.5 México: Comités Sistema Producto agrícolas, pecuarios y acuícolas y pesqueros a nivel nacional.....	93
III.6 México: características de los Comités Sistema Producto de dos agrocadenas tradicionales.....	94
III.7 Comparación de las comisiones por rubro de Chile y los Comités Sistema Producto de México	105
III.8 Costa Rica: corporaciones por rubro.....	112
III.9 Chile y Ecuador: comparación de los Programas de Desarrollo de Proveedores (PDP) y el Programa de Alianzas Productivas (PAP) con el enfoque de negocios inclusivos.....	123
III.10 América Latina y el Caribe (7 países): tipología de fallas de red en agrocadenas.....	127
V.1 Guía de observación para encontrar soluciones de bajo costo.....	164

Gráfico

III.1 Precios de la leche entera en polvo, 1990-2012	88
------------------------------------------------------------	----

Recuadros

I.1 Agrocadenas y clústeres	40
II.1 Diferencias entre el enfoque jerárquico y el enfoque de “orientación contextualizada”	58
III.1 Brasil: cámaras sectoriales y temáticas	103
III.2 Colombia: fondos parafiscales	116
V.1 Ampliación de las nociones de productividad en la agricultura de subsistencia	156

V.2	Innovación en fincas dedicadas a actividades de subsistencia.....	160
V.3	Sistemas locales de innovación.....	169
V.4	Soluciones endógenas y transformación del sistema alimentario: reflexiones a partir de una experiencia colombiana	169
V.5	Perú: el sistema de extensión horizontal Haku Wiñay.....	171
V.6	Nicaragua: el sistema de extensión horizontal Programa Campesino a Campesino.....	172
V.7	Brasil y Chile: programas de infraestructura de bajo costo.....	172

Diagramas

1	El sistema alimentario.....	15
III.1	Dos enfoques productivos.....	119
IV.1	Nuevo paradigma del desarrollo rural.....	136

Resumen

En todos los informes de los períodos de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) elaborados desde 2010, se plantea la necesidad de reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe mediante un gran esfuerzo público y privado para aumentar la productividad, la sostenibilidad y la cohesión social (CEPAL, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018 y 2020). En los últimos años, tras el fin del superciclo de los productos básicos, el proceso de desarrollo de los países de la región ha avanzado con dificultades, en un contexto de altos niveles de restricción fiscal y bajo la amenaza del cambio climático. La situación ha empeorado con la crisis económica y sanitaria derivada de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), cuyos efectos recién empezamos a vislumbrar. La recuperación de la pandemia y la reconstrucción de un sistema económico que garantice la estabilidad mundial constituyen la gran empresa de los próximos años. Ante un escenario difícil, caracterizado por grandes problemas, la escasez de recursos (públicos y privados) y la fragilidad de las instituciones, en este documento se analizan las nuevas estructuras de gobierno que los sectores público y privado aplican en la agricultura regional para gestionar las agrocadenas y los territorios rurales.

El análisis tiene tres objetivos: i) promover una reflexión conceptual para mejorar los procesos de coordinación de actores, en el contexto de una alianza entre numerosas partes interesadas, sobre la base de un enfoque de sistemas sociales; ii) analizar las buenas prácticas en materia de políticas agrícolas e innovación tecnológica, a partir de los éxitos y fracasos en la gobernanza multinivel; y iii) reflexionar acerca de la manera en que estos nuevos conceptos podrían incidir en el diseño de nuevos programas de

inversión en territorios rurales rezagados, apelando a los líderes locales y al empleo de tecnologías de bajo costo, la agroecología y la digitalización, que se están adoptando progresivamente en el mundo rural.

Los resultados del trabajo revelan un gran dinamismo en materia de políticas públicas y experiencias privadas, que se refleja en procesos de rediseño institucional y modalidades de trabajo basadas en la cooperación entre los sectores público y privado. En este estudio se indaga sobre la aplicación de modelos de coordinación no jerárquicos para promover el orden social y destacar la importancia otorgada a los actores privados que también participan en la gestión de las políticas sectoriales y territoriales: organizaciones no gubernamentales (ONG), asociaciones locales, empresas, cooperativas, fundaciones, organismos parafiscales, universidades, institutos técnicos y redes sociales, entre otros. Ante los actuales desafíos mundiales de gobernabilidad, se estudia la aplicación de políticas agrícolas y rurales basadas en la coordinación de redes de actores, para lograr una agricultura regional y un mundo rural más competitivos, sostenibles e inclusivos. ¿Cuáles de estos instrumentos sirven y para qué propósito? ¿Qué lecciones se pueden obtener de los éxitos y los fracasos? En el análisis se arroja luz sobre las opciones existentes y se evalúa su adecuación a las diferentes realidades agrícolas y rurales de la región.

Introducción

A. Un mundo cambiante

“El mundo ha cambiado”. “Ya no sabemos qué hacer para que las cosas funcionen”. “Hay frustración frente a los resultados logrados”. “Todo se subordina a la competencia, a la eficacia y a la necesidad de asegurar el bienestar”. “La política se ha transformado en esclava servil de la economía”. “El rol inquisidor de las redes sociales incide en el debate público.” Antes de la crisis provocada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), estas frases ya aparecían en forma recurrente en artículos académicos y reuniones entre autoridades, expertos y dirigentes sociales. Revelaban las dificultades para gobernar un mundo cada vez más complejo y resumían una cierta sensación de impotencia frente a los grandes problemas mundiales: hambre, pobreza, desempleo, desigualdad social, violencia, cambio climático y muchos otros desequilibrios económicos, sociales y ambientales.

La conjunción de esas crisis afectaba la macroeconomía y la microeconomía. En la macroeconomía, el objetivo del modelo prevaleciente era crecer en forma sostenible, a tasas que permitieran crear buenos empleos y reducir las desigualdades, con una lógica de beneficios para todos y niveles razonables de estabilidad. Sin embargo, el modelo se ha revelado insuficiente: bajas tasas de crecimiento, desempleo, crecientes desigualdades sociales, endeudamiento, deterioro ambiental y calentamiento global, entre muchas otras carencias. Se requieren escalas cada vez mayores para competir a nivel internacional, lo que da origen

a dinámicas de aglomeración y fragmentación que estructuran relaciones de poder e inciden en las oportunidades productivas y tecnológicas, la acumulación de capacidades y el funcionamiento de los mercados.

A nivel microeconómico ocurrían procesos similares: las crisis modificaban las condiciones de empleo, las políticas de bienestar social, las normas sectoriales, los modelos de negocios, las cadenas de valor y los mecanismos de cooperación internacional, en el marco de cambios tecnológicos exponenciales, pues la digitalización, la biotecnología y otras innovaciones transformaban radicalmente la realidad económica y social. Desde el punto de vista político, la ciudadanía latinoamericana ya estaba inquieta e insatisfecha con la política y cada vez más desesperanzada respecto de la democracia (Corporación Latinobarómetro, 2018). Los sistemas estatales y las instituciones estaban bajo presión, los sistemas políticos estaban sobrecargados y las redes sociales incidían en las conversaciones y las relaciones de poder.

La crisis sanitaria terminó por confirmar las previsiones sobre los nuevos riesgos mundiales de la globalización (migraciones, pérdida de biodiversidad, energía nuclear, calentamiento global). La situación actual enseña en forma dramática que las crisis sistémicas existen, que el mundo es interdependiente y que los mecanismos para gestionar el riesgo y la volatilidad son todavía muy insuficientes. La crisis sanitaria demuestra que la sociedad capitalista actual es intrínsecamente inestable y que tiene un gran potencial autodestructivo. Se vive una transformación en todas las esferas que, de no gestionarse adecuadamente, puede redundar en una crisis de gobernanza del capitalismo global. Esto es lo que algunos denominan “riesgo sistémico” (Willke y Willke, 2012). No obstante, también se ha aprendido que en estas situaciones finalmente prima la política sobre la economía, pues han sido los gobiernos y los organismos multilaterales los que, en última instancia, han administrado la crisis. En este nuevo contexto, la estabilidad económica, social y ambiental ha pasado a ser un bien público prioritario.

A la crisis sanitaria y económica se han sumado el conflicto entre la Federación de Rusia y Ucrania y el impacto creciente del cambio climático. Según la encuesta Latinobarómetro de 2021, el 70% de la población dice estar insatisfecha con la democracia y una gran mayoría piensa que su país enfrenta “grandes problemas” (Corporación Latinobarómetro, 2021). Se sabe que todo ha cambiado, pero no se alcanza a vislumbrar las repercusiones de estos cambios. La conjunción de las diversas crisis impone un compás de espera y redefine los términos de un antiguo debate que será clave para enfrentar la próxima etapa, pues es probable que estemos transitando hacia un nuevo modelo de globalización. Ante la magnitud de los problemas actuales y la multiplicidad de sus causas, se busca definir con urgencia los nuevos enfoques y conceptos necesarios para actuar.

B. Desafíos mundiales de la agricultura regional

En los últimos años, en América Latina y el Caribe se han registrado una fuerte expansión del mercado interno de alimentos y un gran desarrollo exportador. Antes de la crisis provocada por el COVID-19, estos resultados se apreciaban en la balanza comercial sectorial excedentaria (223.000 millones de dólares de exportaciones de productos agropecuarios y 85.000 millones de dólares de importaciones en 2020), en la generación de empleos y recursos fiscales y en el dinamismo de algunos espacios rurales y ciudades intermedias que viven de la producción agrícola, entre muchas otras manifestaciones.

La crisis sanitaria ha dejado en evidencia la necesidad de repensar y fortalecer las cadenas de suministro que conforman el sistema alimentario mundial. En lo inmediato, se busca una recuperación rápida, que lleve a un sistema productivo más sostenible e inclusivo. Para ello es necesario determinar sus puntos más débiles, como es el caso de la agricultura de pequeña escala, de las pequeñas y medianas empresas (pymes) rurales, y de la poca disponibilidad de tecnología agroecológica y de bajo costo para la adaptación al cambio climático. Por otra parte, en la región se debe seguir trabajando para ampliar la matriz productiva, aprovechando las ventajas para diversificar y agregar valor a la producción primaria, creando una bioeconomía dinámica en cada país. El desafío consiste en proyectar esta dinámica a largo plazo, para lo que se requiere la aplicación de políticas públicas activas de apoyo.

Con este trabajo se busca promover una reflexión específica sobre las modalidades de coordinación de actores necesarias para abordar estos desafíos. Específicamente, se plantean tres objetivos:

- Reflexionar sobre diversas experiencias de planificación y coordinación de actores para ejecutar planes de competitividad de cadenas productivas y programas territoriales de desarrollo agrícola y rural.
- Analizar diversas modalidades de encadenamiento productivo entre empresas agroindustriales y pequeñas explotaciones agrícolas.
- Buscar nuevas ideas y nuevos mecanismos para ejecutar programas de inversión en zonas pobres y territorios rurales rezagados.

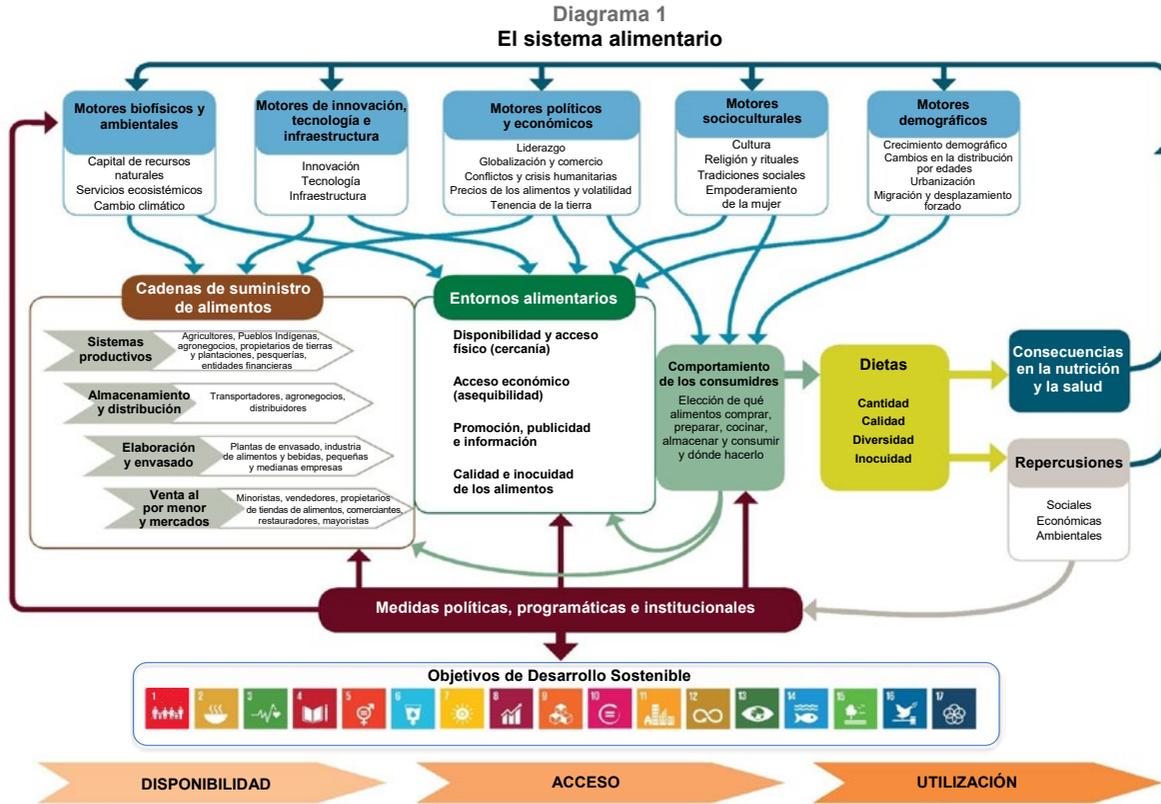
En la región se cuenta con una vasta experiencia acumulada y muchos avances importantes en las tres esferas: hay inversiones realizadas, proyectos exitosos, organizaciones consolidadas, programas públicos que muestran resultados y muchas lecciones aprendidas que podrían reproducirse. Sin embargo, estos programas públicos enfrentan grandes limitaciones presupuestarias y los sistemas institucionales tienen altos niveles de disfuncionalidad. Es por ello que estos logros no alcanzan para resolver los desafíos futuros. La pobreza y el deterioro ambiental se siguen agravando, los niveles de inversión son todavía muy bajos

y muchos territorios rurales efectivamente se están quedando atrás. En el escenario anterior a la crisis las tendencias indicaban que no sería posible alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 1 (poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo) y 2 (poner fin al hambre) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en los plazos establecidos. Ahora resultará aún más difícil. La pandemia de COVID-19 estalló en medio de las tres crisis estructurales (económica, social y ambiental) que caracterizan el escenario regional y mundial en la actualidad (CEPAL, 2020), con el reciente agravante del conflicto entre la Federación de Rusia y Ucrania. Para revertir esta situación se necesitará una gran labor colectiva de carácter público y privado, mucho más inteligente e intensa con respecto al pasado. Se espera que este libro constituya un aporte a ese proceso.

C. Sistema alimentario y régimen agroalimentario

Para aprehender la nueva realidad que se desea construir se necesitan conceptos globales que permitan dar cuenta de ella como totalidad estructurada. Uno de ellos es el concepto de “sistema alimentario”, que describe la compleja interacción entre los ecosistemas (con sus recursos de base, como suelos, agua, aire, energía y biodiversidad) y los sistemas de producción, las cadenas de suministro de alimentos y la infraestructura de distribución, conecta a los productores con los consumidores, incorpora a todas las instituciones y los actores que participan en la cadena alimentaria, y permite integrar y comprender la convergencia entre el medio ambiente, la agricultura, la industria, la ciencia, la logística, el comercio, la gastronomía y la salud humana en toda su complejidad (véase el diagrama 1).

Al analizar el sistema alimentario en la región, se constata la existencia de una institucionalidad relativamente consolidada: un sector empresarial compuesto por medianos y grandes productores agrícolas, pymes y empresas agroindustriales. Algunas de estas últimas son grandes transnacionales y pueden incidir en los precios y otras variables clave. También existen alrededor de 20 millones de unidades productivas dedicadas a la agricultura familiar, que cuentan con un valioso patrimonio productivo y ambiental. Si bien algunas de estas unidades están organizadas en cooperativas (y otras asociaciones) y han podido superar sus limitaciones de escala, la mayor parte de ellas ha quedado al margen del proceso de desarrollo y globalización y representa una parte importante de la pobreza rural. Todos estos actores se organizan en forma de cadenas productivas (nacionales e internacionales), en general bastante consolidadas, cuyo funcionamiento difiere según los rubros productivos, los precios internacionales, los tipos de empresas y los países de que se trate, entre otras contingencias coyunturales.



Fuente: Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición (HLPE), *La nutrición y los sistemas alimentarios. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición*, Roma, 2018.

El concepto de “régimen agroalimentario” es otra herramienta útil para comprender al sector alimentario en su totalidad, pues sirve para describir la regulación del sistema alimentario, que corresponde a un determinado estadio de evolución del capitalismo mundial y a las relaciones de fuerza que imperan en él. El análisis se hace desde la perspectiva de las relaciones de poder que se establecen entre países, zonas geográficas y sectores de la economía mundial, considerando una mirada histórica a largo plazo (Friedman, 2009). Como bien señalaba Prebisch, la contradicción entre los países centrales y los países periféricos persiste en el tiempo y, por lo general, prevalecen los intereses de los primeros debido a su superioridad técnica y económica (Prebisch, 1976). Estas relaciones se reproducen en todos los países y generan equilibrios y desequilibrios económicos, sociales y ambientales que en última instancia determinan la evolución del sistema alimentario y de la economía mundial.

Para describir un régimen agroalimentario puede ser útil emplear las formas institucionales usadas por la escuela francesa de la regulación para caracterizar los “tipos de capitalismo” a nivel nacional (Friedman, 2009). En el marco de ese análisis se asume que el capitalismo es el único sistema económico disponible a escala mundial en la actualidad, pero que es muy diferente según se trate de los Estados Unidos, Europa, China o la Argentina. Este enfoque se ha utilizado para caracterizar la expresión de dicho sistema capitalista en cada nación o bloque de países (Boyer, 2015).

Si se aplica esta mirada a nivel mundial, un régimen alimentario supone, en primer lugar, el predominio de algunos rubros productivos con una determinada inserción en el mercado global. La combinación de rubros predominantes y la forma de inserción en los mercados define la relación de poder dentro de la cadena, determinando aspectos como la superficie cultivada, localización, nivel tecnológico, agregación de valor e inserción comercial. A ello se suman el régimen monetario y financiero, determinadas formas de competencia entre empresas (desde los monopolios hasta la competencia perfecta), el régimen de relaciones salariales (que incluye tecnologías y modelos de producción y de consumo) y el sistema internacional de relaciones interestatales. Todos estos elementos son administrados por redes de instituciones y actores sociales que interactúan entre sí sobre la base de reglas y principios de organización. Esta estructura se integra en un sistema mundial más complejo, compuesto por los gobiernos, las instituciones del sector financiero, las empresas transnacionales, las cadenas de suministro, la publicidad, los consumidores y muchos otros subsistemas que van más allá de los alimentos.

La Revolución Industrial inglesa y sus políticas de libre comercio (incluidas las leyes proteccionistas aplicadas al comercio de cereales (Corn Laws)) dan origen al primer “régimen agroalimentario”, que finaliza con la Primera Guerra Mundial. A este primer ciclo (1870-1914) le sigue un período

experimental y caótico (1914-1947), que da lugar a un segundo régimen, caracterizado por la hegemonía de los Estados Unidos (1947-1973). A nivel mundial, en 1944 se crean las instituciones multilaterales vinculadas con las Naciones Unidas y los acuerdos de Bretton Woods (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional (FMI)). En el plano sectorial, se instala un modelo industrial de producción basado en la Revolución Verde y en la motorización y mecanización de la agricultura (McMichael, 2009). En este período surgen muchas empresas transnacionales que hoy dominan el mercado mundial y que se suman a las antiguas multinacionales de alimentos creadas entre 1850 y principios del siglo XX (Archer Daniels Midland, Bunge, Cargill y Louis Dreyfus Commodities, entre otras), que siguen dominando el sector de los productos básicos agrícolas.

Un régimen agroalimentario también puede describirse por oposición y por contraste, caracterizándolo no solo por lo que es, sino también por lo que no es. Es lo que ocurre, por ejemplo, cuando se observan carencias y ámbitos de política que en su oportunidad no pudieron resolverse adecuadamente. Este es el caso del “Commod Control”, una tercera institución propuesta por Keynes para estabilizar los mercados de bienes primarios cuando se establecieron el FMI y el Banco Mundial. Los historiadores señalan que esta propuesta no tuvo el apoyo de los Gobiernos británico y estadounidense por razones políticas (incluidas las negociaciones sobre la deuda británica con los Estados Unidos para financiar la guerra y las posturas proteccionistas de los agricultores estadounidenses) (Skidelsky, 2013). Se perdió así una oportunidad para crear un instrumento que podría haber dado más estabilidad al régimen agroalimentario de la posguerra. La Ronda de Doha (que comprendía el Acuerdo sobre Agricultura), iniciada en 2001 para promover una importante reforma del sistema de comercio internacional, constituye otra área regulatoria que no logró materializarse. Entre otros factores, esto dio origen a un cierto tipo de globalización, hoy cuestionada, que definirá el nuevo régimen agroalimentario pospandemia.

Este tercer régimen está en fase de constitución y es uno de los resultados de la pérdida de peso de los Estados Unidos y el surgimiento de muchos otros actores globales, como China y la India, que desempeñan un papel dominante y pueden generar tensiones en el comercio mundial (Wilkinson y Goodman, 2017). Esta nueva realidad supera el sistema centro-periferia tradicional pues, en este régimen multipolar, el Japón, Tailandia, la Federación de Rusia y la Unión Europea, y algunos países de América Latina y el Caribe, sobre todo el Brasil, la Argentina y México. Se trata de una redefinición de la jerarquía del sistema capitalista mundial en la que las economías del Sur y muchos otros países encuentran un espacio y pueden desempeñar un papel activo.

El tercer régimen agroalimentario también supone cambios en los modelos productivos y en la organización del sistema alimentario mundial, proceso que ya estaba en marcha y que la crisis sanitaria intensificará. La

transición agroecológica, la bioeconomía y la digitalización, impulsadas por las nuevas tecnologías y las modificaciones en las preferencias de los consumidores, constituyen importantes factores de cambio, a los que ahora se suman elementos derivados de la crisis, como la nueva importancia estratégica de la agricultura en la geopolítica mundial, la mayor sensibilidad de los ciudadanos con respecto al medio ambiente o el nuevo equilibrio entre eficiencia y resiliencia (redundancia y producción local), necesario para reducir la vulnerabilidad de las cadenas de suministro. La pandemia ha acelerado la digitalización de la sociedad y hoy se empieza a visualizar el alcance de esta transformación cultural. En el contexto actual de pandemia y de conflicto en Europa también se han realizado nuevas propuestas para financiar las importaciones de alimentos (Servicio mundial de financiación de las importaciones de alimentos (FIFF)), a fin de que los países más expuestos a la crisis de los alimentos y los fertilizantes puedan compensar los costos adicionales para hacer frente al rápido aumento de las facturas de importación de alimentos (FAO, 2022). Es posible y esperable que todos estos cambios se traduzcan en una globalización más inteligente, ecológica y equilibrada.

El concepto de sistema alimentario permite tener una perspectiva integral de todas las etapas que se encadenan a productores y consumidores, poniendo en el centro los problemas productivos, ambientales y de salud humana. Por su perspectiva histórica, el concepto de régimen agroalimentario sirve para entender la situación de los países de la región y sus límites y posibilidades en el mercado mundial. Con un 15% del comercio mundial de productos básicos y muchas especialidades en expansión, la región ocupa un lugar importante en el sistema alimentario mundial y en el régimen agroalimentario que permite su funcionamiento.

Ambas perspectivas son relevantes para no perder de vista que la solución a los principales obstáculos en las cadenas alimentarias latinoamericanas depende de la constitución de un sistema multipolar mundial más sostenible e inclusivo, con relaciones de poder más equilibradas y un funcionamiento global bien regulado. Esto es fundamental para mejorar la competitividad de los productos alimentarios regionales en el mercado mundial y reducir la volatilidad en sus precios, permitiendo que las empresas regionales agreguen valor y mejoren su posición en las cadenas. También lo es para erradicar la pobreza rural e implementar modelos productivos más sostenibles que reduzcan los futuros riesgos sistémicos.

D. El concepto de heterogeneidad

Desde que fue acuñado por Aníbal Pinto en 1965 para caracterizar el funcionamiento económico de la región, el concepto de “heterogeneidad estructural” ocupa un lugar central en el pensamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Pinto, 1965 y 1970).

El problema de las economías duales también se había presentado en los procesos de desarrollo económico de otros países. Es el caso de los Estados Unidos en los años posteriores a la Primera Guerra Mundial cuando, debido a sus bajos ingresos, los agricultores constituían el segmento “atrasado” de la sociedad y se analizaba su absorción por parte del sector industrial (Davis, 1929; Lewis, 1954; Schultz, 1964). En los años sesenta se comenzó a utilizar el concepto de “cambio estructural” para definir alternativas de salida a esta situación (Ranis y Fei, 1961). Posteriormente, se realizaron diversos estudios y análisis sobre la necesidad de realizar reformas agrarias, implementar programas de transferencia tecnológica para incrementar la productividad, estrechar las relaciones entre las economías urbanas y rurales, fomentar el empleo rural no agrícola y mejorar el sistema institucional para brindar servicios de apoyo a los agricultores. Desde fines de la Segunda Guerra Mundial, en Europa se empezó a implementar una política de reestructuración territorial y empresarial, que se ha traducido en el establecimiento de fondos estructurales, programas de desarrollo dirigidos a zonas desfavorecidas y la Política Agrícola Común.

En el debate de la CEPAL, el concepto de heterogeneidad es sinónimo de obstáculo o barrera a la promoción del desarrollo económico. Sin embargo, en el caso de la agricultura, las reformas estructurales de la década de 1960 redundaron en estructuras agrarias que siguen siendo heterogéneas y se reproducen sin fin (Namdar-Irani y otros, 2020). Por otra parte, las reformas graduales implementadas en diferentes países en la década de 1990 (neoestructuralismo, desarrollo productivo con equidad) han tenido resultados parciales, incompletos, que no se obtienen con la rapidez y el nivel de impacto requeridos por los actores sociales para solucionar sus problemas. En la actualidad, los Gobiernos están bajo presión y tienen un escaso margen de maniobra política y financiera. La experiencia de gobierno acumulada por todos los sectores políticos indica con claridad que no hay atajos, curas milagrosas ni soluciones mágicas. En todos los sectores sociales hay asombro, impaciencia y frustración y comienza a cuestionarse la gobernabilidad de la sociedad. Por ello, se propone analizar la idea de que la heterogeneidad es un rasgo propio del proceso de modernización económica y de que el diseño estratégico consiste en organizar esta heterogeneidad.

El aporte de la perspectiva sistémica consiste en plantear el problema teniendo en cuenta las expectativas de todos los agentes y considerar el sistema capitalista como un modo de coordinación económica y un sistema social (Luhmann, 2017). De acuerdo con esta concepción, la sociedad se define como un conjunto de partes ensambladas y subensambladas entre sí que se reproducen constantemente. Luhmann considera que la sociedad global está formada por sistemas psíquicos (mentes) y sistemas sociales, que a su vez incluyen organizaciones

(que se reproducen sobre la base de decisiones de comunicación) e interacciones (que se reproducen sobre la base de comunicaciones cara a cara que surgen de la presencia física de los participantes). La sociedad comprende todas las comunicaciones interconectadas.

Un rasgo esencial de la sociedad global es el incremento simultáneo de la diferenciación y la interdependencia de los sistemas funcionales que la componen. La diferenciación de los sistemas no es otra cosa que la repetición, dentro de los mismos sistemas, de la formación de sistemas. Esto puede conducir a la autonomización de otras diferencias entre sistema y ambiente dentro de los sistemas. El sistema entero adquiere entonces la función de “ambiente interno” para los subsistemas, de manera específica para cada subsistema. La diferencia entre sistema y ambiente se duplica y el sistema entero se multiplica en una pluralidad de diferencias internas entre sistema y ambiente. Cada una de las diferencias entre subsistema y ambiente interno se convierte, a su vez, en un sistema entero, pero con una perspectiva diferente cada vez. Esta es la razón por la cual la diferenciación de sistemas incrementa la complejidad (Luhmann, 2010).

Por definición, el sistema capitalista genera polarización económica y resultados asimétricos, que se abordan mediante un proceso de autopoiesis social y autopoiesis de la conciencia. Este proceso se basa en unidades de comunicación y de pensamiento que tienen el carácter de acontecimientos: apenas aparecen, se desvanecen. Estos acontecimientos están conectados entre sí mediante el sentido. Desde una perspectiva sistémica, las formas de comunicación se desarrollan como estructuras estables. Se parte de expectativas constituidas por medio de comunicaciones reiteradas y confirmadas, que luego se convierten en expectativas de expectativas, episodios, historias, temas y complejos temáticos, hasta llegar a tradiciones estables, imágenes epistémicas colectivas, modelos culturales e instituciones, entre otras. De ello resulta una semántica que se distingue cada vez más de otras semánticas, se vuelve más autorreferencial, se aísla por medio de significados específicos y constituye, en última instancia, sistemas de comunicación cerrados operativamente (Willke, 2014).

Esta visión sugiere que existen diferentes modelos de racionalidad para apreciar los hechos sociales y tomar decisiones económicas. Por ejemplo, influye en las formas de pensar el desafío de la igualdad y en la manera en que se legitiman y aceptan las igualdades y desigualdades entre territorios, estamentos, empresas, categorías o clases sociales propias de las heterogéneas sociedades contemporáneas. De un enfoque basado en la estratificación se pasa a un enfoque centrado en el proceso de cambio y diferenciación funcional. En el plano económico, ello supone una perspectiva multiactor y policéntrica, que tiene en cuenta distintas soluciones, todas válidas, simultáneamente. Los patrones para la toma de decisiones son diferentes para cada actor, pues existen diversas

perspectivas y sesgos cognitivos, como se demuestra en los trabajos que combinan psicología, economía y sociología que han dado forma a lo que se conoce como “economía del comportamiento” (Simon, 1955 y 1957; Kahneman y Tversky, 1979; Thaler, 2016). Esta línea de trabajo se relaciona con el enfoque de sistemas sociales en la medida en que la decisión deja de verse como una preferencia racional y se conceptualiza como una reacción a expectativas sociales.

La gestión de esa complejidad supone la capacidad de organizar la heterogeneidad y para ello se debe encontrar un equilibrio interno específico, una forma de clausura y concentración de todos los sistemas. La estabilidad global requiere que todas las partes de ese heterogéneo conjunto de sistemas alcancen la plena expansión de sus capacidades. Se trata de crear un sistema descentralizado, heterogéneo e interdependiente, que sea más eficiente para la coordinación de las decisiones económicas entre los agentes, considerando que existen limitaciones cognitivas que inciden en sus decisiones. En este enfoque, la heterogeneidad no es exógena al proceso de toma de decisiones, ni se debe eliminar mediante políticas públicas, pues es inherente al proceso de desarrollo económico y social. La regulación deja de verse como una solución y pasa a considerarse como problema permanente que plantea desafíos al Estado y la sociedad y, por lo tanto, es fuente de creatividad en la política pública.

En el contexto actual de crisis de las políticas públicas, esta perspectiva puede ser fecunda y aportar nuevos elementos a la tradición de la CEPAL, que examina el papel del Estado en los procesos de desarrollo. Esto incluye el pensamiento estructuralista de los años cincuenta y sesenta y su definición de los obstáculos al desarrollo económico (heterogeneidad estructural, restricción externa, relaciones de dependencia, sistema centro-periferia, entre otros) (Prebisch, 1949), así como su variante neoestructuralista desarrollada a partir de los años noventa, caracterizada por la macroeconomía para el desarrollo (esencial para formular una estrategia de crecimiento con equidad), las nuevas políticas industriales (Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2017) y la inserción en una economía abierta y global, además de los planteamientos sobre desarrollo social, igualdad y sostenibilidad (Bárcena y Prado, 2016).

Las ciencias de la complejidad ayudan a resolver los actuales problemas pues postulan una forma de gobernanza no jerárquica para generar orden social, que se hace cargo de la regulación “interna” de las entidades sistémicas (personas y grupos sociales) (Varela, 1983). En esta concepción, el concepto de recursividad y otros conceptos relacionados con patrones de acción recurrentes son fundamentales: por ejemplo, bucle, retroalimentación positiva, paradoja, clausura, rutina, patrón de dependencia condicionado por el pasado (*path dependence*), causalidad circular, autorreferencia, coevolución, cocreación, coextensividad, autogestión,

autopoiesis (entendida como producción de sí). Con este cambio de perspectiva también surgen nuevos conceptos: orientación contextual, acoplamientos débiles, sistemas no jerárquicos de organización social, reciprocidad, coordinación por proyectos, entre otros. Aplicado al mundo de la economía, el enfoque de sistemas genera nuevas distinciones y replanteamientos, ya sea que se trate del sistema de precios, la cadena de pagos, la escasez, el dinero, la propiedad, la decisión, el mercado o la regulación (Luhman, 2017). Esto determina el desplazamiento semántico de otros conceptos tradicionales (cadena productiva, territorio, empresa, liderazgo...), que podría ayudar a redefinir el debate.

El concepto de autopoiesis se utiliza como metáfora para expresar el carácter evolutivo del proceso de cambio social y el hecho de que lo social se crea a sí mismo. De acuerdo con Varela, en lo que concierne a lo que se denomina “información” y “sentido”, el ser autopoiético está encerrado en sí mismo y solo puede pensarse “desde adentro”. A cada sistema corresponden un universo específico y una propia ley interna.

Desde el punto de vista productivo este paradigma se traduce en la agroecología y las soluciones basadas en la naturaleza, el reciclaje de materia orgánica en el suelo, la captación del agua de lluvia, la reutilización de subproductos industriales, la economía circular y la bioeconomía. Desde el punto de vista económico, se aplica mediante instrumentos de fomento y normas para contrapesar las relaciones de poder, como las cooperativas, las redes horizontales de extensión, los grupos de pares, las comunidades de aprendizaje, el microcrédito cruzado, las entidades parafiscales, el comercio justo, los circuitos cortos o los instrumentos de exención tributaria que promueven la inversión privada autónoma, pero regulada por el Estado. Desde el punto de vista social, este paradigma se expresa en nuevos sistemas de deliberación y participación, que aumentan la transparencia y la legitimidad de los procesos de coordinación y decisión política. Todos estos mecanismos son soluciones organizativas basadas en la operación recursiva propia de los sistemas biológicos, cuya capacidad de generar resultados hace deseable su aplicación generalizada en todos los niveles de la organización económica y social.

E. Nuevas formas de coordinación social

Para superar los obstáculos que genera la heterogeneidad estructural se debe contar con agendas de trabajo bien establecidas y mecanismos de coordinación eficientes. Sin embargo, los actores del sistema alimentario operan en contextos institucionales ineficientes y disfuncionales. Es el caso de las dificultades para hacer cumplir las leyes y, más grave aún, de la corrupción, la anarquía y la violencia. La “capacidad estatal” de los aparatos públicos en áreas específicas, funcionales o territoriales es limitada en todos los países de la región. Estas

debilidades se relacionan con problemas de coordinación social para proveer bienes públicos y generar decisiones vinculantes (Börzel, 2010). Esta realidad se evidencia en las instituciones públicas vinculadas con la agricultura regional, que en los últimos años se han debilitado progresivamente, a medida que disminuye la disponibilidad de recursos públicos para promover procesos de inversión y desarrollo económico.

Esas limitaciones y debilidades institucionales explican los escasos resultados obtenidos por los programas públicos de apoyo a la agricultura familiar e indígena en los últimos años (CIRAD, 2018). Este escenario, que ya había provocado una sensación de fracaso, se amplifica con las nuevas fuentes de inestabilidad. Antes de la crisis, estos problemas generaban importantes flujos migratorios desde las zonas rurales hacia las ciudades, como en el caso de México, donde el 46% de las personas que migran a los Estados Unidos proviene de zonas rurales (INEGI/CONAPO, 2015). Se prevé que la pandemia acelerará la tendencia a la automatización y robotización de la agricultura, reemplazando a los migrantes temporales que recogen las cosechas en ambos hemisferios. Esto podría afectar el empleo y el volumen de remesas enviadas a los países de origen, al hacer más difícil la gobernabilidad y aumentar la presión sobre el mundo rural y las instituciones públicas.

Un aspecto positivo es que todos están de acuerdo en buscar nuevos horizontes, más allá de sus diferentes perspectivas de la sociedad y sus diversas posturas ideológicas y políticas. También ayudan los cambios tecnológicos, especialmente la digitalización de la agricultura, una transformación cultural cuyos efectos en los territorios rurales y las cadenas productivas ya se empiezan a notar (Sotomayor y otros, 2021; Sotomayor, Ramírez y Martínez, 2021; IICA/BID/Microsoft, 2020; e IICA y otros, 2022). Según la manera en que se gestionen, pueden tener un impacto positivo en la economía, el medio ambiente y la sociedad rural.

Todo ello acontece mientras se multiplican los intereses en juego y aumenta el número de actores que participan en la definición de políticas (Lechner, 1997). Para conciliar las diferentes perspectivas puede ser útil recurrir al enfoque de sistemas sociales, en el que la sociedad ya no consiste en un grupo de personas mantenidas en conjunto por un gobierno de orden superior, sino en una configuración de sistemas psíquicos (personas) y grupos sociales estrechamente enlazados, cada uno de los cuales tiene su propia visión y su propio mecanismo interno de propulsión (Luhmann, 1995 y 2007).

Al aplicar este enfoque a los problemas de coordinación del mundo rural se observa que estos sistemas funcionales están en todas partes: las familias campesinas, las comunidades indígenas, los medianos y grandes empresarios agrícolas, las asociaciones gremiales, los organismos del Estado, los municipios, las empresas agroindustriales, las cadenas productivas, los

territorios, los partidos políticos, las universidades, los institutos técnicos, la banca, los grupos ambientalistas, las organizaciones de consumidores, las cámaras empresariales, los organismos internacionales y así sucesivamente. Cada una de estas entidades evoluciona en el tiempo y experimenta un proceso de consolidación (especificación) o desestructuración.

No obstante, esta diferenciación y especificación de los sistemas en el ámbito rural dificulta objetivamente la coordinación. Tal como indica Willke (2016), “Mientras más claramente sujetos están los procesos de evolución de sistemas diferenciados —a través de la especificación e internalización de los mecanismos de evolución de variación, selección y estabilización al bozal de los criterios internos de sistemas parciales, más precaria se vuelve la conexión de las partes de una sociedad; más independientes, autorreferentes y clausurados se tornan los modos de operación de las partes y menos se dejan fijar los ámbitos funcionales por un ordenamiento general. Así se desarrollan, en primera línea, procesos —en el sistema educativo, de salud o científico— orientados hacia la dinámica y regulación propias de estos sistemas, los que no pueden ser simplemente orientados, ni de ningún modo determinados, por la política o la economía. Por el contrario, los insistentes alegatos de la política sobre el déficit de implementación (...), o de la economía sobre las dificultades de coordinación con el sistema de educación (...), o del sistema científico sobre el déficit de coordinación con la política y la economía (...), prueban que la misma coevolución y coordinación es difícil ahí donde es deseada por ambas partes afectadas”.

Cada sistema tiene su propio lenguaje, los actores tienen diferentes expectativas y no existe un centro coordinador. Al respecto, Willke (2016) indica que “Esto muestra un dilema profundo de las sociedades modernas: dos principios evolutivos se transforman de manera creciente en un problema. Por un lado, el principio de la diferenciación funcional según el cual, bajo una creciente tendencia a la especialización y estrechamiento temático de las funciones, se intensifican las interdependencias entre los sistemas funcionales, pues cada sistema social parcial solo puede generar una unidad capaz de constituirse como función y de evolucionar —incluso la sociedad lo hace— en relación mutua con todos los otros sistemas parciales. Por otro lado, está el principio de la clausura operacional, según el cual los subsistemas intensifican su independencia por medio de una creciente autonomía y recursividad de su modo de operación, porque con la autorreferencia y la clausura operacional, los sistemas funcionales se transforman en ámbitos ‘dirigidos internamente’, los que solo se dejan impresionar de forma muy selectiva por los acontecimientos del entorno”.

Este enfoque se ha aplicado en todos los análisis desarrollados en el presente documento. Todo se ve en términos de múltiples sistemas. El desafío consiste en activar los motores y mantenerlos en funcionamiento,

dándoles una dirección adecuada, para luego crear nuevos mecanismos de coordinación recíproca, en un sistema de operación policéntrico, multinivel y con múltiples interesados, que permita la convergencia de esas visiones y fuerzas. Esta nueva estructura surge de una lógica de autoorganización y causalidad no lineal, según la cual el acuerdo colectivo de los componentes hace posible una identidad transitoria que permite una agenda común y una interacción creativa entre actores.

Se busca responder a una pregunta que se considera esencial en este desafío: ¿cómo se puede reforzar la autonomía de esos actores para que participen en forma activa en las agendas públicas de desarrollo? Si bien esta pregunta parece simple, se vuelve compleja al considerar que la autonomía de los sujetos sociales es una condición adquirida, gracias a un trabajo activo cuyo resultado permite una mayor libertad e independencia frente a las condicionantes del medio externo (Vendryès, 1981). Como se verá más adelante, la adquisición de una mayor autonomía supone la producción, la acumulación y el consumo de reservas, tareas que deben realizar todos los actores, incluidas las entidades públicas, las comunidades locales, las empresas y otras organizaciones de la sociedad civil.

La crisis actual evidencia que el Estado es un actor relevante pero insuficiente para enfrentar los desafíos futuros. De allí el interés en los enfoques que buscan la producción no jerárquica del orden social. Se ha adoptado esta perspectiva porque permite enfrentar la debilidad del aparato público ligado al mundo rural y al funcionamiento del sistema alimentario. Hay muchas áreas funcionales que cumplen una función crítica en el sistema alimentario (por ejemplo, control de fronteras, apoyo a la agricultura familiar, gestión hídrica o inspección sanitaria) y en las que el sector público de la región presenta limitaciones. En todas partes, en todos los ámbitos, los gobiernos buscan respuestas. Sin embargo, existe una necesidad, una demanda ciudadana, una urgencia por resolver los graves problemas sociales, ambientales y de competitividad vinculados con la agricultura regional. En esencia, se trata de la Agenda 2030 y de los ODS vinculados con el hambre, la pobreza, el empleo, el cambio climático y otros problemas mundiales. Se espera que las reflexiones incluidas en esta publicación contribuyan a avanzar en esas importantes tareas.

Parte 1

Aspectos conceptuales

Capítulo I

Política industrial y política agrícola

A. El sector agroalimentario y los recursos naturales

Dado que América Latina y el Caribe debe gran parte de su desarrollo a la explotación de los recursos naturales, la gestión de esta riqueza ha suscitado una amplia discusión académica. El debate sobre el papel de los recursos naturales es de larga data y, a partir de los trabajos de Prebisch (1949), se asocia con los orígenes del pensamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Entre esa fecha y los años setenta, se discutió intensamente sobre el deterioro de los términos de intercambio para los países de la periferia. Hacia fines de esa década se produjo la crisis del desarrollismo y surgieron nuevos temas, como la necesidad de un nuevo orden internacional, los límites en materia de crecimiento, los nuevos estilos de desarrollo y los enfoques de eficiencia productiva centrados en la innovación (Sánchez, 2019).

El debate sobre el papel específico de los recursos naturales se intensificó a mediados de los años noventa, cuando algunos autores hablaron de la “maldición de los recursos naturales” (Sachs y Warner, 1995; Ross, 1999) para sugerir que había algo inherente a la producción de los bienes primarios que debía ser perjudicial para el crecimiento de una economía. Según estos autores, la experiencia histórica demostraba que los ciclos de expansión y contracción generados por las variaciones en los precios dificultaban la estabilización de las economías y promovían la disfuncionalidad, especialmente en las áreas macroeconómica, institucional y de innovación y desarrollo tecnológico. En estas tres

grandes áreas se registró una serie de problemas específicos, algunos de ellos encadenados por relaciones causales: volatilidad de precios, ganancias extraordinarias, inestabilidad de los ingresos fiscales, efectos en el tipo de cambio, enfermedad holandesa, dependencia de pocos productos de exportación, efectos secundarios en otras áreas de la economía, efectos ambientales, clima de inversión, problemas de gobernabilidad política, mal desarrollo de las instituciones, conflictos con comunidades y problemas de corrupción, entre muchas otros (Sinnott, Nash y de la Torre, 2010).

Muchos autores han refutado estos argumentos, planteando que las actividades basadas en los recursos naturales son indispensables para impulsar el crecimiento económico, pues tienen el potencial de originar nuevas industrias con un uso intensivo de conocimientos (David y Gavin, 1997; Ramos, 2001; De Ferranti y otros, 2002; Wright y Czelusta, 2002; Katz, 2008; Pérez, 2010; Andersen y otros, 2015, entre muchos otros). La evidencia histórica demuestra que la abundancia de recursos naturales favorece el crecimiento económico a largo plazo, como indica la experiencia del Canadá, Nueva Zelanda, Australia, Suecia, Noruega, los Estados Unidos y muchos otros países que se han desarrollado sobre la base de sus recursos naturales. La clave para los países especializados en estos recursos radica en aprovechar esa dotación para generar encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, impulsando una transformación económica y diversificando la economía. Entre otras cosas, esto supone la elaboración de políticas públicas para fortalecer los sistemas de innovación y normas para promover una relación virtuosa con el capital extranjero y las empresas transnacionales.

Al plantear el argumento de la maldición de los recursos naturales se confundió la gestión inadecuada de dichos recursos con sus propiedades intrínsecas, ignorando que los problemas de gobernanza y la corrupción tienen raíces mucho más profundas que el mero acceso a una rica dotación de recursos. Tras estos planteamientos, se han acumulado muchas experiencias institucionales para hacer frente a este tipo de problemas. En el ámbito macroeconómico, existen fondos de estabilización del gasto fiscal para enfrentar condiciones anticíclicas (como en el caso de Noruega, Chile y Trinidad y Tabago, entre otros países). Los problemas de derrame tecnológico en otros sectores se abordaron mediante fondos de innovación creados con las rentas generadas en el sector de los recursos naturales y se crearon algunos productos financieros para el manejo de los riesgos relacionados con la volatilidad de los precios de los bienes primarios (Sinnott, Nash y de la Torre, 2010). A pesar de estos avances, todavía quedan muchos defectos por corregir y áreas técnicas por desarrollar. No obstante, se trata en última instancia de un problema político, pues la clave está en la capacidad de los gobiernos para tomar decisiones complejas, resistir a las presiones políticas y administrar estos recursos de la mejor manera posible.

Al analizar este tema desde una perspectiva sectorial, se constata que muchos de los planteamientos sobre la maldición de los recursos naturales no se ajustan a la realidad de la agricultura. Por una parte, en ese debate se consideraron los recursos naturales como una categoría homogénea, englobando al sector agrícola con otros sectores, en particular el de minería y energía, sin reconocer sus particularidades en términos de generación de empleos, escalas de producción, tipo de procesos productivos (carácter no extractivo), nivel tecnológico (intensidad de capital), comportamiento frente a la inversión extranjera, requisitos de infraestructura, desarrollo de exportaciones y generación de externalidades (por ejemplo, sobre el medio ambiente o la macroeconomía)¹. Por otra, la reciente evolución del sector contradice los argumentos de quienes sostienen que la abundancia de riquezas naturales constituiría un problema. Esto se refleja en las altas tasas de crecimiento (promedio del 8,2% anual en los últimos 20 años), el desarrollo exportador y la capacidad del sector de generar empleos. También contradicen esa tesis los avances en materia de producción de bienes más elaborados (como vinos, café certificado, chocolates, semillas u hortalizas y fruta fresca de exportación), el surgimiento de grandes empresas translatinas especializadas en alimentos y el desarrollo de una vasta red de pequeños productores, pequeñas y medianas empresas (pymes) y empresas de servicios.

La pertinencia de ese debate también se ve cuestionada al considerar el impacto de los cambios tecnológicos exponenciales registrados en el sector (digitalización, bioeconomía, transición energética, entre otros), cuyos procesos productivos se transforman y se vuelven cada vez más intensivos en lo que respecta a la aplicación de conocimientos científicos y nuevas tecnologías. Lo mismo ocurre con las nuevas funciones que la agricultura y el mundo rural han adquirido en el mantenimiento de los equilibrios ambientales y sociales a escala mundial, cuya gestión también se basa en el avance de la ciencia y la tecnología.

Esta línea argumental tuvo consecuencias en materia de política pública, pues redujo la posibilidad de hacer apuestas estratégicas más consistentes, mediante la aplicación de planes estratégicos en sectores clave con miras a generar otras industrias de mayor valor agregado e innovación tecnológica. No obstante, las críticas planteadas por este enfoque mejoraron la comprensión del papel de los recursos naturales en el proceso de desarrollo económico y algunas de ellas siguen vigentes. Esto significa que el argumento de la maldición de los recursos naturales no debe descartarse por completo (Andersen y otros, 2015).

¹ Solo recientemente se han realizado distinciones más finas para diferenciar tres tipos de productos básicos: materias primas agrícolas (*soft*), materias primas minerales y metales (*hard*) y sector de la energía (*energy sector*). La primera categoría incluye la agricultura, el sector forestal, las industrias del tabaco y las bebidas y la pesca. La segunda comprende los metales y minerales y la tercera el petróleo, el gas, el carbón, la energía nuclear y las energías renovables (Farooki y Kaplinsky, 2012; Andersen y otros, 2015).

B. Actualidad de las políticas industriales

Para agregar valor a los recursos naturales se necesitan políticas industriales inteligentes, que se hagan cargo de los desafíos actuales. La legitimidad de este tipo de políticas quedó establecida por el rescate de los grandes bancos internacionales con dinero público durante la crisis de 2008-2009, los efectos de la liberalización en la estructura económica de los países de la región y de otras regiones del mundo y, sobre todo, por la existencia de ejemplos de políticas bien implementadas (Stiglitz, Yifu Lin y Monga, 2013; Pianta, 2017). La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) confirma esta tendencia.

En estas nuevas políticas se da prioridad a la trayectoria de las empresas y a las ventajas comparativas sectoriales (CEPAL, 2016). Se busca desarrollar nuevos sectores, combinando la explotación de dichas ventajas y el desarrollo de efectos indirectos, a partir de empresas preexistentes. Se habla ahora de política industrial y tecnológica para señalar la importancia de las políticas de investigación y desarrollo (I+D) que, además de rentables, deben ser más inclusivas y sostenibles (Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2017). Salvo en el caso del capital de riesgo, que opera con otra lógica, estas nuevas políticas no apoyan proyectos que parten de cero, lo que significa que no se ignoran las tendencias de mercado ni se consideran sectores y proyectos sin historia.

El concepto de “política industrial” ha evolucionado y, en la actualidad, se utiliza en un sentido más amplio, que sustituye el enfoque tradicional (selectivo y descendente), también denominado “selección de ganadores” (“*picking the winners*”). Este nuevo enfoque, que supera la disyuntiva entre selectividad y no selectividad, busca incentivar el desarrollo de “industrias inmaduras” (incluidos proyectos estratégicos del Estado) o gestionar sectores económicos consolidados mediante políticas comerciales o de ciencia y tecnología, adquisiciones públicas, inversión extranjera directa, derechos de propiedad intelectual y asignación de recursos financieros (Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2009).

La validez de estas políticas (en sus versiones tradicional y moderna) se funda en el análisis de las experiencias históricas de todos los países que han alcanzado un grado avanzado de industrialización, desde la Revolución Industrial en los Países Bajos e Inglaterra en el siglo XVIII, pasando por su difusión al resto de Europa, los Estados Unidos y el Japón, hasta los recientes avances industriales de la República de Corea, la India, China o el Brasil (Reinert, 2004). Todas estas experiencias revelan que el desarrollo económico no ha ocurrido en forma espontánea, sino que es el resultado de un trabajo sistemático de comparación (*benchmark*) e imitación de países competidores, realizado por múltiples actores que desean mejorar sus sistemas productivos. Esta mecánica se ha aplicado sistemáticamente durante largos períodos de tiempo, en los que el

Estado siempre ha desempeñado un papel crucial. Por ejemplo, tras la restauración de la dinastía Meiji, en 1868, el Estado japonés hizo una importación masiva de tecnologías y modelos institucionales para mejorar el ejército y la marina, el correo, el telégrafo y los periódicos, así como sus sistemas educativo, bancario y judicial, entre muchas otras instituciones (Westney, 1987). En todos los países desarrollados se ha hecho más o menos lo mismo. La industrialización se ha logrado gracias a un proceso sostenido de acumulación de conocimientos y capacidades, para lo cual se ha desarrollado una ingeniería institucional tendiente a establecer un sistema de incentivos y coerciones que estimule y canalice la labor de los actores y sea compatible con la configuración política interna de cada país (Khan y Blankenburg, 2009). Este proceso se realiza en el marco de una transformación tecnológica que refuerza la conexión y la interdependencia de todos los actores a escala mundial y obliga a considerar el carácter circular que las políticas de acción pública deben tener.

Es probable que la crisis sanitaria impulse una nueva reflexión sobre las futuras políticas industriales. Por ejemplo, es posible pensar en políticas industriales ecológicas que promuevan la bioeconomía o aceleren la transición energética, como se ha hecho en algunos países europeos, entre ellos Alemania. También es posible imaginar nuevas políticas de responsabilidad social empresarial, que incluyan el compromiso de las empresas con estrategias colectivas de innovación para evitar nuevas crisis sistémicas —y que vayan más allá de la actividad central (*core bussines*) planteada en el enfoque de “creación de valor compartido”—. Asimismo, se puede pensar en micropolíticas que asignen un papel mucho más activo a las comunidades locales y los sistemas locales de innovación, gestionados en forma digital por medio de redes sociales y en presencia mediante mesas de coordinación. Si bien la pandemia de COVID-19 ha evidenciado que el Estado es insustituible para enfrentar este tipo de crisis, hay muchas cosas que experimentarán una readecuación: es previsible que se llegue a un nuevo equilibrio entre el Estado, las empresas y la sociedad civil.

C. Especificidad de las políticas agrícolas

La teoría económica debe tener en cuenta las especificidades del sector de los recursos naturales, como su dependencia de la localización específica (que genera diferentes funciones de producción), la importancia de los proveedores, la sensibilidad frente a los aspectos regulatorios o su impacto en las comunidades locales aledañas (Katz, 2020). La agricultura comparte todos estos rasgos, a los que se suman otras singularidades que la teoría económica también debería considerar:

- Ciclos biológicos a largo plazo. La agricultura es un sistema biológico y económico expuesto a múltiples factores de incertidumbre, en el que la escasa movilidad de los factores de producción determina la baja elasticidad de la oferta. Si bien existen casos de gran flexibilidad, como los fondos (*pools*) de siembra de soja de la Argentina, el Paraguay y el Uruguay (empresas basadas en el arriendo de tierras y equipos cuyos tamaños, formas de operación y localización varían de un año a otro), constituyen excepciones vinculadas con las rentas extraordinarias de este cultivo y no son representativos de la realidad general del sector. En general, las empresas de cereales tienen pocas opciones productivas y la inelasticidad resulta más evidente en el caso de los huertos frutícolas, las plantaciones forestales o los establecimientos ganaderos, donde los ciclos de formación duran muchos años. Esta inercia, sumada a la inestabilidad de la materia agrícola, da origen a ciclos de precios recurrentes que inciden en el comportamiento de los actores y otros cambios sistémicos. De este modo, el sistema de precios no asegura un ajuste eficaz entre la oferta y la demanda: el mercado realiza un ajuste *a posteriori*, luego de que los productores ya han tomado sus decisiones de producción. Este tipo de ajuste es fuente de perturbación y de suboptimización.
- El carácter esencial de la provisión de bienes y servicios públicos, como sanidad e inocuidad de los alimentos, determina la intervención obligatoria del Estado. La expansión del comercio mundial de productos agrícolas primarios aumenta la presión biológica sobre las fronteras nacionales y la sensibilidad en relación con los aspectos sanitarios. Por otra parte, los consumidores exigen altos niveles de inocuidad y calidad de los alimentos. Todo ello se ha traducido en la implementación de complejos dispositivos de trazabilidad y certificación, que tienden a reforzar los encadenamientos entre actores.
- Las condiciones de homogeneidad de los productos agrícolas no satisfacen los requisitos establecidos en los modelos basados en la teoría del equilibrio general. Lo mismo sucede con las condiciones de fluidez y transparencia, es decir, con la libre entrada y salida de los actores que hacen los intercambios y su perfecto conocimiento de la cantidad, la calidad y el precio de los productos. Otro inconveniente del sistema de mercado es la mala transmisión de las indicaciones de la demanda a los productores agrícolas, debido a la complejidad de los circuitos de distribución, la insuficiente estandarización de los productos agrícolas, la dispersión de las explotaciones y la escasa formación técnica de los productores.

- La tendencia a la diferenciación de los productos según sus atributos de calidad responde a la nueva sensibilidad de los consumidores, que consideran cada vez más distinciones. Las dificultades que estos tienen para apreciar esos atributos directamente conducen a la creación de organizaciones específicas para implementar los sistemas de trazabilidad, vigilar el respeto de las normas técnicas y proporcionar las herramientas de evaluación necesarias para hacer las transacciones. La definición de estándares de calidad es, por lo tanto, el resultado de un proceso social, en el que intervienen diferentes actores y la reputación, las relaciones de confianza y la existencia de redes sociales que facilitan la coordinación desempeñan un papel clave.
- Los precios de los productos agrícolas son muy volátiles. Las variaciones en los precios agrícolas, que tradicionalmente obedecían a factores climáticos y sanitarios, se han incrementado en los últimos años a causa de la financierización de los productos básicos agrícolas y la dependencia de variables macroeconómicas que desempeñan un papel clave en el comportamiento sectorial (entre otros, el tipo de cambio).
- La innovación requiere diferentes habilidades articuladas de manera sostenida en el tiempo: las actividades industriales como la biotecnología dependen en gran medida de la investigación. A menudo, las organizaciones que generan una idea no tienen todas las habilidades necesarias para transformarla en un producto comercializable. Esta es una de las razones por las cuales los clústeres son clave para el desarrollo de la biotecnología. Por otra parte, dado el carácter biológico de la agricultura, los procesos de innovación llevan mucho tiempo y requieren un encadenamiento sostenido del trabajo de muchos actores.
- La creación de nuevas industrias en la agricultura es muy difícil. El debate sobre la selectividad que se realiza en el sector manufacturero no se aplica completamente al sector agrícola, pues en este es muy difícil crear una industria de la nada. Aunque en algunos países se han creado nuevas industrias de exportación (el arándano en Chile o el espárrago en el Perú), se trata más bien de excepciones. La política agrícola actúa sobre rubros ya existentes, que ocupan espacios regionales de miles o millones de hectáreas, responden a condiciones agroclimáticas específicas y son los que realmente “pesan” en la economía. Los productores conocen esas condiciones y, por lo general, ya han explorado el potencial para innovaciones disruptivas (como la introducción de un nuevo rubro). No obstante, el desafío de crear nuevas industrias supone grandes oportunidades y es factible en todos los países de la región.

- Hay que coordinar a múltiples actores. En cada país coexisten miles (o millones) de explotaciones agrícolas con tamaños y características territoriales muy heterogéneas, que interactúan con un conjunto de empresas agroindustriales, pymes y muchos otros actores políticos y sociales. Los casos más emblemáticos son el Brasil y México, con 5,2 y 4,5 millones de explotaciones en el nivel primario, respectivamente, a las que se suman miles de empresas agroindustriales y de servicios asociados. Dada la complejidad que supone la multiplicidad de actores, la política agrícola suele ser una de las políticas públicas con mayor nivel de cogestión con el sector privado. A ello se agrega que la agricultura requiere un uso intensivo de mano de obra y tiene una gran capacidad de generación de empleos.

En virtud de estos antecedentes, la organización de los actores constituye un aspecto clave de la competitividad del sector agrícola. Ello supone su conceptualización como espacio estructurado de relaciones entre empresas y consumidores, que se ha denominado sistema alimentario y régimen agroalimentario. Para su funcionamiento, se requiere una regulación sistémica basada en diversos mecanismos de coordinación (mercado, contratos, mesas de trabajo, agendas y otros mecanismos de integración vertical y territorial), que ha llevado a algunos autores a hablar de un “modo de regulación agrícola”, en el que el mercado es solo una de varias modalidades de coordinación (Allaire y Boyer, 1995). De acuerdo con otros autores, es por estas razones por las que la agricultura suele ser la única rama económica con un ministerio propio (Kenney y Goe, 1988). Debido a esta realidad particular, el debate sobre política industrial que se desarrolla en otros sectores (especialmente en la industria manufacturera) no es pertinente en el sector agrícola, pues, sin políticas públicas, este simplemente no puede funcionar. Por estas razones, todos los países, en mayor o menor medida, implementan desde hace muchos años sus propias políticas agrícolas. Entre otros ejemplos, cabe mencionar los planes y programas especiales para el desarrollo rural de México y otros países centroamericanos y las “políticas de Estado” implementadas en los últimos años en países como la Argentina, Chile, Costa Rica, el Ecuador y Honduras, así como los múltiples planes aplicados a nivel de cadenas y territorios, en todos los países de la región, para mejorar la competitividad y promover el desarrollo rural.

D. Gobernanza multinivel

Esta misma idea de gestión social descentralizada se ha analizado en el marco del enfoque sobre la coordinación o gobernanza multinivel, que surgió en Europa a principios de los años noventa para gestionar las políticas estructurales (Marks, 1992; Marks y Hooghe, 2004). La descentralización

y la pluralización de las sociedades contemporáneas, así como la nueva distribución del poder entre las autoridades públicas y el desarrollo de las alianzas público-privadas, han conducido a la fragmentación de las responsabilidades y la multiplicación de las redes transnacionales, nacionales y locales como espacios de definición de las políticas públicas. En la actualidad se observa una tendencia a la creación de un mundo más interdependiente y menos estructurado por el Estado nación, que se ha traducido en múltiples estructuras de autoridad, desplegadas en todos los niveles para asegurar la gobernabilidad de los procesos económicos, sociales y ambientales.

Este enfoque parte de la premisa de que la dispersión de la autoridad en múltiples sistemas o jurisdicciones es más eficiente y normativamente superior con respecto al monopolio del Estado central. Estos sistemas policéntricos de gobernanza pueden operar a múltiples escalas para captar las variaciones de alcance territorial que surgen de las externalidades de las políticas públicas. Entre muchos otros beneficios, al operar con jurisdicciones descentralizadas se reflejan de mejor manera las preferencias de los ciudadanos, se fomenta la credibilidad de los compromisos políticos y se incentiva la competencia jurisdiccional, y con ello, la innovación y la experimentación (Marks y Hooghe, 2004). En ese sentido, este enfoque concuerda con la perspectiva multinivel, multipolar y de múltiples interesados propia del enfoque de los sistemas sociales, pues facilita su aplicación práctica.

En el enfoque de la gobernanza multinivel se consideran dos tipos de jurisdicciones. Por una parte, aquellas que se organizan según la escala administrativa (internacional, nacional, regional y local) y tienen un propósito general, es decir, cumplen múltiples funciones, incluidas muchas responsabilidades políticas y, en muchos casos, cortes de justicia e instituciones representativas. En estos casos los niveles están delimitados, la arquitectura institucional es estable en el tiempo y la membresía de los ciudadanos no se traslapa con otras jurisdicciones, pues está dada por su localización territorial. En este sentido, los sistemas federales de gobierno son paradigmáticos.

Por otra parte, en este enfoque también se consideran las jurisdicciones especializadas, que se establecen para prestar un determinado servicio local, resolver un determinado problema común, generar un producto estándar o un determinado bien público. El número de jurisdicciones específicas por tarea puede ser muy alto y sus escalas pueden ser muy variadas. Estas jurisdicciones suelen ser livianas y flexibles y no necesariamente estables, pues van y vienen en función de las demandas de los ciudadanos y sus requisitos funcionales (Marks y Hooghe, 2004). Esta idea se basa en lo que algunos autores denominaron “unidades de consumo colectivo”, que se forman cuando grupos de ciudadanos se unen para acceder a bienes públicos, por ejemplo, produciéndolos ellos

mismos, contratando a productores privados, subsidiando a grupos locales comunitarios o asociándose con otras jurisdicciones (Ostrom, Tiebout y Warren, 1961). Por esta razón, este tipo de gobernanza prevé la adscripción (o membresía) de los ciudadanos a varias jurisdicciones simultáneamente. Otros autores hablan de “espacios políticos pertinentes” para referirse a la creación de territorios u otras entidades (áreas temáticas) definidas por los problemas que enfrentan los ciudadanos (Balme, 1996), o “coaliciones de causas”, basadas en sentidos más o menos unificados que fundamentan “razones para actuar” (Massardier, 2008).

A pesar de que esta literatura se ha utilizado sobre todo para analizar los procesos de toma de decisiones en la Unión Europea, la distinción de dos tipos de jurisdicciones (administrativas y especializadas) es útil para mejorar la aplicación de las políticas públicas en la agricultura y el mundo rural de la región. En un contexto caracterizado por la descentralización del Estado y el surgimiento de problemas cada vez más complejos, que solo pueden resolverse mediante coaliciones público-privadas, el concepto de jurisdicción facilita la repartición de tareas y la coordinación de actores.

E. Estilos de gobernanza

Conforme a los trabajos de Mayntz (1998 y 2006), se utiliza el concepto de gobernanza para hacer referencia a los diferentes modos de coordinación social utilizados para proveer bienes colectivos o producir e implementar reglas vinculantes colectivamente.

Algunos autores señalan que la gobernanza es la totalidad de interacciones en las que participan el gobierno, otros organismos públicos y la sociedad civil para resolver problemas sociales o crear oportunidades sociales (Meuleman, 2008). Tras la idea de gobernanza hay una filosofía de la acción pública que busca que el ciudadano sea un actor importante en el proceso de desarrollo. Los modos de gobernanza son el resultado de un proceso social evolutivo y dependen del juego de los actores y de sus configuraciones internas de poder. Su surgimiento en el debate académico y político es una respuesta a la “crisis de gobernabilidad” que hoy afecta a diversos países y regiones del mundo y, por esa razón, apela a todos los actores.

En los sistemas de gobernanza se distinguen tres tipos de coordinación: la jerarquía, el mercado (sistemas de competición) y las redes (sistemas de negociación). Las jerarquías se basan en el principio de autoridad, los mercados en los precios y las redes en la confianza, la reciprocidad, la interacción repetida y la reputación (Powell, 1990). La coordinación mediante estructuras jerárquicas se expresa por medio de decisiones autoritarias (por ejemplo, decretos administrativos del

gobierno, decisiones de los tribunales de justicia o decisiones de la alta gerencia dentro de una empresa) que los actores deben obedecer. La coordinación mediante el mercado se da por medio de contratos o intercambios de bienes y servicios que se pagan al contado, al momento de su realización (a precios de contado). La coordinación mediante redes se basa en compromisos voluntarios adoptados por medio de procesos de negociación, en los que las consideraciones éticas y los valores compartidos desempeñan un papel importante, pues son esenciales para conformar la base de procedimientos sociales e institucionales, formales e informales, que definen las “reglas del juego”.

Según Teubner (2002), en la actualidad se observa una proliferación de distintos tipos de redes, que vuelven más compleja la comprensión de los mecanismos de coordinación de actores pues se mueven entre jerarquías (organizaciones) y mercados (contratos), borrando los límites tradicionales de ambos tipos de entidades: empresas virtuales, redes estratégicas, franquicias, sistemas de abastecimiento justo a tiempo, externalización, intranet y extranet. Esta complejidad aumenta al considerar otras estructuras que operan *de facto* dentro de estas redes, generadas por medio de redes personales que no responden a reglas contractuales o empresariales. Estos factores operan bajo la forma de relaciones de clientelismo, amigos de los amigos, relaciones de lealtad cuasi feudales, redes de compañeros o estructuras semimafiosas, que responden a relaciones personales, de familia, parentesco, amistad, vecindad, profesión, poder, influencia y otras formas de interdependencia social. Estas relaciones son informales y tienen un marcado carácter individualista: no agrupan a nadie, no necesariamente están orientadas en función de propósitos comunes y no necesariamente involucran a la colectividad. Por esa razón, según el mismo autor, es difícil reconocer a estas redes como instituciones de derecho propio, pues normalmente aparecen como premodernas, irracionales, alienantes o corruptas, por lo que se las trata con hostilidad, indiferencia o cauteloso reconocimiento. Sin embargo, con la “revolución de las redes”, esta realidad empieza a cambiar: de repente, las sospechosas redes personales empiezan a verse como productivos complementos de las instituciones racionales modernas, en virtud de que movilizan conocimientos (capital intelectual, social y relacional) y son funcionales al desarrollo de las grandes redes tecnológicas, pues estas también requieren relaciones de confianza para poder operar.

Estos tres sistemas de coordinación social adoptan diversas modalidades dinámicas de operación en las que intervienen organismos públicos y privados. Algunas veces, los sistemas jerárquicos se utilizan para estimular la coordinación mediante mercados o redes. Otras veces, se utiliza el enfoque de redes o de mercados a fin de preparar el terreno para que una determinada estructura jerárquica adopte una decisión determinada. El principal problema consiste en hacer posible la toma de

decisiones vinculantes y luego hacerlas cumplir (*enforcement*). Para ello se necesita la presencia de la autoridad, que algunos autores llaman la “sombra de la jerarquía” (*shadow of hierarchy*) y actúa como incentivo para comprometer a los actores no gubernamentales cuando se incentivan procesos de coordinación no jerárquicos (Börzel, 2010).

Las alianzas público-privadas también constituyen una práctica frecuentemente utilizada por los gobiernos y las empresas del sector agrícola para crear sinergias e incrementar su competitividad. Estas alianzas se generan en torno a cadenas productivas, entendidas como aglomeraciones de empresas especializadas en un mismo rubro (véase el recuadro I.1) En el cuadro I.1 se presentan los tipos de alianzas público-privadas más utilizados en el sector.

Recuadro I.1 Agrocadenas y clústeres

La noción de cadenas de valor se basa en los trabajos sobre agronegocios (*agribusiness*) y sectores (*filiales*) realizados en los Estados Unidos (Davis, 1956; Davis y Goldberg, 1957) y Francia (Malassis, 1973), respectivamente, y se ha utilizado en múltiples estudios y proyectos en la región, con repercusiones en el diseño y la gestión de las políticas agrícolas (Da Silva, 1994).

Este concepto da cuenta del conjunto de procesos de producción, transformación y comercialización de un bien, es decir, la secuencia de operaciones técnicas necesarias para colocar un producto en el mercado, fundada en una determinada división del trabajo entre empresas y un determinado marco normativo e institucional. Las cadenas pueden descomponerse en unidades de producción, transformación, comercialización y prestación de servicios, que establecen una amplia gama de relaciones entre sí. De este modo, es posible distinguir formas de organización intermedias entre la microunidad (la empresa) y el sector industrial en su conjunto.

El concepto de agrocadenas permitió que los economistas rurales desplazaran su campo de análisis de la agricultura primaria al sector agroalimentario como un todo, abriendo una nueva perspectiva para comprender la evolución de la agricultura. En el marco de la constitución progresiva de la sociedad industrial, esta opción permitió dar cuenta de los encadenamientos que se fueron creando entre las estructuras de producción agrícolas y las ciudades.

Al aplicar algunos elementos de la conceptualización de Luhmann sobre los procesos de diferenciación social al sector agrícola, es posible entender las agrocadenas como subsistemas funcionales que se diferencian entre sí y que determinan su propia identidad “a través de una semántica elaborada de reflexión, de autonomía, de darse sentido a sí mismo” (Luhmann, 2007). Con algunas variaciones entre los países, estos subsistemas comenzaron a multiplicarse en las últimas décadas del siglo XX, cuando la modernización e integración de la agricultura a nivel nacional condujo a una mayor diferenciación y especialización productiva. Gracias a una mayor recursividad en la comunicación, estas agrocadenas hicieron un análisis de sus fortalezas y debilidades y se fueron estructurando mediante el trabajo colectivo de sus integrantes, hasta lograr un mejor autoconocimiento y una mayor comprensión de sus desventajas y ventajas competitivas.

La suma de agrocadenas conforma el denominado “sistema alimentario”, que puede definirse como un subsistema funcional más amplio, es decir, un espacio en el que se sincronizan y coordinan las operaciones del conjunto de agrocadenas, en un país determinado o un espacio supranacional. El sistema alimentario pertenece a su vez a un subsistema funcional más amplio, el sistema económico. Siguiendo esta misma lógica, cada agrocadena se organiza hacia adentro generando nuevos subsistemas funcionales —los denominados “eslabones”— por ejemplo, los productores, las agroindustrias, los laboratorios de servicios, los institutos técnicos, los proveedores de insumos o cualquier otra red de actores que cumple una función específica. Esto significa que, por lo general, las cadenas tienen uno o más centros de gravedad, que pueden expresarse como una aglomeración de empresas.

El concepto de cadenas y el de clústeres (aglomeraciones) no son, por lo tanto, equivalentes. A veces se producen dos o más aglomeraciones de empresas en territorios acotados, que coexisten dentro de una misma agrocadena. Lo mismo ocurre cuando se genera una alianza de un subgrupo de empresas que compite con uno o más subgrupos equivalentes dentro de la misma agrocadena. En todos estos casos se produce el resultado final de dos o más clústeres dentro de una misma agrocadena. Estas aglomeraciones crecen en las zonas en las que se concentran recursos y capacidades y alcanzan tamaños críticos que les confieren ventajas competitivas y les permiten alcanzar una posición dominante dentro de una determinada actividad económica (en este caso, agrocadena) (Porter, 1991).

Fuente: O. Sotomayor, A. Rodríguez y M. Rodríguez, *Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura: nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 113 (LC/G.2503-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011, sobre la base de J. H. Davis, “From agriculture to agribusiness”, *Harvard Review Press*, N° 34, Boston, 1956; J. H. Davis y R. A. Goldberg, *A Concept of Agribusiness*, Boston, Harvard University, 1957; L. Malassis, *Économie agro-alimentaire. Tome I. Économie de la consommation et de la production agro-alimentaire*, Paris, Ed. Cujas, 1973; J. G. Da Silva, “Complejos agroindustriales y otros complejos”, *Agricultura y Sociedad*, N° 72, Madrid, julio-septiembre de 1994; N. Luhmann, *La sociedad de la sociedad*, Ciudad de México, Editorial Herder, 2007; M. Porter, *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor, 1991.

Cuadro I.1
Modelos de gobernanza según la función del gobierno

Función del gobierno	Tipos	Características
Gobernanza realizada por el gobierno	Regulación pública	No hay actores privados involucrados
	Cabildeo realizado por actores privados sobre actores públicos	Los actores privados buscan influir en los actores públicos
Gobernanza realizada con el gobierno (alianzas público-privadas)	Consulta y cooptación de actores privados	Participación de actores privados en procesos de decisión pública (por ejemplo, actores privados como miembros de delegaciones de Estado, externalización)
	Corregulación y coproducción de actores públicos y privados	Procesos de decisión conjuntos de actores públicos y privados (por ejemplo, alianzas sociales en concertaciones tripartitas, alianzas público-privadas)
	Delegación a actores privados	Participación de actores públicos (por ejemplo, subcontratación, elaboración de estándares)
	Autorregulación privada en la “sombra de la jerarquía”	Participación de actores públicos (por ejemplo, acuerdos voluntarios)

Función del gobierno	Tipos	Características
	Adopción de normas privadas por el sector público	Resultado controlado por actores públicos (por ejemplo, efecto <i>erga omnes</i> (aplicable a todos) dado a los acuerdos colectivos de aliados sociales)
Gobernanza realizada sin el gobierno	Autorregulación privada	No hay actores públicos involucrados (por ejemplo, regímenes privados, alianzas sociales autónomas)

Fuente: T. Börzel, “Governance with/out government. False promises or flawed premises?”, *SBF-Governance Working Paper Series*, N° 23, Berlín, 2010.

El sistema de mercado existe desde hace mucho tiempo y se consolidó en el siglo XIX, cuando se produjo la Revolución Industrial. El estilo jerárquico de gobierno se aplicó en forma generalizada con la expansión estatal que se produjo después de la Segunda Guerra Mundial, cuando las autoridades (el gobierno, los expertos) eran casi las únicas referencias y aún no se registraban las críticas y la desconfianza ciudadana que hoy son una constante. El sistema de mercado se renovó en los años ochenta, cuando se intentó aplicar a la gestión pública los criterios de eficiencia, competencia, desregulación y contratos por resultados típicos de las empresas privadas. El enfoque de redes surgió con fuerza en los últimos años, como resultado de la digitalización de la sociedad y del creciente interés de los ciudadanos en participar en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos.

La combinación específica de estos estilos de gobernanza constituye lo que algunos autores han denominado “metagobernanza” (Meuleman, 2008). Mientras estas tres categorías corresponden a sistemas puros o ideales, este mismo autor propuso seis tipos de estructuras híbridas de gobernanza que pueden ser útiles para interpretar los hechos de la realidad:

- i) Administración de cadenas y territorios: es una forma de gobernanza que se realiza mediante mesas de trabajo. Como los integrantes de la cadena o el territorio son interdependientes, los actores establecen relaciones funcionales, a diferencia de las relaciones sociales propias de los sistemas de redes. Debido a que esta modalidad incorpora elementos del sistema jerárquico, permite un cierto orden en las relaciones entre los actores. Sin embargo, el sesgo hacia las relaciones funcionales tiene un riesgo pues, al no dar cuenta de todas las posibles relaciones, considera solo una parte del proceso de coordinación global.

La aplicación de políticas por agrocadenas supuso el pasaje de un enfoque de oferta (impulso tecnológico) a un enfoque de demanda (presión de la demanda), que se tradujo en un cambio conceptual de grandes proporciones. Cabe subrayar que el concepto de agrocadenas difiere de lo que en la literatura se denomina “cadenas globales de valor”, caracterizadas por la existencia de proveedores de muchos países, cuyos bienes y servicios cruzan al menos una frontera antes de llegar a componer el producto

final. Como se indica en el recuadro I.1, aquí se trata del conjunto de eslabones y actores que componen una cadena de producción nacional, que tiene una forma específica de gobernanza y una determinada inserción internacional.

Como se verá más adelante, estas políticas solo han beneficiado a los segmentos más avanzados de la agricultura familiar, pues los territorios rurales rezagados han quedado al margen. En la actualidad, se aplican en muchos países con diferentes denominaciones: Comités Sistema Producto en México, comisiones nacionales de rubro en Chile, mesas de trabajo en la Argentina y cámaras sectoriales y temáticas en el Brasil. En otros trabajos los autores han realizado un primer estudio de esta temática (Sotomayor, Rodríguez y Rodrigues, 2011), sin perjuicio de lo cual el análisis será profundizado más adelante. Oddone y Padilla (2017) examinan el caso de México y Centroamérica, mientras Shepherd, Cadilhon y Gálvez (1999) analizan este tema con respecto a otras regiones del mundo.

- ii) Alianzas público-privadas: es un sistema de gobernanza no jerárquico en el que actores públicos y privados se unen para alcanzar determinados objetivos en materia de políticas públicas. Este sistema también combina elementos de mercados y de redes. Algunos autores distinguen cinco tipos de alianzas público-privadas: consulta-cooptación; corregulación-coproducción; delegación; autorregulación privada en la “sombra de la jerarquía” y adopción de normas privadas por parte del sector público (véase el cuadro I.2).

Cuadro I.2
Ejemplos de alianzas público-privadas utilizadas en el sector agrícola

Tipo	Políticas e instrumentos	Características
Consulta y cooptación	Negociaciones comerciales y sanitarias	El sector privado participa en las negociaciones bajo la modalidad del “cuarto adjunto”. Esto significa que solo asesora a las autoridades, sin participar en la mesa oficial de negociaciones.
Corregulación y coproducción	Programas de Desarrollo de Proveedores, negocios inclusivos, alianzas productivas, sistemas productivos locales	Constituyen diferentes modelos de encadenamiento entre empresas agroindustriales y pequeñas y medianas empresas agrícolas proveedoras de materias primas, promovidos por los gobiernos mediante incentivos, subsidios y otras normas.
	Consorcios tecnológicos	Constituyen modelos de asociación entre empresas, universidades e institutos técnicos para promover procesos de investigación e innovación tecnológica. Los gobiernos los apoyan mediante incentivos, subsidios y otras normas.
	Regímenes tripartitos de estandarización, aplicados en forma voluntaria a la agricultura orgánica	Constituyen sistemas en los que se combinan el mercado de productos orgánicos (elaborados por los productores) en sí con los mercados de servicios de definición de estándares, servicios de certificación y servicios de acreditación (que en algunos países son realizados por el Estado).

Tipo	Políticas e instrumentos	Características
Delegación	Elaboración de estándares privados, como las buenas prácticas agrícolas o el Consejo de Administración Forestal	El sector privado elabora estándares de calidad de carácter voluntario, que en algunos casos son más exigentes que las normas obligatorias, por ejemplo, las buenas prácticas agrícolas, empleadas en la hortofruticultura, o el Consejo de Administración Forestal de dicho sector.
Autorregulación en la "sombra de la jerarquía"	Acuerdos laborales tripartitos	Representantes de diferentes actores privados llegan a acuerdos en áreas conflictivas, mediante negociaciones directas incentivadas por los gobiernos (por ejemplo, acuerdos entre trabajadores temporeros y empresas exportadoras de fruta).
Adopción de normas privadas por el sector público	Empresas	El sector privado aborda materias de interés público mediante sus propias instituciones (por ejemplo, empresas de propiedad de gremios agrícolas basadas en sistemas parafiscales). El gobierno valida estos acuerdos posteriormente.

Fuente: Elaboración propia.

- iii) **Autorregulación y autoorganización:** es un sistema de gobierno que incentiva a los actores a generar por sí mismos los resultados buscados por la organización, mediante la búsqueda y el establecimiento de reglas. Este enfoque combina el mercado con la jerarquía (la autorregulación es siempre autorregulación regulada) y sobre todo con las redes (pues estas se construyen a partir de la confianza y la cooperación voluntaria). Una corriente específica dentro de esta categoría corresponde a los sistemas autopoieticos, que ya se han analizado por su interés para generar mecanismos no jerárquicos de coordinación.

Según este enfoque, la sociedad moderna es un sistema policontextual que permite un sinnúmero de descripciones de su complejidad. Las cooperativas agrícolas y las organizaciones gremiales son sistemas autopoieticos. Los contratos también son subsistemas sociales cerrados que crean estructuras de gobernanza basadas en normas internas (Collins, 1999, Lourenço, 2010). Otros autores han conceptualizado como sistemas autopoieticos ciertas redes de pymes (Zeleny, 2001) o cadenas de producción de empresas alimentarias que han generado marcas reconocidas por los consumidores (Muhamad Sori, 2009).

- iv) **Métodos abiertos de coordinación (MAC):** se denomina así al sistema de gobernanza adoptado por la Unión Europea en marzo de 2000 (Consejo Europeo celebrado en Lisboa). En el marco de los MAC se establecen líneas directrices para los Estados miembros, mediante un proceso descentralizado de construcción de políticas entre gobiernos nacionales, colectividades territoriales y la sociedad civil. Utilizando indicadores de corto plazo, la política se evalúa y compara por medio de indicadores. El objetivo es desarrollar buenas prácticas de gobierno e incentivar la emulación entre los Estados miembros.

En comparación con el sistema jerárquico, se trata de un enfoque “blando o flexible”, en la medida en que incorpora elementos de los enfoques de mercado (evaluación comparativa, establecimiento de metas y evaluación de pares) y de redes (los actores públicos y privados participan en la determinación de las políticas). Los enfoques utilizados por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y otros organismos multilaterales también pueden formar parte de esta categoría. Sin embargo, algunos autores son escépticos acerca del carácter participativo de este enfoque debido al componente sumamente tecnocrático de los procesos implementados por la Unión Europea o la OMC para definir sus políticas públicas.

- v) Oligopolios: este sistema se caracteriza por un pequeño número de organizaciones interdependientes en materia de política de producción y de precios. El número de organizaciones es suficientemente pequeño como para que cada una de ellas obtenga una cuota de mercado. Esta interdependencia hace que el comportamiento de cada actor sea más empático y moderado con respecto al que tendría en un mercado abierto. Por esa razón, esta forma de coordinación de mercados también incorpora un componente de coordinación mediante redes, que no se limita al sector privado. La relación en un oligopolio suele ser bilateral. Cuando hay acuerdos formales, este se transforma en un cartel. Cuando hay un solo vendedor se habla de monopolio.

En el sector agrícola es frecuente encontrar este tipo de estructura de gobierno en determinadas cadenas agroindustriales, pues en muchos países existe una fuerte tendencia a la concentración de empresas, sobre todo cuando se trata de mercados pequeños que están protegidos frente a la competencia externa. Esto ha creado grandes controversias entre las empresas agroindustriales y los productores agrícolas que les proveen materias primas y en muchos casos ha requerido la intervención de las autoridades encargadas de velar por la libre competencia.

- vi) Gobernanza-bazar: este sistema se aplica sobre todo para caracterizar a las redes creadas a partir de *software* libre y de código abierto. Este tipo de *software* ha permitido la creación de diferentes tipos de proyectos —por ejemplo, grupos que colaboran en línea o comunidades educativas abiertas— y nuevas estructuras de gobernanza para coordinar las transacciones económicas. Este sistema se caracteriza por bajos niveles de control (jerarquía) e incentivos (mercado) y por redes que no se basan en la confianza: los miembros de la comunidad casi nunca se conocen entre sí y pueden entrar y salir de la red

libremente. El carácter caótico de estas interacciones ha llevado a algunos autores a utilizar el término “bazar” para denominar estas redes (Demil y Lecoq, 2006).

Las características de los sistemas de gobernanza-bazar permiten reducir los costos de transacción entre los actores, lo que ha dado origen a numerosas comunidades virtuales para alcanzar diferentes objetivos. Cabe señalar que algunas de ellas presentan jerarquías internas o lazos estrechos entre los actores que participan en la red, tanto porque surgieron durante la evolución de estas comunidades como porque se diseñaron así desde el inicio. En el sector agrícola se observan algunas experiencias que corresponden a esta categoría, como la coordinación electrónica de los grupos de Whatsapp Think Tank Cacao y Think Tank Lácteos en el Ecuador, los sistemas de aprendizaje electrónico implementados en Colombia o los sistemas digitales de asistencia técnica agricultor-agricultor (Yo Joven y Rural en Chile), entre otras.

F. Gestión de conflictos

1. Competencia y cooperación

La continua variación de los precios agrícolas y las exigencias que impone la competencia en los mercados generan conflictos entre actores y comportamientos oportunistas que desestabilizan las relaciones cooperativas que pueden establecerse en el seno de las agrocadenas. Si bien la principal contradicción en el sistema alimentario se establece entre los agricultores y las agroindustrias, también se expresa en otros eslabones, por ejemplo, entre las agroindustrias y los supermercados. Esto es inevitable y se repite una y otra vez, más allá de la voluntad de los interesados, de manera que las dinámicas de competencia y cooperación entre actores se han transformado en un hecho natural e insoslayable.

A ello se suma que la creciente complejidad de las cadenas agroalimentarias —caracterizadas por una extensa red de relaciones entre compradores, proveedores, contratistas y subcontratistas, de primer, segundo y tercer orden— determina un comportamiento ambiguo de estos actores. Este fenómeno observado en el sector agroindustrial también se reproduce en otros sectores económicos, especialmente en los sectores de alta tecnología. Según las circunstancias, los rivales de una gran empresa láctea como Nestlé pueden percibirla simultáneamente como competidora, cliente o proveedora. Lo mismo ocurre con Apple y Samsung, que desarrollan proyectos cooperativos de investigación y desarrollo y, sin embargo, se han

enfrentado durante años en los tribunales debido a una controversia por el uso de patentes. Esto conduce a una relectura del ecosistema de negocios por parte de las empresas, que requiere una nueva cartografía de las relaciones entre los actores. Para ello se necesita un nuevo enfoque, que abandone el análisis tradicional de la competencia y la colaboración en forma separada o como términos opuestos. Desde el punto de vista de la política pública, esta dinámica de cooperación-competencia surge como un nuevo paradigma, que proporciona nuevos criterios de operación para generar una gobernabilidad que mantenga los factores disruptivos bajo control y, al mismo tiempo, transforme esa contradicción en un factor positivo que genere una representación más compleja de la realidad.

Este es el origen del neologismo “coopetición”, que sintetiza la idea de que las empresas pueden obtener ventajas de la cooperación y la competencia simultáneas (Bradenburger y Nalebuff, 1995; Nalebuff y Bradenburger, 1997). Estos dos autores propusieron una primera teorización de la “coopetición”, definiéndola como una convergencia de intereses entre empresas complementarias, que tiene lugar cuando la competencia y la cooperación se producen simultáneamente en el seno de una cadena de valor. Posteriormente, otros autores realizaron otras distinciones útiles para entender el comportamiento de las empresas. Bengtsson y Kock (1999), por ejemplo, distinguen cuatro modelos relacionales (coexistencia, competición, cooperación y coopetición), definidos en función de las relaciones de fuerza entre los actores y su posición en el mercado. Cuanto más fuerte es la posición de una empresa, más grande es la tentación de adoptar un comportamiento competitivo. Por el contrario, cuando una empresa necesita recursos exteriores importantes, tiende a adoptar un comportamiento cooperativo. La “coopetición” surge entonces cuando una empresa se beneficia de una posición fuerte en el mercado pero, al mismo tiempo, necesita importantes recursos exteriores. Así, la “coopetición” es una forma de relación entre competidores que combina intercambios económicos y no económicos y que los citados autores definen como una relación diádica y paradójica que emerge cuando dos empresas cooperan en algunas actividades y están al mismo tiempo compitiendo en otras actividades (Bengtsson y Kock, 1999).

Al considerar las relaciones de poder entre los actores de una cadena es posible determinar la posición de cada empresa. Se distinguen así las relaciones verticales (comprador-proveedor) y las relaciones horizontales, en las que dos empresas rivales cooperan en las fases preliminares (por ejemplo, al realizar proyectos de I+D) o compiten en las fases posteriores de la cadena (por ejemplo, al vender a la misma clientela). En estas estructuras existen empresas que mantienen relaciones privilegiadas con una amplia red de actores y que, en virtud de esa capacidad, adquieren un posicionamiento que genera ventajas competitivas. Esto significa que

dichas empresas son capaces de iniciar y constituir una red y, por esa vía, pueden incidir en las estrategias de los otros actores de la cadena (Jacobides, Knudsen y Augier, 2006).

De ello derivan diferentes tipos de relaciones de “coopetencia”. En algunos estudios relativos a otros sectores económicos (Fernández y Salvetat, 2009), se describen casos de relaciones de “coopetición” impuestas, es decir, que se generan cuando un tercero obliga a dos empresas rivales a cooperar para obtener un negocio, bajo la amenaza de aplicar sanciones que pueden ir desde la pérdida del negocio en cuestión hasta la marginalización en las futuras relaciones económicas. Este planteamiento concuerda con el concepto de negociación “a la sombra de la jerarquía” que ya se ha analizado. Este es el caso de las empresas o los organismos estatales que hacen grandes órdenes de compra y desean que dos proveedores establezcan relaciones de “coopetición” para mejorar la calidad de los productos o servicios demandados o para protegerse frente a riesgos técnicos o financieros. También puede haber relaciones sugeridas, en las que la “coopetición” entre empresas rivales es incitada por un tercer actor, mediante incentivos. Esto significa que las empresas mantienen el poder de decisión y pueden llegar a rechazar los incentivos propuestos por el tercer actor. El caso más claro corresponde a las licitaciones públicas para emprender grandes proyectos industriales o promover clústeres territoriales, en las que los subsidios públicos constituyen un importante estímulo a la cooperación entre empresas. Una tercera opción se produce cuando las empresas eligen consciente y estratégicamente, en forma deliberada, la “coopetición”. Por último, existen las relaciones no deseadas, que se producen *de facto* y en las que los competidores no tienen intenciones de colaborar.

Las estrategias de “coopetición” pueden obedecer a un interés privado o a un interés común. En ambos casos se trata de una revolución cognitiva, sobre todo si se opera con una lógica deliberada, pues se trata de actuar simultáneamente en forma cooperativa y competitiva, integrando dos lógicas opuestas. Esto supone la creación de nuevas normas de interacción entre las empresas y nuevos mecanismos de administración para regular las tensiones que surgen en este proceso (Dagnino, Le Roy y Yami, 2007).

2. Reciprocidad

La perspectiva de la antropología económica —expresada en los trabajos de Simmel (1896-1897) y Mauss (1925/2009) sobre el don y la reciprocidad y retomada posteriormente por Polanyi (1944 y 1957) y Ostrom (1990), entre otros autores— puede ser útil para construir nuevos modelos de coordinación. Esta tradición cuestiona la tesis de que los hombres, por naturaleza, no son más que mercaderes (*homo oeconomicus*), como sostiene la mayor parte de los economistas, y de que el mundo está gobernado por las leyes supuestamente

naturales del mercado, donde la búsqueda del interés particular, incluso sin que se quiera, produce armonía social mediante la mano invisible de Adam Smith.

En antropología, la reciprocidad designa las prestaciones mutuas de bienes y servicios entre personas y entre grupos. El principio de reciprocidad corresponde a un acto reflexivo entre sujetos, a una relación intersubjetiva que no es equivalente al intercambio, pues va más allá de una simple permuta de objetos. En este sentido, el principio de reciprocidad no privilegia la satisfacción de intereses materiales privados, sino que busca establecer un lazo social.

Simmel (1896-1897) fue el primero en definir las relaciones de reciprocidad como fundamento de las relaciones sociales. Este autor acuña el concepto de *wechselseitigkeit* (“efecto recíproco”) para dar cuenta de la fuerza de gravedad que diferencia y forma a los individuos y los grupos humanos, que está en el seno de la polaridad atracción-repulsión que existe entre ellos (Papilloud, 2002, citado por Sabourin, 2011). A diferencia de las relaciones de intercambio, en las que solo se cede un bien a cambio de una contrapartida, la reciprocidad genera sujetos que se influyen mutuamente. La inversión de los papeles permite a cada conciencia revelarse a sí misma gracias a la conciencia del otro. En este proceso, ambas se relativizan para engendrar una conciencia común (Temple, 2003).

El valor de los trabajos de Mauss (1925) radica en que busca desarrollar otra manera de ver los asuntos humanos, en los que el don (el regalo) ocupa un lugar fundamental, sin negar que el interés individual sea otro motivo que impulsa las acciones humanas. Según este autor, es a partir de la triple obligación de dar, recibir y volver a dar que los hombres transforman a los enemigos en amigos, tejen alianzas duraderas e inician una historia común. Mauss define el don como un fenómeno social total, que integra todas las dimensiones (económica, social, política, religiosa, estética, simbólica), y señala que en el proceso de dar y recibir la contraprestación no necesariamente es inmediata ni simétrica: esta puede darse después de un cierto tiempo y, al mismo tiempo, beneficiar a un tercero. Al contrario de lo que ocurre en el intercambio, en el don prima el acto (y por lo tanto la relación humana con el otro) sobre el valor material de la prestación, lo que le confiere un valor moral.

Polanyi (1957) distingue tres principios de integración económica —la reciprocidad, la redistribución y el mercado— que dan “unidad y estabilidad” a las “economías empíricas”. Mientras la reciprocidad se define como los movimientos entre puntos de correlación de grupos sociales simétricos —simbólicamente AB-BA o AB-BC-CA—, la redistribución corresponde a los movimientos de apropiación en dirección a un centro y luego de este hacia el exterior —simbólicamente, si A es el centro de

distribución (por ejemplo, el Estado), existe un tiempo de centralización (B-A, C-A, D-A, F-A) y luego un tiempo de redistribución propiamente dicho (A-B, A-C, A-D, A-F)—. Por último, el intercambio se asimila a los movimientos de vaivén tales como los cambios de mano de los objetos en un sistema mercantil. Cada uno de estos modelos de integración social supone mecanismos institucionales específicos que se acoplan unos a otros de manera articulada, tanto en sociedades antiguas como contemporáneas.

Un aspecto relevante de la teoría de la reciprocidad es que puede adoptar diferentes formas. Tradicionalmente, la antropología y la etnología asimilan la reciprocidad de los dones (ofrendas, repartos, prestaciones totales) a lo que Temple y Chabal (1995) denominan la forma positiva de la reciprocidad. Esta tiende a establecer un lazo social que tiene consecuencias positivas para el otro. Sin embargo, existe también la reciprocidad negativa, que genera un tipo de lazo social que busca excluir al otro, que en las sociedades tradicionales se expresa bajo la forma de la guerra y la venganza, para preservar determinados valores como el honor, el coraje, el orgullo o la lealtad. Para Simmel (1896-1897), el conflicto es también una forma de socialización que contribuye a enriquecer la vida social. Más que un factor de disfuncionalidad, el conflicto es una fuente de regulación, que tiene la capacidad de unificar a las personas y los grupos sociales pues restablece la unidad de lo que se ha roto. Mientras la reciprocidad positiva está ligada a la dialéctica del prestigio (mientras más doy, más soy), la reciprocidad negativa se relaciona con la dialéctica del honor. Entre estas expresiones extremas, las sociedades han establecido diversas situaciones intermedias. Una de ellas es la reciprocidad simétrica, definida como aquella que conduce a una situación de equilibrio: cada uno da al otro sin buscar someterlo y obligarlo. Este tipo de reciprocidad es la que genera los valores éticos más deseables, pues evita la alienación que se genera en las situaciones extremas (sumisión en el caso positivo, violencia en el caso negativo).

Ostrom (1990) ha aplicado estos conceptos a la gestión común de los recursos naturales. Luego de numerosos estudios de caso, esta autora señala que existe una tercera vía para la gestión eficiente de estos recursos comunes, entre el mercado y el Estado: las comunidades locales pueden hacer una gestión de dichos recursos sin tener que apelar a una regulación centralizada (externa) o a los mecanismos de mercado. La regulación se hace desde adentro: los creadores de la ley son los encargados de vigilar su cumplimiento. La comunidad legisla, gobierna y juzga, evitando la sobreexplotación de los recursos. Por una parte, el hecho de que los actores interactúen “cara a cara” conduce a un compromiso mutuo. Por otra, los actores aprenden juntos y tienen capacidad de innovación para promover la evolución de las reglas e incrementar así las ganancias colectivas. La reciprocidad, la confianza y la reputación desempeñan un papel clave

en este proceso. Esta idea contradice la denominada “tragedia de los bienes comunes” (Hardin, 1968), según la cual los usuarios de dichos recursos solo buscan su propio beneficio y los utilizan para maximizar sus ganancias individuales, aumentando el costo para la colectividad en su conjunto. Este paradigma se ha utilizado en la práctica para imaginar nuevas líneas de trabajo en el ámbito de la agricultura y el desarrollo rural (Sabourin, 2011) y se ha aplicado también en la gestión de políticas públicas (véase el cuadro III.4).

Capítulo II

Cómo mejorar las instituciones

A. El papel estratégico del Estado

La crisis sanitaria ha puesto de manifiesto que, ante un escenario complejo e incierto, todos los actores del agro y el mundo rural buscan la estabilidad. Para alcanzarla, es necesario construir una nueva homeostasis social, en la que los fenómenos de autorregulación permitan mantener la composición y las propiedades del medio interno de cada sistema relativamente constantes.

Esto supone entender los territorios y las agrocadenas productivas como espacios que tienen una misma dinámica, determinada por una “imagen objetivo” (expectativas), un punto fijo que orienta el quehacer de todos sus integrantes. Esta imagen objetivo genera un sentido compartido, que actúa como frontera del sistema. Por ejemplo, a principios de la década de 2000, la cadena del arroz de Chile se propuso producir un arroz diferenciado y de alta calidad (variedad japónica), localizado en la zona más austral de mundo. Esa fue la imagen objetivo que aglutinó a la cadena y que dio origen a una agenda de trabajo implementada desde entonces de forma sistemática por la Comisión Nacional del Arroz (FIA/ODEPA, 2009). Este mismo ejercicio ha sido realizado por otras cadenas productivas en diversos países de la región.

Según Luhmann (1995), el sentido se caracteriza como la diferencia entre posibilidad y actualidad. La satisfacción (o no) de las expectativas supone una forma particular de clausura operativa. Cuando se alcanza (o no) ese punto fijo, se produce el sinceramiento de las cosas, la satisfacción

o insatisfacción de las expectativas. Ese momento es importante y, al mismo tiempo, efímero: si se satisfacen las expectativas, las cosas mejoran y siguen adelante. De lo contrario, se produce una crisis, muchas veces dolorosa¹. No obstante, de ello nacen nuevas expectativas. Esa estabilidad se cuestiona y redefine permanentemente. Es el continuo de la reproducción social, que se exagera en el contexto actual, en el que todo está conectado.

La “invitación a la autorregulación” sugerida por el enfoque de los sistemas sociales supone un replanteamiento de los términos del proceso, pues la responsabilidad se fragmenta y se traspasa a cada actor. La ilusión de que hay un único centro coordinador de la complejidad social se acaba y tampoco hay teleología. El Estado es un actor relevante pero no es el único. Su importancia disminuye (aunque nunca se acaba) cuando se trata de un Estado débil, casi ausente, como en el caso de muchos territorios rurales de la región.

Cuando esto ocurre, la única opción es buscar la autosostenibilidad de cada sistema, mediante la redistribución de responsabilidades. Si el Estado no existe, otros actores deberán asumir las funciones públicas. En estas situaciones, se trata de crear una metarred (una especie de meta-Estado) capaz de conectar una comunidad, un territorio y un sistema de poder. Para ello se debe convocar a los actores disponibles y crear un mecanismo político que permita la toma de decisiones colectivas de carácter vinculante. Lo ideal es que el Estado participe, pero, si esto no ocurre, es mejor no detenerse a esperarlo, aunque en esas condiciones el equilibrio será siempre frágil y precario.

Esta es precisamente la conclusión de los trabajos de investigación sobre los modos de coordinación no jerárquicos implementados en diversos países: en última instancia, estos siempre se insertan en estructuras jerárquicas. La presencia del Estado es indispensable, pues los gobiernos, las empresas y la sociedad civil siempre negocian bajo su tutela (lo que se ha denominado “sombra de la jerarquía”). Incluso en

¹ Frente a la posibilidad de que las expectativas no se cumplan, Luhmann distingue las expectativas cognitivas de las normativas. En el primer caso, la persona está dispuesta a abandonar o a cambiar las expectativas en caso de decepción, es decir, está dispuesta a aprender y adaptarse a la nueva situación. En el segundo caso, las expectativas se mantienen, incluso cuando los hechos las contradicen claramente. En este caso, la persona que tiene esas expectativas tiene razones para continuar creyendo en ellas y defenderlas. Ambos tipos de expectativas suponen diferentes formas de absorción del riesgo. La presión para que las expectativas se cumplan suele ser mayor en el caso de las expectativas normativas que en las cognitivas, pues en estas últimas se puede dejar tranquilamente que la realidad decida qué es más conveniente. Una expectativa normativa supone una obligación más fuerte para la persona que la ha establecido. En estos casos la presión para mantenerla —incluso contra la resistencia que impone la realidad— es mayor, al igual que las precauciones con las que la persona se compromete en situaciones inciertas. Es por ello por lo que, con este tipo de expectativas, es posible anticipar una forma diferente de interpretación, un compromiso más fuerte y decisivo con las emociones correspondientes (Luhmann, 2010).

condiciones de capacidad estatal limitada, el Estado es el único capaz de imponer decisiones vinculantes y leyes que obliguen a los actores privados a cambiar sus cálculos de la relación costo-beneficio a favor de acuerdos voluntarios que buscan el bien común. No obstante, en condiciones de extrema fragilidad estatal existen equivalentes funcionales de este tipo de tutela, como la influencia que puede ejercer la cooperación internacional sobre un país determinado, los estándares sociales y ambientales apoyados por los consumidores para incidir en el comportamiento de las empresas, o las normas internacionales utilizadas en el trabajo con los pueblos originarios (Börzel, 2010).

Este nuevo entramado de poder es un sistema híbrido que combina la autorregulación (participación de las empresas y la sociedad civil) con la supervisión y la regulación de carácter público. En las condiciones actuales, solo un mecanismo mixto de este tipo puede realizar una coordinación relativa, más modesta, no lineal y variable, que en algunos aspectos es zigzagueante, a veces caótica, pero que tiene la virtud de ser creativa, pues permite la reproducción social. El desafío consiste en “aumentar la calidad” de esa reproducción. Ello supone dar una dirección estratégica a ese impulso y a ese movimiento, con miras a superar más rápidamente los obstáculos al proceso de desarrollo.

Según este enfoque, cada sistema tiene sus propias expectativas, relatos y motivaciones internas. La sociedad es plural, asimétrica, heterogénea, desigual, fragmentada, se basa en múltiples equilibrios y descripciones y enfrenta muchas encrucijadas. No permite una narración total que todo lo resuelve e interpreta, pues cada entidad enfrenta su propia realidad aleatoria (Vendryès, 1981). Gracias a su labor de articulación y arbitraje, las políticas públicas contribuyen al ajuste permanente de todos los sistemas. Sin embargo, la reproducción social solo puede asegurarse si todos los actores sociales alcanzan niveles mínimos de acceso a bienes y servicios.

Este paradigma solo puede aplicarse sobre la base de mínimos civilizatorios que garanticen la supervivencia de todos los sistemas (personas-ciudadanos, grupos sociales). Este punto es de suma importancia para generar un orden social estable, basado en la justicia y la igualdad, sin las cuales las democracias contemporáneas no pueden funcionar. En la tercera parte de este libro (“Trabajando en áreas rurales rezagadas”) se hace un análisis más detallado del concepto de “mínimo civilizatorio” en el trabajo con comunidades rurales que viven en condiciones de pobreza. Si bien ese análisis tiene un sesgo agronómico y económico, pues se centra en el desarrollo del sistema productivo, se considera que ilustra la manera de generar una dotación mínima de recursos que permita incrementar la autonomía de todos los actores sociales.

B. El valor de las estrategias colectivas

Los nuevos modelos de coordinación deben basarse en la comprensión cabal de los límites y las posibilidades de desarrollo de cada agrocadena y cada territorio. Esto incluye una clara definición de los líderes, las instituciones, las redes, las inversiones estratégicas, los espacios de mercado, los activos de alto valor y otros recursos que actúan como factores de multiplicación.

Este énfasis en intervenciones estratégicas es lo que Willke (2016) denomina “orientación contextual descentralizada”. Los problemas de coordinación se deben a la existencia de diferentes subsistemas, que tienen lógicas de operación específicas y necesitan resolver una tensión (“estabilizar sus inestabilidades”), pues deben hacerse cargo de sus exigencias funcionales. Desde la perspectiva sistémica, los problemas de coordinación se explican porque “... los actores o subsistemas no tienen incentivos a esforzarse por establecer acuerdos con otros actores, a no ser que ellos mismos se encuentren en una situación incómoda, de modo tal que vean lo que no ven y se den cuenta de aquello en lo que normalmente no reparan, esto es, los efectos de su propio modo de operación en su entorno” (Willke, 2016). Los problemas de coordinación experimentados en el medio rural se relacionan con la gran indiferencia de los sistemas frente a los acontecimientos del entorno. De acuerdo con Willke, para sensibilizarlos se requieren exigentes capacidades de reflexión, intervención contextual y de discurso sistémico.

Para resolver los bloqueos y las situaciones sin salida o condicionantes (*lock-in*) (casos en que, una vez que se alcanza una solución, es difícil salir de ella), hay que reemplazar las órdenes y las decisiones propias de un sistema jerárquico (por ejemplo, las instrucciones de las comisiones interministeriales de desarrollo rural situadas en la cima del Estado) por proyectos, coaliciones, instancias intermedias o sistemas de deliberación que generen una visión común. Esto supone la creación o el fortalecimiento de mecanismos de coordinación y acuerdo intersistémicos: las dinámicas de coordinación contextual (marcos regulatorios, mesas de trabajo, proyectos, agendas comunes, entre otros) ofrecen un repertorio de posibilidades que canalizan los intereses, las fortalezas y los aportes de cada actor. En una publicación reciente, Mariana Mazzucato utiliza el concepto de “misión” para expresar esta misma idea (Mazzucato, 2022). Con ello se busca promover discursos sistémicos para superar las razones y los intereses divergentes de actores colectivos que participan en un determinado sistema de deliberación. En términos sistémicos, se trata de mecanismos de acoplamiento estructural que permiten la convergencia de diferentes sistemas. Esto es particularmente válido con respecto a los actores políticos y la estabilidad de las políticas públicas.

Estos aspectos deben quedar establecidos en las estrategias y los planes de desarrollo agrícola y rural (que en este trabajo se denominarán “estrategias de desarrollo rural”) aplicados a nivel funcional y territorial². Estas estrategias tienen en cuenta las particularidades de cada situación: localización geográfica, ventajas y desventajas competitivas, rubros y escalas de producción, actores y políticas públicas. Las estrategias de desarrollo rural permiten procesos de orientación contextual para sincronizar a los individuos y los grupos sociales, generando una visión estratégica común: se trata de que todas las cosas apunten, más o menos, en una misma dirección.

En un ambiente aleatorio y complejo, no es posible aspirar a una coordinación perfecta de cadenas y territorios basada en sistemas jerárquicos. La experiencia indica que es más efectivo generar una visión y una acción comunes basadas en acoplamientos débiles (*loose coupling*), que permiten desviaciones ante posibles contingencias. En comparación con las organizaciones estrechamente vinculadas (*tightly coupled*), los acoplamientos débiles generan muchos elementos independientes y ello, a su vez: i) permite que algunas partes de la organización se mantengan estables ante cambios en el ambiente externo; ii) proporciona mejores mecanismos de evaluación (y por lo tanto un mejor conocimiento del ambiente); iii) facilita la adaptación local a las contingencias; iv) puede dar lugar a un mayor número de transformaciones y nuevas soluciones; v) permite aislar y limitar las averías que se producen en una parte de la organización, evitando que se propaguen a todo el sistema; vi) aumenta el margen de autodeterminación de los actores, y vii) supone una gestión relativamente más barata, porque coordinar gente lleva tiempo y dinero. Estas conclusiones surgen del análisis de los acoplamientos débiles en el sector educativo y de los riesgos de describir a esas organizaciones en términos inapropiados, como sugiere un exceso de unidad, integración, coordinación y consenso (Weick, 1976).

El carácter efímero de los acoplamientos débiles reduce la posibilidad de generar significados comunes, que den sentido a cada elemento. Es entonces que las estrategias de desarrollo rural adquieren relevancia como herramientas de orientación para generar cohesión y construir horizontes de sentido. Estos planes y estrategias pueden aplicarse mediante diversos modelos de coordinación, como las instancias deliberativas propias de la orientación contextual (comisiones, consejos, mesas redondas de diálogo, foros, paneles de discusión y de expertos), las alianzas parciales (redes de políticas, coaliciones temáticas) y los proyectos ejecutados por dos o más instituciones que se ocupan de un tema común. Como señala Moulier Boutang (2007), la organización por proyecto tiende a sustituir a la organización

² Dado que los países de la región cuentan con una vasta experiencia en materia de elaboración de planes de competitividad para cadenas y territorios, políticas de Estado e implementación de otras estrategias de trabajo colectivas, no se abordarán los aspectos técnicos de esta tarea. Con el concepto de estrategias de desarrollo rural se busca solo resumir y valorizar esta rica experiencia.

arborescente y matricial de la era industrial. Esto no solo ocurre porque los costos de transacción del sistema matricial son demasiado altos, sino porque el propio modelo de coordinación se entiende de otra forma: la adhesión formal propia de las estructuras jerárquicas se reemplaza por una adhesión por sentido, por propósito, por significado (véase el recuadro II.1). Esto se traduce en la implementación descentralizada de numerosos proyectos y acuerdos. Otra alternativa es el denominado derecho reflexivo, que consiste en la implementación de una política de opciones según la cual el derecho, abandonando pretensiones omnicomprendivas, produciría una regulación opcional que los interesados pueden o no aceptar (Teubner, 1993). Todos estos modelos constituyen alternativas a los grandes planes públicos de carácter jerárquico y multisectorial, que suelen abarcar “todas” las dimensiones del desarrollo pero por lo general tienen grandes dificultades de implementación.

Recuadro II.1

Diferencias entre el enfoque jerárquico y el enfoque de “orientación contextualizada”

-
- En el enfoque tradicional, el ente coordinador indica el camino que se ha de seguir. Se trata de una coordinación jerárquica, momentánea y efímera, que no genera un cambio de estado en el sistema regulado.
 - En el enfoque de orientación contextual, el ente coordinador ofrece una gama de opciones y el sistema realiza la selección. Cuando esto ocurre, se produce una clausura con sentido y se crean con ella un propósito y una fuerza motriz. Esto supone un cambio en la forma en que se evalúan los resultados, pues cada sistema selecciona sus opciones por sí mismo, utilizando su propio lenguaje, sus propios códigos funcionales y su propia lógica operativa.
 - La coordinación deja de ser jerárquica y prescriptiva y, en cambio, se plantea como oferta frente a los sistemas en los que se quiere intervenir. De este modo, pasa a ser esencialmente estratégica y temática y se implementa mediante documentos conceptuales, acuerdos políticos, planes, articulación de presupuestos, concursos de proyectos, eventos simbólicos y comunicacionales, comisiones (si es necesario, multisectoriales) integradas por autoridades, dirigentes sociales, empresarios, académicos y otros actores.
 - Para alcanzar un alto nivel de conexión entre actores (resonancia), se hace hincapié en lo que tiene sentido para los sistemas. Ello supone que las distinciones orientadoras que se busca introducir deben conectarse con las expectativas, con los marcos de sentido del sistema con el que se trabaja, de manera que este comprenda desde sus propias estructuras categoriales lo que la estrategia de intervención quiere mostrarle (Mascareño, 2010). Cada ámbito tiene su propio lenguaje y, para entenderlo, es indispensable delimitarlo con claridad, de modo que las propuestas externas se transformen en información interna que induzca cambios en las reglas sistémicas: “Los sistemas complejos ligados a su modo especializado de operación sólo pueden “comprender” y evaluar las influencias externas como ofertas de información si es que ellas se presentan en una forma que haga sentido a los esquemas de búsqueda (criterios de observación, diferencias directivas) del sistema intervenido”. Estas solo “pueden ser exitosas si respetan y refuerzan la autonomía del sistema intervenido” (Willke, 2016).
-

- La experiencia indica que cuanto más multisectorial es la intervención, menos sentido y menos resonancia tiene para los sistemas más especializados (por ejemplo, para los productores que hacen negocios). Para obtener resultados, hay que definir específicamente el campo de acción, ya sea el de los negocios, la provisión de servicios sociales, el medio ambiente, la educación o la infraestructura pública. El enfoque de orientación contextualizada supone que todo está conectado y, al mismo tiempo, requiere un profundo conocimiento de los sistemas que se desea coordinar.
- La existencia de una visión elaborada colectivamente, un marco común intersistémico, es muy importante para fijar las expectativas y facilitar los acuerdos entre los actores. Sin embargo, el consenso intersistémico nunca es un verdadero consenso. Dado que los sistemas están determinados “desde adentro”, solo pueden compatibilizarse algunos aspectos de sus identidades y sus perspectivas. Es por ello por lo que el problema de la coordinación se formula como un desafío permanente y como una invitación a la autoorientación y la autorregulación.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de H. Willke, “Formas de autoorientación de la sociedad”, *Revista Mad*, N° 34, Santiago, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, 2016.

C. Complementariedades y jerarquías institucionales

Cada estrategia de desarrollo rural da origen a modos específicos de coordinación de actores e instituciones. Esto genera ventajas comparativas que, en última instancia, tienen un impacto en los resultados económicos a largo plazo.

Para visualizar y valorizar estas ventajas es necesario articular cada estrategia de desarrollo rural con el Sistema Nacional de Innovación. Este, a su vez, forma parte de un conjunto más amplio de estructuras económicas e institucionales en cada país, pues las instituciones de carácter “macro” tienen un efecto de retroalimentación en los procesos de aprendizaje “micro” o “meso”. Esta concepción ampliada de los sistemas de innovación se contrapone al enfoque de dichos sistemas que se limita al ámbito de la ciencia, la investigación, la tecnología y, en algunos casos, la educación. Esto significa considerar también la cultura, las costumbres, las tradiciones nacionales o las leyes (Amable, 2000).

Para incorporar la dimensión “macro” se utiliza el concepto de sistema nacional de innovación y producción, que comprende los siguientes seis subsistemas: ciencia, tecnología, industria, sistema educativo, relaciones laborales y sistema financiero (Amable, Barre y Boyer, 1997). Para analizar las interrelaciones entre las instituciones, las formas organizativas, las reglas y las leyes, estos autores utilizan dos conceptos relacionados:

- Complementariedad institucional: se produce cuando la existencia o el funcionamiento de un arreglo institucional en

un determinado ámbito se refuerza gracias a otros arreglos institucionales en otros ámbitos. Por ejemplo, un mercado de trabajo basado en compromisos estables puede favorecer procesos de formación de alto nivel de la fuerza de trabajo. Asimismo, las relaciones estrechas entre la banca y las empresas pueden fomentar la realización de inversiones físicas.

- Jerarquía institucional: se produce cuando en la concepción de una institución particular se tienen en cuenta las restricciones y los incentivos definidos por otra institución. La transformación de un arreglo institucional particular puede activar la transformación de otros arreglos, al cuestionar las complementariedades constitutivas de una configuración institucional dada, imponiendo así transformaciones al conjunto de instituciones.

Las complejas relaciones que se establecen entre el Sistema Nacional de Innovación y el entorno macroeconómico también se reproducen en el ámbito sectorial. La clave consiste en definir los espacios jurisdiccionales en los que se desea intervenir, priorizar los cambios institucionales y secuenciar las tareas, visualizando sus efectos sistémicos. A modo de ejemplo, la modificación de los parámetros de calidad (células somáticas, grasa y proteína) de las pautas de pago de la leche suministrada por los productores a las industrias lácteas tiene un efecto directo en la genética del ganado lechero, la gestión de las praderas y otros parámetros técnicos y orienta el proceso de innovación de grandes contingentes de productores lecheros (Sotomayor, 2022). Lo mismo ocurre al considerar otros acoplamientos, como programas de capacitación frente a estrategias de mecanización, negociaciones comerciales frente a negociaciones sanitarias con otros países, o disponibilidad de crédito y subsidios agrícolas frente a procesos de inversión e innovación.

D. Mejoramiento de las instituciones

Las instituciones tienden a configurarse según el modelo de instituciones similares, que se desempeñan en su mismo campo de acción y se perciben como más legítimas o exitosas. Este proceso, que se ha denominado “isomorfismo institucional” (DiMaggio y Powell, 1983), constituye el fundamento de los procesos de innovación basados en el concepto de punto de referencia (*benchmark*), ampliamente utilizado en el sector agrícola para el rediseño de las cadenas o los territorios rurales.

Según estos autores, la influencia de una institución sobre una o más instituciones puede ejercerse por medio de métodos coercitivos, miméticos o normativos. El isomorfismo coercitivo deriva tanto de las presiones formales e informales ejercidas por una o más instituciones

sobre una institución con la que tienen relaciones jerárquicas (o de dependencia), como de las expectativas culturales de la sociedad en la que estas instituciones funcionan. Estas presiones pueden manifestarse como relaciones de fuerza —por ejemplo, cuando el cambio organizativo responde a un mandato del gobierno, a una protesta social o a una decisión de la alta gerencia de un conglomerado de empresas— o como una persuasión o invitación a avanzar en una determinada dirección.

El isomorfismo mimético es sobre todo una respuesta a situaciones de incertidumbre. Cuando no se comprenden cabalmente las tecnologías organizativas, los objetivos son ambiguos o las causas de un problema no son claras, las instituciones tienden a configurarse según el modelo de otras instituciones. El comportamiento mimético tiene la ventaja de la economía de recursos y puede difundirse involuntariamente —mediante la transferencia de empleados de una institución a otra o las adquisiciones entre empresas— o promoverse en forma deliberada mediante consultoras u organizaciones gremiales. La tercera fuente de isomorfismo institucional es la profesionalización, es decir, la acción colectiva de los miembros de una profesión (u ocupación) para definir las condiciones y los métodos de su trabajo, ya sea por medio de la educación formal (universidades, instituciones de capacitación técnica) o del desempeño mismo de la profesión (intercambio de información entre profesionales, papel de los gremios o las asociaciones profesionales, papel de profesionales destacados, gerentes o altas autoridades, entre otros) (DiMaggio y Powell, 1983).

E. Transferencia de modelos y configuraciones políticas

La transferencia de modelos de una situación a otra, ya sea por una imposición externa o una decisión autónoma, no es un proceso de tipo “todo o nada”. Algunos autores distinguen cuatro tipos de transferencia: i) copia, cuando se hace una transferencia completa; ii) emulación, cuando se transfieren las ideas detrás del diseño institucional; iii) combinación, cuando se combinan diferentes diseños; y iv) inspiración, cuando el diseño de otra jurisdicción inspira un cambio institucional, pero el resultado final no se toma directamente del original (Dolowitz y Marsh, 2000).

En general, la literatura sobre este tema se concentra en el estudio y la documentación de los casos exitosos de transferencia de instituciones y otro tipo de innovaciones. Sin embargo, es necesario reconocer que estos procesos a menudo fracasan, generalmente debido a tres factores:

- i) Transferencia desinformada: el país interesado no tiene suficiente información sobre la manera en que la política o institución que se quiere transferir realmente opera en el país de origen.

- ii) Transferencia incompleta: la transferencia se ha realizado pero algunos elementos cruciales que determinan el éxito de la política o institución en el país de origen no pueden transferirse.
- iii) Transferencia inapropiada: no se ha prestado suficiente atención a los elementos del contexto económico, social, político o ideológico que diferencian al país de origen de la innovación del país donde se desea adoptarla.

Para algunos autores (Teubner, 2002), la transferencia mecánica de leyes e instituciones no da resultado porque los mecanismos evolutivos no operan en un vacío, sino que se aplican de manera recursiva a situaciones históricas específicas, de las que surgen múltiples trayectorias de evolución. Al analizar este tema según el paradigma de la selección natural, podría creerse que las instituciones económicas más eficientes tienden a prevalecer. Sin embargo, ello no es así porque la selección de las reglas es un proceso muy específico que está determinado internamente, pues todo depende de la compatibilidad de la innovación con las estructuras normativas existentes, el código legal, la configuración política y la cultura local. Cada sistema reacciona de manera diferente a las presiones externas del mercado, el sistema político u otros factores: esto explica por qué un determinado problema se trata de una determinada forma en un país y de otra forma en otro o, en otras palabras, por qué se opone tanta resistencia a las transferencias institucionales.

El enfoque de aprendizaje institucional proporciona una perspectiva complementaria para analizar este tema. En este caso, la evolución de las instituciones está impulsada por factores internos, que generan resultados que dependen de sus estructuras y del comportamiento de sus miembros (Romme y van Witteloostuijn, 1999). Para estos y otros autores existen cuatro niveles sistémicos de aprendizaje: i) de circuito cero (*zero loop*), cuando una organización enfrenta nuevos imperativos o problemas pero sus miembros no son capaces de reaccionar; ii) de circuito único (*single loop*), cuando se realizan adaptaciones y acciones correctivas menores; iii) de circuito doble (*double loop*), cuando se replantea el problema y se diseñan nuevas políticas, es decir, cuando las cosas se ven de diferente manera; y iv) de circuito triple (*triple loop*), cuando la organización no se limita a reaccionar a los problemas sino que desarrolla nuevos procesos y metodologías para llegar a un replanteamiento de manera intencionada, oportuna y detallada. El enfoque denominado “organización circular” constituye un ejemplo de este último nivel (Romme y van Witteloostuijn, 1999; Endenburg, 1998). Otros autores han subrayado la importancia de las crisis como factores de aprendizaje (en el caso de los organismos reguladores), ya sea mediante el análisis de la experiencia pasada, un proceso de diferenciación cognitiva e integración de elementos externos, o la adquisición de competencias por medio de la experiencia concreta (aprendizaje con la práctica) (Stern, 1997; Cáceres, Katz y Dini, 2018).

F. Intermediarios individuales

El diseño y la gestión de las instituciones también dependen de la delimitación de sus fronteras y espacios de articulación, es decir, de los lugares donde las instituciones se encuentran, fijan su interdependencia, negocian sus reglas recíprocas y generan sus equilibrios (Nay y Smith, 2002).

El contexto cada vez más multipolar y complejo, la creciente multisectorialidad de la acción pública y la fluidez de las reglas que gobiernan la acción colectiva aumentan la incertidumbre de estas fronteras. Sin embargo, los actores siempre están adscritos a instituciones claramente identificables, se valen de la experiencia y los conocimientos técnicos acumulados en estas y procuran negociar compromisos favorables a los intereses de sus instituciones. Por otra parte, a menudo las instituciones tienen puntos de vista diferentes, relacionados con su función específica, su cultura institucional y con los segmentos de la sociedad y los grupos de interés con los que trabajan cotidianamente. Esto genera tensiones entre las instituciones, que buscan mantener una posición, defender intereses colectivos y controlar la situación.

Por lo tanto, para entender las dinámicas interinstitucionales es necesario analizar los “contextos de acción”, los lugares específicos y los espacios jurisdiccionales en que se producen estas interacciones. En general, estos están constituidos por pocos actores, pueden estar definidos por ley (o por otros cuerpos normativos) o ser espacios generados *de facto*, pero siempre están determinados por las relaciones personales. En este sentido, las actitudes de los representantes de estas instituciones desempeñan un papel fundamental: sus atributos como portavoces y negociadores, sus historias personales y rutinas, su empatía y sus relaciones con otros actores generan una compleja microsociología que, en última instancia, depende de sus habilidades personales y de las configuraciones políticas.

La figura del mediador, aquel que pasa de un grupo a otro, navegando por los temas en discusión, desempeña un papel crítico en el ambiguo juego de articulación de intereses. Algunos autores distinguen dos tipos fundamentales (Nay y Smith, 2002):

- i) Generalistas: su función es construir sentido común (dimensión cognitiva de la mediación). Traducen conocimientos, saberes y registros de legitimidad entre universos organizativos o sociales que deben (o desean) trabajar juntos pero no recurren a los mismos registros de inteligibilidad.

En primer lugar, los mediadores generalistas deben recoger puntos de vista, interpretar referencias y saberes, comprender opiniones y creencias, ponerlas en contacto y hacerlas circular de un universo al otro. Luego deben encontrar equivalencias o

magnitudes comunes para todas las partes, sintetizarlas en un lenguaje común y construir un relato que las comprenda. Su postura no es necesariamente neutra, pues tratan de orientar la comprensión de la situación según sus propias prioridades, porque tienen intereses en juego.

- ii) Agentes intermediarios: su función es buscar soluciones aceptables (dimensión estratégica de la mediación). Participan como intermediarios en un intercambio interesado entre distintas partes. Esta forma de mediación no supone necesariamente la comprensión común de un problema, un conflicto o una solución. Se busca que el intercambio de bienes o servicios sea beneficioso para todas las partes. Estos agentes impulsan negociaciones continuas, en las que se mezclan intereses y relaciones de fuerza.

Aunque la actividad del mediador está determinada en gran medida por factores individuales (el “estilo de acción”), también influyen los espacios institucionales. Algunos mandatos o cargos predisponen a desempeñar el papel de mediador (generalista o intermediario): el coordinador de un Comité Sistema Producto en México, el gerente de un programa de proveedores, los jefes de proyectos, los presidentes de juntas de vecinos, los alcaldes o los agentes mediadores (en el caso de conflictos sociales). En estos casos, el estatus de mediador le asegura una cierta neutralidad. Así, el mediador se libera de dependencias sectoriales o institucionales, para consagrarse a la búsqueda del interés común entre las partes. En otros casos, los representantes actúan por cuenta de grupos, organizaciones o sectores en virtud de un mandato. Son intermediarios entre sus mandantes y los otros universos de la vida social (el exterior) y ejercen por tanto una competencia delegada.

G. Intermediarios institucionales

La creciente complejidad y la multiplicación de los actores que intervienen en la ejecución de las políticas agrícolas condujo al surgimiento de instituciones que tienen la función explícita de coordinar o establecer nexos entre instituciones. Esto es especialmente válido en el área de la innovación tecnológica, en la que todos los especialistas concuerdan sobre la importancia de contar con una red de actores de calidad. Aunque existe una vasta literatura sobre este tema (Winch y Courtney, 2007; Johnson, 2008, entre otros), a los efectos de este trabajo se entenderá que un intermediario de innovación (*innovation broker*) es una organización que actúa como miembro de una red de actores en un sector industrial que no se centra en la generación ni en la implementación de innovaciones, sino en habilitar a otras organizaciones para innovar (Winch y Courtney, 2007).

Por lo tanto, los gobiernos y los organismos de asistencia para el desarrollo deben ser capaces de definir configuraciones adecuadas de gestión sistémica de la innovación, en un entorno agrícola caracterizado por el surgimiento de múltiples problemas, que se deben enfrentar en forma simultánea mediante diferentes redes de actores. En una investigación sobre la agricultura holandesa, por ejemplo, se identificaron siete tipos de actores que pueden formar parte de estas configuraciones (Klerkx, Hall y Leeuwis, 2009):

- i) Consultores de innovación para agricultores individuales: atienden problemas específicos que se presentan en una determinada finca.
- ii) Consultores de innovación para grupos de agricultores: atienden a varias fincas con un interés común, que desean desarrollar o implementar una innovación de manera conjunta.
- iii) Gestores de redes de homólogos: generalmente tienen un enfoque subsectorial (como la horticultura o la porcicultura). Se concentran en la formación de redes de homólogos dedicadas al intercambio informal de conocimientos entre agricultores de un mismo rubro.
- iv) Gestores sistémicos: a diferencia de las tres categorías anteriores, va más allá de las empresas individuales o redes de empresas. Su objetivo es generar arquitecturas de innovación de nivel superior que involucran a complejas redes de actores y abordan problemas complejos e innovaciones radicales. A menudo son organizaciones de la sociedad civil que cuentan con financiamiento público.
- v) Portales de Internet: su función es conectar a los agricultores con diversas fuentes de información. Estos portales pueden ser independientes o formar parte de un proyecto de investigación. En algunas ocasiones se operan comercialmente o se pagan con subsidios del gobierno o consejos comerciales.
- vi) Consejos de investigación con agencias de innovación: los participantes relevantes de una cadena de valor agrícola, organizados en grupos de trabajo por producto, participan en la toma de decisiones con respecto al financiamiento para investigación, utilizando fondos públicos del Ministerio de Agricultura.
- vii) Gestores de educación: entidades que vinculan a diversos establecimientos de formación técnica en el área agrícola.

La existencia de sistemas de innovación (agrícolas o de carácter nacional) en los que operan múltiples actores públicos y privados genera diversos beneficios en términos de costos, pertinencia y utilidad de las investigaciones, pero también problemas institucionales y desafíos de

política pública que son similares en diferentes contextos. En los Países Bajos, por ejemplo, el pasaje a partir de 1990 del antiguo sistema de innovación agrícola, financiado por el sector público y gestionado por el Ministerio de Agricultura y las organizaciones de productores, a un sistema de innovación agrícola de carácter público-privado en el que además intervienen otros segmentos de la sociedad (consumidores y organizaciones ecologistas, entre otros) se tradujo en una fragmentación de las infraestructuras de conocimiento, problemas de legitimidad, ambigüedad de funciones, conflictos de interés, poca disposición a pagar por parte de las empresas privadas e inestabilidad de los financiamientos públicos (Klerkx, Hall y Leeuwis, 2009). En la experiencia chilena desarrollada por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) se observaron problemas análogos, uno de los cuales, según algunas voces críticas, es la captura de los programas públicos por parte de los gestores sistémicos (Román, 2010).

Para razonar sobre estos problemas en el caso de un sistema de innovación en el que el Estado contrata a actores institucionales privados para prestar servicios, es conveniente utilizar el modelo principal agente como base conceptual. Esta conceptualización fundamenta la intervención estatal en aquellas áreas en que se presentan fallas en la operación de los mercados, en la mayoría de los casos relacionadas con la existencia de información asimétrica entre oferentes y demandantes. El Estado, que opera como principal, contrata a un agente para reducir los costos e incrementar la eficiencia en la prestación de los servicios. Surgen así los problemas de agenciamiento, es decir, la definición de los incentivos y las penalizaciones adecuadas para asegurar que la acción del agente responda a los intereses del principal. Ello ocurre porque, en general, en este tipo de relaciones contractuales el agente también tiende a operar en función de su propio interés, un fenómeno difícil de evaluar por parte del principal debido a las asimetrías de información entre uno y otro. Uno de los problemas que se generan en esta relación es lo que se conoce como “selección adversa”, cuando un comprador selecciona un mal cliente debido a problemas de asimetría de información, pues desconoce las verdaderas preferencias del cliente (Katz, 2020). En este modelo, el agente y el principal actúan de forma separada, sobre la base de contratos, sin compartir necesariamente una visión estratégica o a largo plazo. Este problema se supera cuando, en la gestión de políticas para estimular el desarrollo económico, se utilizan modelos de gestión del conocimiento, relaciones de confianza y sistemas de monitoreo y ajuste sucesivos de la acción combinada de los dos actores. Este es el caso del enfoque de la elección pública local, que “asimila la eficiencia distributiva con la capacidad de asignar funciones y competencias entre niveles de gobierno de tal manera que la asignación de recursos responda a las preferencias de las comunidades que apropian sus beneficios” (Marcel, 2018).

Aunque los dos enfoques propuestos reflejan lógicas distintas y conducen a sistemas de relacionamiento muy diferentes, tienden a coexistir en la mayoría de las experiencias reales de aplicación de políticas públicas.

H. Función de las empresas líderes

Otra situación que podría asimilarse a la acción de un mediador corresponde a las empresas que asumen un papel de liderazgo dentro de una agrocadena o territorio, a fin de resolver problemas sistémicos que inciden en la competitividad global. Esto supone asumir una visión de política pública, poco frecuente en las empresas, que siempre se preocupan por sus resultados comerciales inmediatos y tienden a actuar en función de su propio interés.

Esta función es relevante porque muchas veces la disposición de una empresa líder para trabajar en una determinada dirección supone un cambio decisivo en la dinámica interna del sistema (agrocadena o territorio), sobre todo cuando dicha empresa ha influido en la arquitectura de su sector y se beneficia de su posición dentro de la cadena, tanto en términos de creación como de apropiación de valor.

En general, el cambio de comportamiento de una empresa líder desencadena un cambio en el comportamiento de las demás empresas, generando un ambiente más cooperativo o más proclive a la experimentación de nuevas ideas. Ello sucede, por ejemplo, cuando una empresa líder adopta un nuevo enfoque para encarar los desafíos tecnológicos, prueba nuevas formas de trabajo con los productores (por ejemplo, en materia de contratos o análisis de la calidad de la materia prima) o decide invertir recursos para abrir un nuevo mercado en el exterior, al que podrán acceder posteriormente las otras empresas de la cadena.

En particular, la función de las empresas líderes es relevante cuando hay un bloqueo claramente definido que afecta la competitividad del sistema, ya sea una crisis de rentabilidad o una confusión conceptual que dificulta el análisis estratégico de las opciones de salida. El problema se vuelve más complejo cuando, en esta situación, las empresas líderes adoptan un enfoque conservador y no colaboran con el gobierno para encontrar soluciones. Ello conduce a un bloqueo, pues las empresas más pequeñas no tienen la capacidad para destrabar la situación. En general, en estas situaciones se adopta una dinámica coyuntural, en la que predominan el conflicto y las miradas a corto plazo, que no ofrecen ninguna solución a los problemas de fondo. En estos escenarios, la discusión sobre las opciones de política a menudo se reduce a medidas defensivas y proteccionistas. Las estrategias utilizadas por los gobiernos para convencer a las empresas líderes de la necesidad de un nuevo enfoque constituyen un tema prioritario y debe apelarse a herramientas

que operan a nivel cognitivo, como las giras comerciales o tecnológicas, la contratación de consultores externos o la elaboración de estudios técnicos de calidad.

En el ámbito territorial, las empresas pueden desempeñar un papel clave en materia de desarrollo. La pandemia de COVID-19 demuestra que las crisis sistémicas generan grandes pérdidas, frente a las cuales no hay soluciones individuales. Por otra parte, en esta emergencia las empresas se juegan la reputación ante los consumidores. Esto crea condiciones para avanzar hacia una nueva responsabilidad social empresarial, que vaya más allá de la filantropía y del enfoque de valor compartido (Porter y Kramer, 2006). En el futuro, las empresas deberían comprometerse con estrategias colectivas para reducir los riesgos sistémicos, implementadas en coordinación con las comunidades locales.

Parte 2

Análisis de experiencias

Capítulo III

Integración de agrocadenas

En esta sección se analizan algunos sistemas de gobernanza utilizados en América Latina y el Caribe para promover la integración de agrocadenas y los procesos de innovación tecnológica. Para ello se sigue la tipología de Meuleman ya presentada (véase el capítulo I), haciendo hincapié en las siguientes tres categorías: administración de cadenas, alianzas público-privadas y autorregulación y autoorganización.

En la región existen otras experiencias que corresponden a las categorías de Meuleman pero que no se han priorizado. Los oligopolios que operan *de facto* en las cadenas (como denotan los casos de investigación sobre colusión y los permanentes conflictos de precios entre grandes empresas agroindustriales y productores agrícolas) y los métodos abiertos de coordinación utilizados por los países cuando participan en las negociaciones internacionales de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de otras entidades técnicas multilaterales constituyen dos ejemplos. Sin embargo, los principales instrumentos de coordinación corresponden a los tres mecanismos seleccionados, que los gobiernos y las coaliciones de actores utilizan ampliamente.

A. Administración de cadenas

La experiencia demuestra que, en la actualidad, no solo las empresas compiten entre sí, sino que también lo hacen las cadenas de valor. Por esa razón, las autoridades sectoriales de muchos países de la región

gestionan las políticas agrícolas por cadena productiva, a partir de programas de trabajo que incluyen acciones sistemáticas para incrementar la competitividad sectorial. Es el caso de las mesas nacionales y los Foros de Competitividad de la Argentina (Portillo y Maceira, 2007), las cámaras sectoriales y temáticas del Brasil, las comisiones nacionales por rubro de Chile, las cadenas productivas de Colombia, los consejos consultivos del Ecuador, los Comités Sistema Producto de México y los consejos sectoriales tripartitos y los conglomerados del Uruguay (Sotomayor, Rodríguez y Rodrigues, 2011). Otras experiencias de interés incluyen las Mesas Ejecutivas impulsadas por el Ministerio de la Producción del Perú para implementar políticas de desarrollo productivo de manera eficaz en diferentes rubros agroindustriales, analizadas recientemente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y otros mecanismos de coordinación interna de las cadenas (Ghezzi y otros, 2022).

1. Las comisiones nacionales por rubro de Chile

En Chile existen 11 comisiones nacionales por rubro, la mayor parte de las cuales opera desde fines de la década de 1980 (véase el cuadro III.1)¹. Si bien se crearon formalmente mediante decretos ministeriales, la práctica cotidiana de trabajo de estas instancias ha llevado a su integración por representantes de los diferentes eslabones de las cadenas y organismos técnicos, por medio de nombramientos *de facto* realizados por las autoridades del Ministerio de Agricultura (MINAGRI) en acuerdo con el sector privado y en función de los constantes cambios de actores institucionales y personería de sus representantes.

Las comisiones también operan como instancias *de facto* con respecto a su dinámica interna. Cuentan con reglas formales mínimas de funcionamiento, de manera que todos sus integrantes definen en conjunto el programa de trabajo y las decisiones se toman por consenso. En general, las reuniones ordinarias son convocadas por el Ministro de Agricultura y la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), que actúa como secretaria técnica. Sin embargo, existen modalidades específicas de operación (por ejemplo, reuniones extraordinarias, talleres de trabajo, subcomisiones y seminarios) que dependen de cada agrocadena y de la coyuntura que atraviesa.

¹ Véase [en línea] www.odepa.gob.cl.

Cuadro III.1
Chile: comisiones nacionales por rubro

Comisiones	Principales actores privados	Situación del rubro	Modalidad de operación
Trigo	Federación Gremial Nacional de Productores de Trigo y Oleaginosas (FEDETRIGO) (productores). Asociación Gremial de Molineros del Centro y Asociación Gremial de Molineros del Sur. Empresas (panificadoras, pastas y otras).	Cadena sometida a los constantes vaivenes de los precios internacionales. Por esta razón, predomina un enfoque coyuntural, que ha impedido abordar plenamente los problemas de competitividad. Se siembran alrededor de 250.000 hectáreas por año.	Funcionamiento coyuntural, con lógica a corto plazo. Sin visión estratégica ni programa de trabajo.
Maíz	Movimiento de Maiceros del Valle Central, Asociación de Productores Agrícolas (APA), Asociación Gremial de Productores de Cerdos de Chile (ASPROCER), otras empresas agroindustriales.	Cadena sometida a los constantes vaivenes de los precios internacionales. Aun así, se observan avances tecnológicos en todos los segmentos, incluida la agricultura familiar. Rendimientos de nivel mundial, problemas de escala. Se siembran alrededor de 100.000 hectáreas por año.	Reuniones anuales de la comisión. Comités técnicos que trabajan durante el año. Programa de trabajo con la agricultura familiar estructurado y evaluado anualmente.
Carne bovina	Federación Nacional de Productores de Ganado Bovino (FEDECARNE) y Red de la Carne (productores). Asociación Gremial de Plantas Faenadoras Frigoríficas de Carnes de Chile (FAENACAR) (mataderos). Asociación Chilena de la Carne (ACHIC) (carnicerías, importadores). Asociación Gremial de Ferias Ganaderas de Chile.	Cadena orientada a la sustitución de importaciones hasta 2000, en un mercado en el que la oferta no logra satisfacer las necesidades de consumo del país (el déficit es estructural). A partir de esa fecha se adopta un enfoque importador-exportador, basado en los Tratados de Libre Comercio (TLC) y las ventajas sanitarias del país.	Reuniones anuales de la comisión. Comités técnicos que trabajan durante el año. Programa de trabajo estructurado y evaluado anualmente.
Leche	Federación Nacional de Productores de Leche (FEDELECHE) (productores). Asociación de Acopio de Leche (ACOLECHE) y otras redes regionales (productores campesinos). Federación Nacional de Cooperativas Agrícolas Lecheras (FENALECHE) (productores-cooperativas). Asociación de Industriales de la Leche (ASILAC) (empresas). Asociación de Exportadores de Productos Lácteos (EXPORLAC) (empresas exportadoras).	Cadena orientada a la sustitución de importaciones hasta 2000. A partir de esa fecha se adopta un enfoque importador-exportador. A largo plazo, tendencia excedentaria. Existen 13 grandes empresas industriales y otras menores. Presencia de institutos técnicos avanzados: se abordan programas de calidad y de mejoramiento tecnológico. Bajo aprovechamiento del potencial productivo: la gestión de las praderas es clave para desarrollar un modelo productivo de bajo costo.	Programa de trabajo, cadena con visión estratégica, a pesar de constantes tensiones entre productores y empresas lácteas. El Acuerdo de Punta de Tralca (2003) se sigue implementando (hay una dinámica <i>de facto</i>). Instituciones especializadas impulsadas en forma asociativa: Consorcio Lechero, tecnología; EXPORLAC, exportaciones; Promotora de Productos Lácteos (PROMOLAC), promoción en el mercado interno, entre otras.

Comisiones	Principales actores privados	Situación del rubro	Modalidad de operación
Arroz	Federación Nacional de Arroceros (FEDEARROZ) (productores). Organizaciones campesinas. Proyectos Asociativos de Fomento (PROFOS) Arroceros. Asociación Gremial de Molineros de Chile (ASMA).	Cultivo limitado a suelos gredosos de la VI, VII y VIII regiones, con alrededor de 21.000 hectáreas sembradas cada año y 2.500 productores (el 80% de los cuales se dedica a la agricultura familiar). Orientación al mercado nacional, sin diferenciación respecto del arroz importado desde Asia o el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). También se dan los primeros pasos para diferenciar la oferta (variedad japónica, grano largo o ancho) y mejorar la productividad (agricultura de precisión).	Varias reuniones de la comisión durante el año. Comités técnicos y proyectos de investigación. Visión estratégica y programa de trabajo.
Frutos secos y deshidratados (nueces y otros)	Chilenut, Chile Prunes, Chile Walnut Commission, Asociación Gremial de Viveros de Chile, entre otros.	Cadena que experimenta un fuerte desarrollo de las exportaciones, con rubros muy dinámicos. Rápida expansión de la superficie plantada. Almendros, avellanos europeos y nogales sumaron 60.000 hectáreas en 2016.	Varias reuniones de la comisión durante el año. Comités técnicos y proyectos de investigación. Visión estratégica y programa de trabajo.
Vino	Vinos de Chile. Algunas cooperativas vitivinícolas formadas por pequeños productores.	Cadena modernizada y orientada a la exportación, sobre la base de TLC, tradición vitivinícola y ventajas sanitarias. Son importantes los vinos a granel de exportación y los vinos tradicionales de cepa país (secano), orientados a los mercados regional y local. Relevancia de medianos y grandes productores en la producción de cepas finas. Presencia de institutos técnicos avanzados: se abordan programas de calidad y de mejoramiento tecnológico. 141.000 hectáreas plantadas en 2015.	Reuniones anuales de la comisión, definidas en función de problemas específicos. Comités técnicos que trabajan durante el año. Instituciones especializadas impulsadas en forma asociativa: Corporación Chilena del Vino; Consorcios Tecnológicos.
Apícola	Federación Red Apícola Nacional (pequeños productores). Acopiadores y exportadores. Empresas polinizadoras. Federación de Productores de Frutas de Chile (FEDEFruta).	Cadena compuesta por más de 10.000 productores, la mayor parte de pequeño tamaño. Creciente desarrollo tecnológico, orientación exportadora. La apicultura desempeña un papel central en la polinización de huertos frutales.	Reuniones anuales de la comisión. Comités técnicos que trabajan durante el año. Programa de trabajo estructurado y evaluado anualmente.

Comisiones	Principales actores privados	Situación del rubro	Modalidad de operación
Semillas	Asociación Nacional de Productores de Semillas (ANPROS).	<p>Cadena exportadora, con fuerte preeminencia de empresas transnacionales. La producción en contraestación y la sanidad son dos grandes ventajas competitivas de esta cadena.</p> <p>El cumplimiento estricto de los compromisos es fundamental, pues la contraestación genera encadenamientos con los semilleros del hemisferio norte.</p> <p>30.000 hectáreas de semilleros de maíz (rubro principal) en 2013. Disminución de precios posterior incrementa la producción de otras semillas de hortalizas.</p>	Funcionamiento asistemático. Las reuniones se hacen cuando hay problemas específicos que resolver. Comisión inactiva en los últimos años.
Agricultura orgánica	Redes regionales de productores orgánicos, Asociación de Exportadores de Chile (ASOEX), entre otros.	<p>Cadena compuesta por unos 600 productores, de los cuales la gran mayoría pequeños productores.</p> <p>Superficie agrícola certificada: 15.837 hectáreas, a las que hay que sumar 116.136 hectáreas de áreas certificadas de recolección. Total: 131.973 hectáreas.</p>	<p>Reuniones anuales de la comisión.</p> <p>Comités técnicos que trabajan durante el año.</p> <p>Programa de trabajo estructurado y evaluado anualmente.</p>
Hortalizas	Asociación Gremial de Productores y Exportadores de Hortalizas de Chile (HORTACH), FEDEFruta, Asociación Nacional de Fabricantes e Importadores de Productos Fitosanitarios Agrícolas (AFIPA), Asociación Gremial de Distribuidores de Insumos Agrícolas de Chile (ADIAC), ANPROS (productores de semillas), asociaciones locales.	<p>Cadena en la que existe una gran variedad de rubros y productores, aunque predomina la agricultura familiar.</p> <p>Marcada orientación al mercado interno.</p> <p>69.845 hectáreas cultivadas en 2016.</p>	<p>Reuniones anuales de la comisión.</p> <p>Comités técnicos que trabajan durante el año.</p> <p>Programa de trabajo estructurado y evaluado anualmente.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Para implementar las iniciativas definidas en el seno de una comisión nacional, las empresas cuentan con el apoyo de los servicios del Ministerio de Agricultura (MINAGRI) (Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA), Fundación para la Innovación Agraria (FIA), Corporación Nacional Forestal (CONAF), Fundación de Comunicaciones, Capacitación y Cultura del Agro (FUCOA), Comisión Nacional de Riego (CNR), Instituto Forestal (INFOR) y Centro de Información de Recursos Naturales (CIREN)) o de otros servicios públicos adscritos a otros ministerios, como la Dirección General de Promoción de Exportaciones (ProChile), el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) o la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Estos organismos disponen de un presupuesto público y diversos tipos de instrumentos para apoyar a los productores y las empresas agroindustriales y, por lo tanto, son de suma importancia para materializar los programas de trabajo. Algunos de estos organismos se dirigen mediante consejos y directorios que cuentan con la participación de representantes de los sectores público y privado, nominados por las autoridades (los ministros correspondientes) en función de otros criterios y que no necesariamente participan en una comisión nacional. Muchos instrumentos de fomento son transversales (no operan por cadena sino que dan cuenta de todo el sector) y ejecutan sus presupuestos mediante concursos públicos, cada uno de los cuales tiene sus propias reglas de operación. Esto significa que los servicios públicos aplican sus presupuestos a una determinada cadena en forma fragmentada, en función de sus propios programas de trabajo. El enfoque de cadenas es útil para alinear a diferentes actores institucionales tras un objetivo común, que en última instancia se expresa en un presupuesto que financia un programa estratégico compuesto por muchos proyectos que se ejecutan simultáneamente. En el contexto chileno, los programas son una forma de ordenar la aplicación de las políticas públicas.

El análisis de la experiencia de más de 25 años de las comisiones nacionales revela que, en la mayor parte de los casos, los ministros de agricultura se orientan hacia temas más estratégicos (la solución de problemas específicos de competitividad), lo que supone un arduo trabajo de coordinación y microgestión. Sin embargo, en algunas situaciones se prefiere priorizar un posicionamiento más comunicacional, centrándose en temas de carácter más político y general. Además de las comisiones nacionales, existen muchos otros grupos de trabajo especializados en el diseño y la gestión de políticas públicas transversales, que no operan por rubros o cadenas y también

desempeñan un papel clave en la implementación de la política sectorial (por ejemplo, TIC rural, género, sistemas de información geográfica). Asimismo, según el período, existen (o han existido) otras mesas de trabajo por rubro (por ejemplo, sector forestal, quinoa, carnes exóticas, olivos y ovinos), creadas por el MINAGRI para solucionar problemas y mejorar la competitividad.

Todos estos antecedentes explican la disparidad de dinámicas de funcionamiento de las comisiones por rubro: las más activas son las más valorizadas por el sector privado y han logrado sensibilizar a las autoridades para asegurar una dinámica permanente de trabajo, independientemente de los ciclos políticos. Esta diversidad refleja además el carácter pragmático de las comisiones nacionales. A diferencia del caso mexicano (que se aborda en la próxima sección), la experiencia chilena se ha desarrollado en forma endógena (sin referencias a otras experiencias internacionales) y ha sido objeto de escasa conceptualización. Ello se traduce en un bajo nivel de institucionalización y desarrollo metodológico, pues cada comisión ha trabajado según su propia dinámica, con el único propósito de “solucionar problemas”. Se distinguen así cuatro modalidades:

- i) Comisiones con un funcionamiento formal y sistemático: cuentan con un programa de trabajo que se ejecuta en forma progresiva, como la Comisión Nacional del Arroz (FIA/ODEPA, 2009) y la Comisión Nacional de la Vitivinicultura, que se reúnen en forma regular, o la Comisión Nacional de la Carne Bovina, que durante muchos años (a partir de 2002) realizó un seminario anual para analizar la coyuntura y evaluar el cumplimiento de los compromisos del programa del año anterior (MINAGRI, 2010) y organizó reuniones a nivel de grupos técnicos. Otra variante es la de la Comisión Apícola Nacional, que ejecuta un plan de trabajo sistemático y, por un período, promovió la coordinación operativa de los actores mediante una página web.
- ii) Comisiones con un funcionamiento permanente pero irregular: no se reúnen sistemáticamente pero fomentan la interacción permanente de los actores mediante múltiples instancias técnicas (en los términos de Marks y Hooghe (2004), jurisdicciones), articuladas con un plan de trabajo *de facto* (comités, proyectos, consorcios tecnológicos, entre otros). Este es el caso de la Comisión Nacional de la Leche, que definió un plan estratégico, denominado Acuerdo de Punta de Tralca, suscrito en 2003. Si bien este documento no se ha actualizado, ha orientado la ejecución de diversas iniciativas realizadas después de esa fecha (véase el cuadro III.3).
- iii) Comisiones con una dinámica coyuntural: se reúnen solo para analizar situaciones de crisis, en un ambiente de alta conflictividad que impide el desarrollo de un plan estratégico.

Los casos más emblemáticos son la Comisión Nacional del Trigo y la Comisión Nacional del Maíz, en las que el debate tradicionalmente gira alrededor del precio pagado a la cosecha y las tensiones entre productores y molineros. En esta dinámica inciden también los problemas de competitividad estructurales y la inexistencia de un diagnóstico de las ventajas competitivas de estas cadenas, a pesar de la labor realizada para definir modelos de referencia (*benchmark*) y estar al día con el debate tecnológico internacional.

- iv) Agrocadenas no estructuradas: operan en forma puntual, sin espacios institucionales ni programas explícitos que integren a sus diferentes eslabones. En general, estas cadenas tienen gremios consolidados que ejecutan sus programas en forma relativamente autónoma, con directores profesionales que establecen relaciones diádicas con diversas autoridades (políticas y técnicas) y muchos otros actores, en función de los problemas concretos que hay que enfrentar. Los casos más emblemáticos son la fruticultura, la agroindustria y la cadena de carnes blancas.

a) Asimetrías entre los actores

Una constante observada en las agrocadenas chilenas es el conflicto entre eslabones, sobre todo entre productores agrícolas y agroindustrias, por el precio pagado a los productores por la materia prima. Este conflicto se agudiza cuando los precios internacionales disminuyen, de manera que la rentabilidad de los rubros se reduce para todos los eslabones y el margen de ganancia de los productores entra en colisión con el margen de las agroindustrias (Sotomayor, Rodríguez y Rodríguez, 2011). Otra área de conflicto, indirectamente relacionada con los precios, se refiere a la transparencia de los análisis de calidad de la materia prima realizados por las agroindustrias. En ambos casos, la información constituye un bien público fundamental y la intervención de entidades neutrales, como los órganos de gobierno, es indispensable para resolver este problema. Algunos ejemplos incluyen la generación de información estadística, a cargo de la ODEPA y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), y el establecimiento de normas y reglamentos, como el Acuerdo Lechero o la Ley de Muestras y Contramuestras que se aplica en el sector maicero, que obligan a los actores a trabajar con más transparencia, racionalidad y visión de conjunto. Cuando los conflictos no se resuelven en el ámbito jurisdiccional de las comisiones, intervienen los tribunales. Este es el caso del sector lácteo, en el que las investigaciones de la Fiscalía Nacional Económica (la entidad reguladora encargada de velar por la libre competencia) han bloqueado la implementación de agendas conjuntas de trabajo en el marco de la Comisión Nacional de la Leche como espacio de coordinación.

b) El papel de los intermediarios

La labor de intermediación recae en distintos actores individuales e institucionales. Entre los primeros se destacan tres tipos fundamentales:

- i) **Autoridades políticas:** en general, el Ministro de Agricultura, el Director de ODEPA y los jefes de otros servicios del Ministerio de Agricultura concurren a las reuniones importantes de estas comisiones, sobre todo cuando hay coyunturas críticas o decisiones importantes que tomar. Estas autoridades se sitúan en un espacio equidistante entre los productores y los empresarios y, en virtud del poder que detentan (“sombra de la jerarquía”), desempeñan un papel clave en la solución de conflictos.
- ii) **Dirigentes gremiales y representantes de las empresas:** operan como agentes intermediarios (Nay y Smith, 2002), mandatados por sus organizaciones o empresas. En general, cuentan con una experiencia de años de trabajo en sus respectivas organizaciones o empresas, están vinculados a los problemas concretos que surgen de los procesos productivos y, por lo tanto, poseen considerables conocimientos técnicos y de la “historia” de los temas.
- iii) **Sectorialistas:** son funcionarios de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) del Ministerio de Agricultura. Esta institución cuenta con un Departamento de Políticas Agrarias formado por alrededor de 20 profesionales (sectorialistas o “rubristas”) especializados en el seguimiento y la promoción de las agrocadenas, que actúan como secretarios de las comisiones nacionales por rubro.

Los sectorialistas procuran situarse en un espacio neutro entre los productores y los empresarios y cumplen las siguientes funciones:

- Asesorar a las autoridades sectoriales en la definición de temas de política interna: definición de programas de trabajo, elaboración de proyectos de ley, apoyo a iniciativas para mejorar la competitividad, modificación de reglamentos y normas técnicas, entre otros.
- Seguir la dinámica de las principales ramas productivas: creación y actualización de archivos de prensa, documentos técnicos y bases de datos; participación en seminarios, días de campo y reuniones técnicas.
- Escribir artículos y boletines de difusión dirigidos a los sectores público y privado, que permitan una evaluación objetiva y periódica de la dinámica de cada rama.
- Realizar labores de secretaría de las comisiones: elaboración de programas de trabajo, redacción de actas e informes de seguimiento, coordinación de reuniones técnicas para solucionar los problemas planteados en dichos programas.

- Realizar charlas técnicas dirigidas a los agricultores y sus organizaciones, así como a los empresarios agroindustriales, a fin de realizar la presentación y el seguimiento de los programas y analizar las situaciones coyunturales de mercado.
- Colaborar con la promoción de las exportaciones sectoriales, facilitando las gestiones operativas en diversas áreas (preparación de giras comerciales, visitas de compradores, difusión de información, entre otras). Los expertos de cada rama productiva deben realizar una labor de acompañamiento y asesoramiento en temas de comercio específicos de sus respectivas cadenas.
- Interactuar con otros organismos públicos y privados a los efectos de enriquecer el trabajo global.

Con respecto a los actores institucionales, cabe señalar que el ecosistema de innovación chileno está formado por múltiples actores, algunos de los cuales actúan como mediadores o intermediarios de innovación (*brokers*), es decir, no se centran en la generación ni en la implementación de innovaciones, sino en habilitar a otras organizaciones para innovar (Winch y Courtney, 2007). Esta labor de intermediación es ejecutada principalmente por tres tipos de actores:

- i) Instituciones públicas que proveen fondos para la innovación tecnológica: estos organismos se financian mediante el presupuesto fiscal anual y proveen fondos a productores, agroindustrias, gremios y organismos académicos mediante fondos concursables y la presentación de proyectos por ventanilla (FIA, CORFO, INDAP y Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT)).
- ii) Organismos consultores: se encargan de transferir en forma directa los conocimientos tecnológicos a los productores agrícolas y las empresas agroindustriales o de servicios. Pueden ser institutos públicos de investigación, universidades, empresas privadas, gremios o incluso consultores individuales.
- iii) Consorcios Tecnológicos: se crearon en 2005 con el apoyo de la CORFO y la FIA para articular a las empresas con las universidades y los institutos técnicos en torno a proyectos de innovación, procurando cerrar la brecha que tradicionalmente existe entre ambos tipos de actores. La administración de los Consorcios Tecnológicos por cada agrocadena adopta diversas modalidades, algunas de las cuales se relacionan de manera más orgánica con el funcionamiento de una comisión nacional (y su programa de trabajo), mientras otras tienen una dinámica más independiente (aunque nunca están totalmente desacopladas). La localización de los Consorcios Tecnológicos hace que operen como articuladores sistémicos (o “integradores de sistemas”), pues aseguran la pertinencia

de todas las investigaciones científicas y tecnológicas financiadas por el Estado en esa agrocadena, reduciendo las duplicidades y descoordinaciones. El cofinanciamiento que se exige al sector privado (alrededor del 50%) asegura que los recursos públicos no se malgasten en investigaciones mal concebidas o de limitado valor práctico (véase el cuadro III.2). En 2011 se estableció un programa de financiamiento basal para renovar los contratos de estos consorcios, que llevó a la creación, en diciembre de 2012, del Consorcio I+D Vinos de Chile, el primero de la segunda generación de estos instrumentos (*Revista del Campo*, 2012).

Cuadro III.2
Chile: Consorcios Tecnológicos del sector alimentario, primera y segunda convocatoria (2004 y 2005)

Cadena	Objetivo	Proponente e integrantes
Frutícola	<p>Desarrollar nuevas variedades de frutas mediante herramientas biotecnológicas como el mejoramiento genético, los marcadores moleculares, la transgenia y la genómica funcional.</p> <p>Costo total: 6,6 millones de dólares, de los cuales el 59% corresponde a aporte fiscal.</p> <p>Convocatoria de 2004.</p>	<p>Proponente: Asociación de Exportadores de Chile (ASOEX).</p> <p>Integrantes: Pontificia Universidad Católica de Chile, Fundación.</p> <p>Ciencia para la Vida, Universidad de Nevada (Estados Unidos y 27 empresas exportadoras de fruta).</p>
Frutícola	<p>Acelerar el desarrollo de nuevas variedades de uva y carozos, agregándoles valor mediante herramientas biotecnológicas. Para ello se crearán sinergias que permitan integrar el mejoramiento genético convencional, el uso de marcadores genéticos moleculares, la ingeniería genética y la genómica funcional.</p> <p>Costo total: 5,6 millones de dólares, de los cuales el 56% corresponde a aporte fiscal.</p> <p>Convocatoria de 2004.</p>	<p>Proponente: Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA).</p> <p>Integrantes: Universidad de Chile, Universidad Técnica Federico Santa María, Universidad de Talca y Universidad Andrés Bello, Universidad de Cornell y Universidad de Florida, Fundación Chile, Andes New Varieties Administration (A.N.A.) y Federación de Productores de Frutas de Chile (FEDEFruta), además de ocho empresas agrícolas.</p>
Vitivinicola	<p>Generar conocimientos y tecnologías innovadoras para incrementar la competitividad de la industria del vino en los mercados globales y las exportaciones.</p> <p>Costo total: 9,1 millones de dólares, de los cuales el 66% corresponde a aporte fiscal.</p> <p>Convocatoria de 2004.</p>	<p>Proponente: Consorcio Tecnológico Empresarial de Investigación para la Vid y el Vino.</p> <p>Integrantes: Asociación de Viñas de Chile A.G., Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad de Concepción y 11 empresas vitivinícolas.</p>
Vitivinicola	<p>Promover el desarrollo de la industria vitivinícola mediante un trabajo cooperativo y multidisciplinario de investigación y desarrollo, con miras a mejorar la competitividad de los vinos chilenos en los mercados internacionales.</p> <p>Costo total: 4,9 millones de dólares, de los cuales el 65% corresponde a aporte fiscal.</p> <p>Convocatoria de 2004.</p>	<p>Proponente: Asociación de Productores de Vinos Finos de Exportación (Chilevid A.G.) y otros.</p> <p>Integrantes: Universidad de Talca, Universidad de Chile, Universidad Técnica Federico Santa María, INIA, Bayer CropScience S.A. INDURA y Tonelería Nacional S.A.</p>

Cadena	Objetivo	Proponente e integrantes
Forestal	<p>Desarrollar la genómica forestal mediante el uso de herramientas biotecnológicas, moleculares y bioinformáticas, a fin de fortalecer los programas de genética de las empresas y con ello mejorar la posición competitiva de la industria forestal chilena en las especies prioritarias (<i>Pinus radiata</i>, <i>Eucalyptus globulus</i> y <i>Eucalyptus nitens</i>).</p> <p>Costo total: 9,1 millones de dólares, de los cuales el 66% corresponde a aporte fiscal.</p> <p>Convocatoria de 2004.</p>	<p>Proponente: Universidad de Concepción.</p> <p>Integrantes: Fundación Chile, Forestal Arauco y Forestal Mininco.</p>
Láctea	<p>Mejorar la competitividad de los procesos de producción e industrialización de la leche y los productos lácteos para un mercado global mediante la investigación, la innovación, la transferencia tecnológica y la formación de recursos humanos, vinculando a los actores de la cadena láctea en un marco de sostenibilidad ambiental.</p> <p>Costo total: 5,8 millones de dólares, de los cuales el 63% corresponde a aporte fiscal.</p> <p>Convocatoria de 2004.</p>	<p>Proponente INIA y Universidad Austral de Chile.</p> <p>Integrantes: Federación Nacional de Productores de Leche (FEDELECHE), Asociación de Acopio de Leche (ACOLECHE), Soprole COLUN, Nestlé, Watt's, Surlat, Asociación Chilena de Productores Lácteos A.G. (Aproqueso A.G.)).</p> <p>Además están las empresas de servicios Bioleche, Ceagro, CER Los Lagos, Cooprinsem, Sociedad de Inseminación Artificial Bio-Bio, S.A (Insecabio) y TodoAgro.</p>
Forestal, pesquera y vitivinícola	<p>Desarrollar, proteger y transferir tecnologías innovadoras para la revalorización de los subproductos y los residuos generados en las industrias forestal, pesquera y vitivinícola, de manera de producir compuestos químicos, bioquímicos y biológicos de alto valor agregado.</p> <p>Costo total: 10 millones de dólares, de los cuales el 53% corresponde a aporte fiscal.</p> <p>Convocatoria de 2004.</p>	<p>Proponente: Harting S.A.</p> <p>Integrantes: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Pesquera El Golfo, Viña Undurraga.</p>
De la papa	<p>Aumentar la competitividad del cultivo de la papa y todos sus productos para incrementar su participación en el mercado internacional mediante la exportación de semillas, papas para el consumo, productos procesados y variedades de papa (genética) con propiedad.</p> <p>Costo total: 4,1 millones de dólares, de los cuales el 60% corresponde a aporte fiscal.</p> <p>Convocatoria de 2005.</p>	<p>Proponente: INIA.</p> <p>Integrantes: Universidad de Los Lagos, Universidad Mayor, Asociación Chilena de la Papa (ACHIPA), Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile (MUCECH), La Voz del Campo, Agrochile A.G., y cuatro empresas agrícolas.</p>
Del ganado ovino	<p>Proveer a los integrantes de la cadena productiva de las tecnologías y las capacidades pertinentes para ofrecer de forma rentable grandes volúmenes de productos ovinos de calidad y alta demanda en los mercados nacional e internacional.</p> <p>Costo total: 3,1 millones de dólares, de los cuales el 60% corresponde a aporte fiscal.</p> <p>Convocatoria de 2005.</p>	<p>Proponente: INIA.</p> <p>Integrantes: Asociación de Ganaderos de Magallanes (ASOGAMA) y 11 empresas agrícolas, comerciales e industriales.</p>

Cadena	Objetivo	Proponente e integrantes
Apícola	Aumentar la competitividad del sector apícola en el mercado global de la cadena de la miel y otros productos apícolas, mediante la garantía de su calidad e inocuidad, sobre la base de la optimización y trazabilidad de los manejos sanitarios y productivos, por medio de programas de investigación y desarrollo, desarrollo empresarial, formación de recursos humanos y difusión y transferencia tecnológicas. Costo total: 2,1 millones de dólares, de los cuales el 58% corresponde a aporte fiscal. Convocatoria de 2005.	Proponente: Universidad Austral de Chile. Integrantes: Red Apinoven A.G., Biomiel A.G., Red Apix A.G. y 13 empresas apícolas.

Fuente: Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)/Fundación para la Innovación Agraria (FIA)/Banco Mundial, Primer Encuentro Nacional de Consorcios Tecnológicos, Viña del Mar, 23 y 24 de mayo de 2007 [en línea] www.pbct.cl/574/propertyvalue-72003.html.

c) Los programas de trabajo

Si bien —dado el carácter centralista del Estado chileno— los programas de trabajo se refieren sobre todo a las jurisdicciones especializadas, en algunos casos hay actores locales que generan nuevas jurisdicciones administrativas (especialmente en las regiones), que complementan la ejecución del programa nacional. Por “jurisdicción” se entiende un espacio institucional claramente delimitado (un sistema social), en el que participan dos o más actores para resolver un problema específico que afecta la competitividad de la agrocadena. Estos espacios jurisdiccionales son definidos por la respectiva comisión nacional, que delega la ejecución de una determinada tarea en un número limitado de actores.

Como se puede apreciar en el cuadro III.3, los programas de trabajo comprenden múltiples temas técnicos abordados simultáneamente por actores específicos de la cadena. La ejecución de los programas supone un sistema de gobernanza policéntrico y la asignación de responsabilidades, que se define en función de los intereses directos de dichos actores con respecto al tema tratado. En consecuencia, algunos actores pertenecen a varias jurisdicciones simultáneamente, lo que resulta más claro en el caso de los gerentes y los equipos de alta dirección de los gremios participantes que, en virtud de su mandato, suelen estar “en todos los temas”.

De acuerdo con Marks y Hooghe (2004), estas jurisdicciones se suceden unas a otras, según la dinámica de trabajo de los actores. Por lo general, esta depende de la evolución de los precios y de otros parámetros productivos e institucionales de la agrocadena, así como de la habilidad de los actores para superar las dificultades y solucionar los problemas. Mientras en algunos casos se solucionan fácilmente, en otros persisten en el tiempo, ya sea porque se trata de problemas permanentes o muy complejos o porque los actores no logran llegar a un consenso. Este es el caso, por ejemplo, de la discusión sobre el polinomio de precios de la cadena láctea o la ejecución de los programas de investigación y desarrollo (I+D) que, por definición, son a largo plazo (véase el cuadro III.3).

Cuadro III.3
Chile: principales hitos del programa de trabajo del sector lácteo, 2000-2018

Tipo de política	Área de acción	Coordinación	Comentarios
Orientación estratégica (visión común)	Reuniones ordinarias de la Comisión Nacional de la Leche.	Gobierno	Constituye el principal espacio de coordinación de la cadena. Las reuniones no tienen una frecuencia preestablecida y son por tanto convocadas por el Ministerio de Agricultura o a solicitud de algún integrante de la cadena.
	Gira tecnológica a Nueva Zelanda (2001).	Gobierno	Se envió a este país una delegación de 30 personas, representantes de las principales empresas lácteas, organizaciones de productores, organismos de investigación y autoridades de gobierno. Este viaje tuvo un importante impacto cognitivo, pues sirvió para redefinir la orientación estratégica de la cadena (exportación, lechería basada en praderas, entre otras grandes definiciones).
	Encuentro Punta de Tralca (2003).	Gobierno	En este seminario participaron todos los eslabones de la cadena. Allí se definió un programa de trabajo con diversas medidas concretas que se han seguido implementando en los años posteriores.
	Seminario anual.	Federación Nacional de Productores de Leche (FEDELECHE).	Seminario anual, realizado desde 2002, en el que participan todos los actores del sector. Tiene carácter masivo.
Organización	Cada eslabón de la cadena está organizado: FEDELECHE (productores). Asociación de Acopio de Leche (ACOLECHE) y otras redes regionales (productores campesinos). Federación Nacional de Cooperativas Agrícolas Lecheras (FENALECHE) (productores-cooperativas). Asociación de Industriales de la Leche (ASILAC) (empresas). Asociación de Exportadores de Productos Lácteos (EXPORLAC) (empresas exportadoras).	...	Cada eslabón tiene su propia dinámica. Algunas organizaciones están más consolidadas que otras.

Tipo de política	Área de acción	Coordinación	Comentarios
Participación en organismos y foros internacionales	Participación en la Federación Internacional de Lechería (FIEL).	FEDELECHE	El sector lácteo chileno participa en la FIEL desde 2005. Este espacio es útil para conocer las tendencias del sector a nivel mundial.
	Participación en la Alianza Láctea Global, que reúne a los productores de leche del Grupo Cairns.	FEDELECHE	FEDELECHE participa regularmente desde 2004 en las reuniones anuales que se organizan en diversas partes del mundo. Este espacio es útil para conocer las tendencias del sector en materia de políticas públicas y negociaciones comerciales.
	Participación en la Federación Panamericana de Lechería (FEPALE).	Gobierno, FEDELECHE	FEDELECHE y las empresas lácteas participan regularmente en las reuniones de la FEPALE. Este espacio es útil para saber qué está pasando en los países de la región.
Información	Recolección de datos estadísticos: <i>Boletín de la Leche</i> (recepción y producción de lácteos).	Gobierno	Publicación mensual de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) del Ministerio de Agricultura.
	Encuesta Industria Láctea Menor.	Gobierno	Publicación trimestral del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), orientada a queserías y otras pequeñas empresas. Permite una visión completa de la dinámica del sector.
Acceso a mercados externos y promoción comercial	Programa de fomento de exportaciones.	Gobierno	En el marco de este programa se consideran un plan nacional de control de residuos; la puesta en marcha del Programa de Planteles Animales bajo Certificación Oficial (PABCO) lechero; la firma de tratados de libre comercio con la Unión Europea (UE), los Estados Unidos, China y otros países; la firma de acuerdos sanitarios con otros países; la habilitación de plantas y la organización de giras comerciales, entre otras actividades.
	Creación de EXPORLAC, a mediados de 2004, como instancia privada de coordinación de las exportaciones.	EXPORLAC	Esta entidad participa en las negociaciones comerciales (modalidad del "cuarto adjunto") y se encarga de las actividades de promoción en los mercados externos.

Tipo de política	Área de acción	Coordinación	Comentarios
Mercado interno	Grupo de trabajo (productores, empresas, gobierno) sobre las variables que más influyen en la determinación del precio que se paga a los productores por la leche fresca, así como sobre las fuentes de información y su periodicidad.	Gobierno	Este grupo definió las variables (polinomio) que más influyen en los precios pagados a los productores, un motivo de conflicto recurrente en la cadena. Este trabajo es de suma importancia pues ha generado una base de información común para la discusión de los precios pagados a los productores. Se publicó en un sitio específico en la página web de la ODEPA entre 2004 y 2010. En la actualidad, la ODEPA continúa divulgando esta información, pero repartida en sus diversas publicaciones y bases de datos.
	Establecimiento del "Sistema de toma de muestras de leche fresca para análisis de laboratorio de cualidades y contenido".	Gobierno, ASILAC-FEDELECHE	Reglamento de carácter privado, aprobado en 2005 bajo la coordinación del gobierno, que regula los procedimientos de toma de muestras y análisis de calidad al momento de la recepción de la leche en las plantas. Ha servido para dar transparencia a esta fase del proceso y regular los conflictos entre productores y empresas.
	Grupo de trabajo (productores y empresas) orientado a simplificar y homologar las pautas de pago en forma relativa.	ASILAC- FEDELECHE	Se buscó establecer una pauta de pago estándar, que permitiera la compra entre empresas. Cada empresa adaptó esa pauta a su realidad específica. La homologación de las pautas se refiere a su estructura y no a los valores monetarios, que cada empresa asigna en forma autónoma a los diferentes parámetros.
	Promotora de Productos Lácteos (PROMOLAC).	ASILAC-FEDELECHE	Campaña de comercialización dirigida al mercado interno para incrementar el consumo de leche. Vigente desde 2001 y financiada hasta 2008 en forma tripartita por el gobierno, las empresas y los productores. En la actualidad se financia solo con aportes privados.
	Comité de etiquetado.	ASILAC-FEDELECHE	Se han revisado las normas de etiquetado relacionadas con diversas materias técnicas.

Tipo de política	Área de acción	Coordinación	Comentarios
Innovación y transferencia tecnológica	Consortio tecnológico, como ente articulador sistémico.	ASILAC-FEDELECHE, otros actores privados.	El Consorcio Lechero contempló una primera fase de cinco años, con una inversión de 540 millones de pesos chilenos por parte del sector privado y 3.700 millones de pesos chilenos del sector público. Acabada esta etapa ha continuado operando solo con fondos privados y definido una estrategia 2014-2017 (https://consorciolechero.cl).
Mejoramiento de suelos y fomento del riego	Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados (SIRSD) y Ley 18.450 de riego.	Gobierno	Instrumentos de fomento de carácter transversal (aplicados a todas las cadenas), que incentivan la fertilización y el riego de praderas (entre otras materias). Ambos programas tienen un impacto en el mejoramiento de la competitividad.
Sanidad y bioseguridad	Plan sanitario (tuberculosis, brucelosis, fiebre aftosa, entre otras).	Gobierno	Programa dirigido a mantener la condición de país libre de enfermedades (fiebre aftosa) o erradicar enfermedades que afectan la actividad lechera (tuberculosis, brucelosis).
Calidad e inocuidad	Implementación de Análisis de Peligros y de Puntos Críticos de Control (HACCP). Implementación del Programa de Identificación Animal.	ASILAC Gobierno	Instalación de sistemas de control de puntos críticos en plantas industriales y sistemas de trazabilidad (identificación animal).
Bienestar animal	Implementación del reglamento en materia de mataderos.	Gobierno	Modernización del reglamento que regula el transporte y la matanza de animales.
Medio ambiente	Adaptación del sector al DL 90, que regula la eliminación de residuos industriales (RILES) en cursos de agua.	FEDELECHE	Esta norma afecta a los establecimientos lecheros en lo referente a la eliminación de purines. Su cumplimiento supuso un proceso de investigación y desarrollo de tecnologías.
Recursos humanos	Aplicación del subsidio de capacitación del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). Aplicación del sistema de competencias laborales.	Gobierno y empresas privadas (fincas e industrias).	Las empresas solicitan un subsidio público para capacitar a sus trabajadores. A partir de 2008, esta estrategia se vuelve más compleja debido al establecimiento de un nuevo sistema de capacitación basado en el enfoque de competencias laborales (Ley N° 20.267).

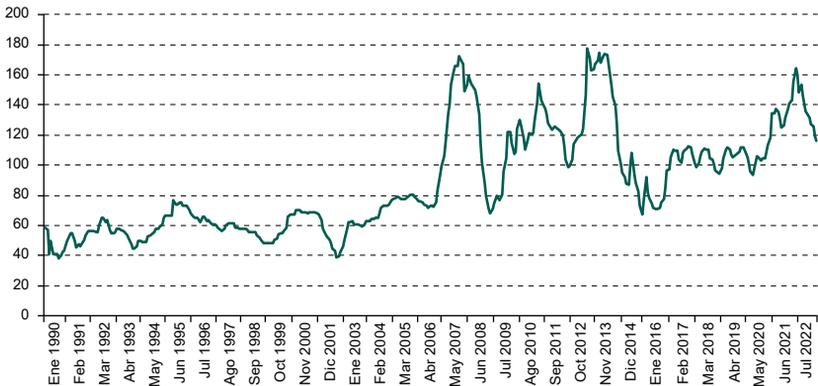
Fuente: Elaboración propia.

d) Conflicto y cooperación en el enfoque de reciprocidad

Al analizar la implementación de este programa de trabajo se advierte la coexistencia de los tres principios indicados por Polanyi (1957). La actividad lechera se basa en las transacciones de mercado, algunas de las iniciativas del programa son financiadas por el Estado (principio de redistribución) y la “unidad y estabilidad” de la cadena láctea se basa en relaciones de reciprocidad.

Para entender la coexistencia de estos tres principios hay que considerar, en primer lugar, que a inicios de la década de 2000 esta cadena experimentó una marcada reducción de precios —en el contexto de la crisis asiática de 1998— que generó múltiples tensiones entre los productores, las empresas, los supermercados y el gobierno. Esta crisis tuvo su punto más alto en 2002, cuando los precios se aproximaron al valor de 1.000 dólares por tonelada, y se prolongó con algunas variaciones hasta 2006, cuando los precios aumentaron hasta llegar a 5.000 dólares por tonelada, iniciando un ciclo de bonanza económica que, con algunas variaciones, se mantiene hasta hoy (véase el gráfico III.1).

Gráfico III.1
Precios de la leche entera en polvo, 1990-2022
(Índice: 2014-2016=100)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del índice de precios de los productos lácteos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) [en línea] <https://www.fao.org/markets-and-trade/commodities/dairy/fao-dairy-price-index/en/>.

Los conflictos que surgieron a principios de esa década abrieron una discusión de fondo acerca de las relaciones que debían establecerse entre productores y empresas. Ello condujo a una valorización de las instancias de diálogo y negociación, tanto a nivel de la interfaz entre una empresa específica y sus proveedores, como a nivel de toda la cadena. Entre otras consecuencias, muchas empresas abandonaron su enfoque tradicional (limitarse a comprar la leche al productor a los precios más bajos posibles, sin involucrarse en forma activa en la producción primaria) para adoptar una visión más sistémica. De allí surgieron algunas prácticas de reciprocidad positiva y simétrica, que se presentan en el cuadro III.4.

Cuadro III.4
Chile: prácticas de reciprocidad en la cadena láctea, 2000-2012

Caso	Año	Ámbito	Descripción	Tipo
Provisión de leche de los productores a las plantas (sin contrato)	Permanente	Económico	Es más que una relación económica. Se trata de una relación intersubjetiva de dependencia mutua, que genera relaciones de fidelidad (y también de conflicto).	Reciprocidad simétrica.
Programa de Proveedores (CORFO) y Programa de Alianzas Productivas (INDAP)	Permanente	Económico	Muchas empresas aplican estos mecanismos para prestar asistencia técnica a los productores.	Reciprocidad simétrica.
Cooperativas de producción y de servicios	Permanente	Económico	Existen diversas cooperativas de producción, la más importante de las cuales es COLUN (representa el 23,1% de la recepción de leche del país). También existen cooperativas de servicios (Cooprínsem y Bioleche).	Reciprocidad positiva.
Gira tecnológica a Nueva Zelandia	2001	Cognitivo	La cadena láctea de Nueva Zelandia organiza una gira de dos semanas y proporciona información relevante a la cadena láctea chilena. Posteriormente, se realizan muchas otras giras tecnológicas a otros países para adquirir tecnología.	Reciprocidad positiva.
Ocupación de la planta de la empresa Loncoleche	2001	Político	Algunos productores de Osorno ocupan la planta de la empresa Loncoleche para manifestar su disconformidad con los precios pagados a los productores, conflicto que termina en los tribunales de justicia. Esta es una de muchas otras manifestaciones organizadas en ese período (cortes de carretera, manifestaciones en Santiago y en otras ciudades del sur de Chile, agresiones a camiones que transportan productos lácteos argentinos) para expresar su descontento frente a las empresas y el gobierno.	Reciprocidad negativa.
Quiebra de Parmalat en 2003	2004	Económico	A solicitud del gobierno, todas las restantes empresas de la cadena absorben la producción de leche de alrededor de 240 productores proveedores de la empresa Parmalat, luego de su quiebra a nivel mundial. Esto supuso la absorción de aproximadamente el 6,5% de la recepción nacional, en un período de bajos precios y un contexto en el que todas las empresas habían definido su programa anual de compras. Por esa razón, este gesto fue muy valorado por los productores.	Reciprocidad positiva.

Caso	Año	Ámbito	Descripción	Tipo
Proyecto Praderas de Soprole	2004	Cognitivo	Esta empresa elaboró un proyecto tecnológico para promover la producción de leche basada en las praderas (sistema de bajo costo) y lo puso a disposición de sus proveedores, pero también de los otros productores del país (por medio de campos experimentales y de la red de monitoreo de praderas, entre otras iniciativas) (www.prolesur.cl).	Reciprocidad positiva.
Concurso mejor productor de leche del año de Soprole	2004	Cognitivo	Esta empresa organiza el concurso para nominar al mejor productor de leche del año, con el que se busca incentivar la eficiencia y premiar las mejores prácticas de los procesos productivos entre todos los productores del país (www.prolesur.cl).	Reciprocidad positiva.
Negación de algunas empresas lácteas a proporcionar información sobre inventarios	2004	Cognitivo	Para evitar importaciones innecesarias, el gobierno solicitó a las empresas información sobre sus inventarios. Algunas empresas no quisieron proporcionar esta información por considerar que era de carácter estratégico.	Reciprocidad negativa.
Consortio Lechero	2005	Cognitivo	Todos los actores de la cadena aportan fondos y se unen para implementar una estrategia de investigación unificada. Esto supone la administración de un bien común.	Reciprocidad simétrica.
Participación de la Federación Nacional de Productores de Leche (FEDELECHE) en la negociación de un acuerdo comercial con Nueva Zelanda	2005	Político	Invitados por el gobierno, los productores viajaron a Singapur para participar en la negociación final de este tratado y desempeñaron un papel activo en esta negociación, de suma importancia para el sector lácteo. Ello supuso una adhesión explícita de FEDELECHE a este tratado, al que también adhirieron otros países del Pacífico (Acuerdo del P4).	Reciprocidad simétrica.
Bonificación en la pauta de pago a actividades asociativas	2008	Económico	Diversas empresas pagan una bonificación adicional a todos los productores que están afiliados a sus organizaciones gremiales, que pagan sus cuotas a Promotora de Productos Lácteos (PROMOLAC) y al Consorcio Lechero.	Reciprocidad Positiva.
Bonificaciones en la pauta de pago al pequeño productor	2012	Económico	Nestlé paga un bono de 5 pesos chilenos por litro a todos los pequeños productores que produzcan menos de 50.000 litros.	Reciprocidad Positiva.

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro III.4 se distinguen diferentes tipos de reciprocidad. El aspecto esencial corresponde al suministro de leche a las plantas industriales por parte de los productores, sobre la base de un compromiso tácito (en la gran mayoría de los casos no se celebran contratos) de que la planta recibirá toda la leche producida, independientemente de los volúmenes obtenidos (la producción es muy estacional, pues depende de los pastos) y los precios de mercado (las vacas tienen que ser ordeñadas, no se puede interrumpir la actividad). Como contrapartida, el productor se obliga a proveer a una sola planta, lo que supone rechazar eventuales mejores ofertas de precio planteadas por empresas competidoras. Se genera así una relación a largo plazo que va más allá del intercambio económico, pues además de vender la leche, el productor recibe consejos técnicos —por medio de Programas de Proveedores (CORFO) y el Programa de Alianzas Productivas (INDAP)—, participa en eventos sociales (por ejemplo, días de campo, reuniones, seminarios, ferias y fiestas) y genera una relación personal y diádica con la empresa. Algunas empresas también practican una reciprocidad económica mediante el pago de un bono específico para pequeños productores.

En el cuadro III.4 se señalan otras prácticas de reciprocidad que se expresan en los planos político y cognitivo. En un sistema complejo, interconectado circularmente, estos intercambios materiales y simbólicos generan otro tipo de relaciones entre los actores y les permiten mantenerse unidos y funcionar como un subsistema, en un contexto sometido a tensiones recurrentes, dada la gran volatilidad de los precios internacionales.

2. Los Comités Sistema Producto de México

A diferencia del caso chileno, el surgimiento de los Comités Sistema Producto de México tiene su origen en trabajos académicos realizados por el ISNAR (International Service for National Agricultural Research) a fines de la década de 1990 (Ghezán, Brieva e Iriarte, 1999), que buscaban desarrollar una metodología para analizar la evolución tecnológica y de los mercados de los distintos segmentos del sector agropecuario y definir áreas estratégicas de investigación y desarrollo (I+D). Esta metodología se adaptó a la realidad de México en el marco del Programa Estratégico de Necesidades de Investigación y Transferencia de Tecnología, desarrollado por la Coordinadora Nacional de Fundaciones Produce A.C. (COFUPRO) a partir de 2002 (Vilaboa, 2011). Posteriormente, con el apoyo del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, esta metodología se ajustó una vez más para ir más allá de la I+D.

En forma paralela, esta línea de trabajo se impulsó mediante la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), aprobada en diciembre de 2001, que estableció la creación de Comités Sistema Producto en las agrocadenas más importantes del país, a nivel nacional, regional y estatal (*Diario Oficial de la Federación*, 2001). Este factor constituye otra importante diferencia respecto del caso chileno, pues al haber una legislación de base, a la que se suma la reglamentación oficial elaborada por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) (en esa fecha, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)), que norma su funcionamiento interno, los Comités Sistema Producto tienen un mayor grado de formalización e institucionalización, que permite una operación más sistemática y uniforme.

Los Comités Sistema Producto son instancias colegiadas de coordinación público-privadas, en las que participan todos los eslabones de una agrocadena (productores agrícolas, agroindustrias, canales de comercialización, prestadores de servicios, proveedores de insumos y maquinaria, organismos públicos) para consensuar una visión estratégica acerca de la evolución deseada de dicha agrocadena y, en función de ella, definir el programa o plan rector que debe ejecutarse para hacer realidad esta visión. De acuerdo con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), los Comités Sistema Producto tienen los siguientes tres objetivos (SAGARPA, 2005):

- i) Establecer instancias de comunicación, coordinación e integración entre los agentes de la cadena y los diferentes niveles de gobierno.
- ii) Promover la concordancia entre la producción y el consumo generando productos de calidad.
- iii) Mejorar el bienestar social y económico de los productores y los demás agentes económicos que participan en la cadena productiva.

Para SADER, los Comités Sistema Producto son útiles para la definición de políticas públicas que afectan a todos los integrantes de la cadena, pues permiten abordar los problemas de competitividad más urgentes, que solo se pueden solucionar en forma coordinada: el cambio de un reglamento, la definición de una norma de calidad, el ingreso en un mercado externo o la erradicación de una enfermedad determinada. En general, los actores privados han definido claramente estos problemas, pues ellos conocen su negocio. Aun así, una vez establecidos y jerarquizados, deben ser objeto de estudios más específicos, pues a menudo las soluciones no son fáciles de implementar por razones políticas, técnicas o presupuestarias.

En 2010, los Comités Sistema Producto representaban el 66,2% del valor de la producción agrícola del país, el 97% del valor de la producción pecuaria y el 53% del valor de la producción acuícola y pesquera (SAGARPA/DGFA, 2010). En 2013 existían en México 38 Comités Sistema Producto agrícolas y 11 pecuarios constituidos a nivel nacional (véase el cuadro III.5), así como 242 Comités Sistema Producto agrícolas y 132 pecuarios a nivel estatal. A estos se sumaban 13 Comités Sistema Producto pesqueros a nivel nacional y 78 a nivel estatal (SAGARPA, s/f). Este número se mantiene relativamente estable hasta hoy.

Cuadro III.5
México: Comités Sistema Producto agrícolas, pecuarios y acuícolas y pesqueros a nivel nacional

Agrícolas			
Hortofrutícolas y ornamentales		Granos y oleaginosas	Industriales
Limón persa	Chile	Algodón	Hule (caucho).
Aguacate	Fresa	Arroz	Agave tequilero
Mango	Plátano	Oleaginosas	Flor de Jamaica
Plantas ornamentales	Nopal y tuna	Trigo	Maguey mezcalero
Melón	Limón mexicano	Frijol	Café
Guayaba	Manzana	Maíz	Palma de coco
Papa	Piña	Cebada maltera	Vainilla
Cítricos	Durazno	Sorgo	Palma de aceite
Nuez	Uva		Cacao
Papaya	Ajo		
Tomate rojo			
Pecuarios			
Carne bovina	Leche bovina	Apícola	Caprinos
Cunícola	Huevos para plato	Ovinos	Porcinos
Carne de ave	Ganadería diversificada	Équidos	
Acuícolas y pesqueros			
Camarón de cultivo	Ostrón	Calamar	Langosta
Camarón de altamar	Trucha	Tilapia	Peces de ornato
Bagre	Escama marina	Jaiba	
Pelágicos menores	Pulpo		

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca (SAGARPA), *Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018*, Ciudad de México, sin fecha.

Algunas características de los Comités Sistema Producto se presentan en el cuadro III.6.

Cuadro III.6
México: características de los Comités Sistema Producto de dos agrocadenas tradicionales

Producto	Principales actores privados	Situación del rubro	Modalidad de operación
Maíz	<p>Empresas: Maseca, Minsa, Almidones Mexicanos, Industria de Derivados Alimenticios y Químicos del Maíz (IDAQUIM), Asociación Mexicana de Productores de Alimentos, A.C. (AMEPA), Sabritas, Consejo Promotor y Regulador de la Cadena Maíz Tortilla.</p> <p>Proveedores (insumos y maquinaria): Monsanto, CNH Comercial, Ingeniería Mecánica de Puebla (IMPSA), Mercadotecnia de Case New Holland Pecuario; Asociación Mexicana de Productores de Alimentos, A.C.; Consejo Nacional de Fabricantes de Alimentos Balanceados y de la Nutrición Animal, A.C.; Consejo Nacional Agropecuario, A.C.</p>	<p>8 millones de hectáreas sembradas en 2006. Creciente déficit de la balanza comercial (se importa alrededor del 30% del consumo).</p> <p>Problemas para enfrentar la competencia desleal (<i>dumping</i>) del maíz de los Estados Unidos.</p> <p>Atraso tecnológico y baja productividad. Incapacidad para cubrir el aumento de la demanda interna de maíz amarillo a pesar de ser un país exportador neto.</p>	<p>Funcionamiento sobre la base de un Plan Rector que define las directrices estratégicas a largo plazo del sector. Se organizan cuatro reuniones anuales para evaluar los objetivos definidos en el Plan Rector.</p>
Frijol	<p>Productores: Confederación Nacional Campesina (CNC); Frente de Defensa de los Productores Agrícolas de Sinaloa (FDPAS); Movimiento Agrícola Sinaloense (MAS); Unión de Asociaciones Rurales del Estado de Sinaloa (UARES); Confederación Cardenista Independiente (CCI); Comité Regional Autónomo Sinaloense (CRAS).</p> <p>Proveedores (agroquímicos): Agroversa; Agroindustrias del Norte, S.A de C.V.; Provequim Proquiiba, S.A. de C.V.; Ceamex, S.A. de C.V.; Agros de Sinaloa S.A. de C.V.</p> <p>Industrias comercializadoras y procesadoras: Grupo ICOSIN; Grupo Grano; Grupo Patrón; Asociación Nacional de Usuario de Riego, A.C. (ANUR). Bodegas BUROCONSA; Asociación de Agricultores de Sinaloa; Productos Chata; productos la Costeña (La Costeña, Doña Chonita).</p>	<p>Necesidad de aumentar la superficie cultivada y cosechada y de recuperar niveles de productividad.</p> <p>Los precios finales pagados por la industria han mejorado el rendimiento de las inversiones. La producción de frijol ocupa el quinto lugar a nivel internacional y el segundo puesto detrás del maíz a nivel nacional.</p> <p>La falta de agua constituye la principal limitación para aumentar la producción.</p> <p>La demanda per cápita interna ha disminuido levemente a causa de una mayor diversificación del patrón de consumo.</p> <p>La demanda estadounidense de frijol mexicano ha aumentado (posibilidad de expansión).</p>	<p>Funcionamiento sobre la base de un Plan Rector que define las directrices estratégicas a largo plazo del sector.</p>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Planes Rectores.

a) **Modalidades de funcionamiento**

Por regla general, existen Comités Sistema Producto nacionales y estatales (cuando se trata de un determinado rubro productivo), a los que se suman los Comités Sistema Producto regionales, cuando se convoca a representantes de más de un estado o de diversos municipios.

Los Comités Sistema Producto agrícolas dependen de la Dirección General de Fomento a la Agricultura de SADER, adscrita a la Subsecretaría de Agricultura. Los Comités Sistema Producto pecuarios dependen de la Coordinación General de Ganadería, mientras los acuícolas y pesqueros están bajo la coordinación de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (CONAPESCA). Estas entidades cuentan con un presupuesto propio y un reglamento que regula su funcionamiento, lo que supone sistemas operativos estándares, más allá de la diversidad de rubros productivos y niveles administrativos.

Este respaldo legal ha permitido impulsar a los Comités Sistema Producto en forma masiva, dando lugar a procesos de aprendizaje con un gran valor potencial. Sin embargo, y como contrapartida, esta normalización también ha significado la aplicación de formatos excesivamente rígidos, que han dificultado la adaptación a la realidad específica de determinadas agrocadenas o territorios. Esta estandarización también ha generado una dinámica marcadamente descendente, en la que la creación de los Comités Sistema Producto ha respondido más a SADER que al sector privado. Ambos problemas han afectado el funcionamiento y la efectividad de los Planes Rectores.

Es importante destacar que, entre 2001 y 2008, los Comités Sistema Producto operaron en estrecha coordinación con Alianza para el Campo, que en ese entonces constituía el principal instrumento de fomento agropecuario de la política agraria mexicana, junto con otros programas como el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) (transferencias sociales) y el Programa de Apoyos a la Comercialización.

Alianza para el Campo buscaba “impulsar la participación creciente y autogestiva, principalmente de los productores de bajos ingresos y sus organizaciones, para el establecimiento de agronegocios en el medio rural, encaminados a obtener beneficios de impacto social, económico y ambiental, y el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias y de pesca, tanto para incrementar el ingreso de los productores y elevar su calidad de vida, como para diversificar las fuentes de empleo y fomentar el arraigo en el campo”². Alianza para el Campo movilizó un importante presupuesto público en apoyo de los productores, por medio de programas

² Véase *Diario Oficial de la Federación* (2003).

de asistencia técnica, investigación, información estadística, subsidios a la inversión, sanidad, asociatividad y otros componentes técnicos dirigidos a fortalecer la competitividad de las cadenas agroalimentarias y de pesca. En 2008, Alianza para el Campo experimentó un ajuste institucional que dio origen a una serie de nuevos programas que apuntaban en la misma dirección pero que tienen otras denominaciones (Programa para la Adquisición de Activos Productivos, Programa Soporte, entre otros). Posteriormente, esta entidad desaparece y se transforma en los actuales programas de fomento impulsados por SADER: Programa de Fomento a la Agricultura, Programa de Fomento Ganadero, Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola, Programa de Productividad y Competitividad, Programa de Apoyos a la Comercialización, Programa de Apoyos a Pequeños Productores, Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas y Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria³.

El gran número y la diversidad de Comités Sistema Producto que existen en México conllevan diversos resultados: mientras en algunos casos se aprecia una operación adecuada, en otros se presentan diversos problemas de funcionamiento. Según algunos analistas, estas experiencias no se consolidaban pues existían diferentes concepciones para definir sus objetivos. “Una primera barrera para el éxito de esta estrategia [la constitución de CSP] lo constituyen las diferencias que aún existen respecto a los principales conceptos. De esta forma, para algunos actores el objetivo de la integración es el avance del productor hacia otros eslabones de la cadena, obteniendo con ello la apropiación de un mayor porcentaje del valor total del producto final. Para otros en cambio, implica estimular una mayor especialización en cada eslabón y una mejor articulación entre las diversas etapas para hacerlas más rentables. Partir de una base conceptual distinta ocasiona obvias diferencias en los resultados esperados y en los métodos empleados. Asimismo, impacta negativamente en el grado de interés y apropiación de la estrategia entre los actores privados y públicos” (FAO/SAGARPA, 2005). Desde esa fecha hasta hoy no se ha realizado una evaluación formal de esa experiencia y los Comités Sistema Producto no han sido objeto de mayores transformaciones. Es por ello que existe una sensación de confusión conceptual que se arrastra desde hace varios años y se ha difundido en el medio profesional mexicano.

Esta dificultad se advierte al analizar la definición de las funciones de los Comités Sistema Producto establecida por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (art. 149):

³ Véase [en línea] <https://www.gob.mx/agricultura/acciones-y-programas/programas-sagarpa-2017>.

- Concertar los programas de producción agropecuaria del país;
- Establecer los planes de expansión y repliegue estratégicos de los volúmenes y calidad de cada producto de acuerdo con las tendencias de los mercados y las condiciones del país;
- Establecer las alianzas estratégicas y acuerdos para la integración de las cadenas productivas de cada sistema;
- Establecer las medidas y acuerdos para la definición de normas y procedimientos aplicables en las transacciones comerciales y la celebración de contratos sin manejo de inventarios físicos;
- Participar en la definición de aranceles, cupos y modalidades de importación; y
- Generar mecanismos de concertación entre productores primarios, industriales y los diferentes órdenes de gobierno para definir las características y cantidades de los productos, precios, formas de pago y apoyos del Estado.

Para cumplir con estos objetivos, los Comités Sistema Producto trabajan para difundir información sobre la producción, la comercialización, la transformación y el consumo de productos, subproductos e insumos productivos. Examinan la situación de las cadenas de producción y consumo a nivel nacional y analizan los programas de fomento y protección a fin de proponer su adecuación y complementación para obtener mejores resultados. Además, difunden programas y acciones de apoyo para el fomento productivo, y definen y proponen sistemas para la vinculación de los agentes económicos de la cadena productiva e impulsar su aplicación.

Algunos autores han señalado que en la definición de las funciones de los Comités Sistema Producto se mezclan objetivos privados y públicos que generan disfuncionalidades y bloquean el trabajo común. Como se plantea en uno de los pocos análisis de evaluación de estas experiencias: “en la medida que los CSP operan como instancias distribuidoras de recursos públicos, es atractivo entrar a ellos, en cuyo caso los actores privados puedan caer en la tentación y construir la expectativa de recibir apoyo público financiero para planes que no necesariamente tienen que ver con integración de cadenas, sobre todo en un contexto donde falta la claridad conceptual entre todos los actores involucrados sobre cómo elevar la competitividad y cómo aprovechar la integración de cadenas” (Visser, 2006).

Muchos Comités Sistema Producto han experimentado tensiones internas porque el énfasis puesto en la negociación de precios entre productores y empresas o la repartición de fondos públicos para proyectos privados afectó en última instancia la implementación de sus Planes Rectores. Esto es especialmente claro en el caso de los “planes de expansión y repliegue” o de los “mecanismos de concertación [...] para definir las

características y cantidades de los productos, precios, formas de pago y apoyos del Estado". Asimismo, la definición de "formas de pago y apoyos del Estado" ha contribuido a profundizar las prácticas paternalistas por parte del sector público y el clientelismo por parte del sector privado. La necesidad de deslindar con claridad el espacio privado del espacio público fue objeto de una recomendación de las instituciones internacionales agrupadas en el Grupo Interagencial de Desarrollo Rural (CEPAL, 2007) y fue recogida por SAGARPA, que en su programación para 2010 profundizó su orientación hacia proyectos que incluyeran la provisión de bienes públicos (SAGARPA/DGFA, 2010).

b) Asimetrías entre los actores

En otros estudios se señala que el principal problema de los Comités Sistema Producto se relaciona con la integración de la cadena agroalimentaria, como condición central para competir en el mercado globalizado y dominado por conglomerados de supermercados. En esta línea, el estudio de Álvarez, Chacón y Montaña (2007) concluye que, en el caso de México, la integración se encuentra obstaculizada por dos factores: las asimetrías que existen entre los actores que conforman las cadenas productivas y la escasa capacidad de las instituciones para arbitrar u orientar este tipo de relaciones.

En relación con las asimetrías entre los actores que conforman los Comités Sistema Producto, en el estudio se describen tres nudos conflictivos: i) la polarización socioeconómica en la cadena, caracterizada por el predominio de algunos actores presentes principalmente en los eslabones de transformación y distribución, que privilegian una estrategia de extracción de valor y transferencia de riesgos a los otros eslabones más frágiles, en particular los vinculados con la producción primaria; ii) los problemas de legitimidad de un actor para representar a todos los agentes de un eslabón; y iii) la falta de cooperación entre los actores integrados al Comité Sistema Producto, pues la colaboración y la coordinación del trabajo para generar mayores beneficios para todos los participantes no se perciben como necesidades primordiales. Como resultado, no se han desarrollado mecanismos para la transmisión de información y la coordinación entre los distintos eslabones, lo que dificulta el logro de consensos en la definición de necesidades y la priorización de acciones y proyectos que deberían impulsarse en cada cadena para mejorar su competitividad (Álvarez, Chacón y Montaña, 2007). A ello se suman las limitaciones de SAGARPA para intervenir a nivel de cadenas, porque esta solo tenía atribuciones legales para trabajar a nivel de producción primaria (el eslabón industrial es de responsabilidad de la Secretaría de Economía), y el hecho de que muchos Comités Sistema Producto fueron

inducidos desde arriba por SAGARPA para cumplir con el mandato de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y no respondieron por lo tanto al interés real de los actores privados. Esto hace que muchos Comités Sistema Producto estén formados básicamente por productores, sin una adecuada representación de los otros eslabones.

c) El papel de los intermediarios

i) Intermediarios individuales

La coordinación de los Comités Sistema Producto está a cargo de un presidente y un secretario técnico (ambos funcionarios públicos), a los que se suma un representante privado que opera como cosecretario (intermediario de clúster).

Según el rubro de que se trate, el presidente del comité es el titular de la Dirección General de Fomento a la Agricultura, la Coordinación General de Ganadería o CONAPESCA y tiene las siguientes funciones:

- Representar al comité ante el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable y ante diversos foros de consulta, tanto federales como estatales, municipales y regionales, ya sea en el ámbito público como en el social y privado.
- Convocar y conducir las sesiones ordinarias y extraordinarias del comité.
- Someter al pleno, para su aprobación, el calendario anual de sesiones del comité.
- Invitar a dependencias de los tres niveles de gobierno y de los otros poderes del Congreso de la Unión, representantes de organizaciones sociales, privadas y cualquier otra persona física o moral que se considere conveniente a participar en alguna de las sesiones del comité, cuando en esta se vayan a tratar uno o varios temas en los que se requiera su opinión u orientación para tratarlos en forma adecuada.
- Informar, cuando así proceda, de los acuerdos tomados por el comité a la comisión intersecretarial, así como a cualquier otra autoridad federal, estatal y municipal.
- Proponer al pleno del comité la creación de vocalías de trabajo específicas.

El secretario técnico es designado por el presidente del comité y tiene las siguientes funciones:

- Emitir las convocatorias para las sesiones ordinarias y extraordinarias del comité, previo acuerdo del presidente o —en su defecto— su suplente, y hacerlas llegar a los miembros con al menos cinco días de anticipación con respecto a la fecha señalada para la sesión.

- Redactar las actas de las sesiones y darlas a conocer a los miembros del comité en un plazo máximo de cinco días tras la celebración de la sesión, para su modificación o aprobación.
- Llevar un registro de las vocalías de trabajo que se integren y dar seguimiento a los respectivos avances, a fin de mantener debidamente informados al presidente y el resto de los miembros del comité.
- Llevar un registro de los acuerdos tomados en las sesiones del comité y, de ser necesario, realizar las gestiones procedentes para su cumplimiento.
- Recibir y atender las solicitudes de información o documentación relacionadas con las funciones y actividades del comité y someter a consideración del presidente y sus miembros las propuestas que requieran el análisis y el consenso del pleno.
- Integrar el centro de documentación del comité.

El representante del sector no gubernamental es elegido por los actores privados que integran el comité y cumple con las siguientes funciones:

- Representar al Comité Sistema Producto ante el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, en forma colegiada con el presidente.
- Designar, en coordinación con el presidente, a las personas que se requieran para el desarrollo del Comité Sistema Producto y para integrar las vocalías o grupos de trabajo.
- Definir en las reuniones del Comité Sistema Producto los recursos necesarios para el fortalecimiento de los eslabones de la cadena productiva y proponer a las autoridades y a los sectores involucrados las posibles soluciones que surjan de las discusiones de dicho comité.
- Informar de los acuerdos tomados en el Comité Sistema Producto a los representantes de los sectores involucrados en el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable y sus comisiones de trabajo, los comités regionales y estatales y cualquier otra autoridad federal, estatal o municipal.
- Velar por el uso adecuado de los recursos con que cuenta el Comité Sistema Producto o que le sean asignados, y
- Las demás funciones que los miembros permanentes del comité nacional determinen.

ii) *Intermediarios institucionales*

Las Fundaciones Produce tienen el objetivo de apoyar a los actores de las cadenas agroindustriales en la innovación tecnológica para lograr un desarrollo sostenible. Se crearon en 1996, por iniciativa de los

gobiernos federal y estatales, mediante el Subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología del programa Alianza para el Campo. Existe una fundación en cada estado, lo que determina un total de 32 Fundaciones Produce, que están agrupadas en la Coordinadora Nacional de las Fundaciones Produce, A.C. (COFUPRO).

Las Fundaciones Produce son asociaciones de productores sin fines de lucro, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objetivo es asegurar una mayor y mejor generación de tecnología agropecuaria y forestal en México. Los objetivos de las Fundaciones Produce son:

- Elevar los niveles de competitividad, rentabilidad y sostenibilidad de los sistemas de producción agropecuarios y forestales del país.
- Reducir las amenazas y aprovechar las oportunidades que impone la apertura comercial.
- Consolidar un modelo sólido que apoye la generación y la transferencia de las innovaciones tecnológicas, para así lograr el fortalecimiento del sector agropecuario y forestal.
- Consolidar la agenda tecnológica, entre la demanda de los productores y la oferta de los centros de investigación.
- Impulsar el sistema de investigación y transferencia de tecnología.
- Participar en el rediseño de políticas en materia de organización, comercialización y financiamiento que inciden en la innovación tecnológica.
- Fortalecer y rediseñar el modelo Produce.
- Consolidar una cultura agropecuaria avanzada y congruente para todos los productores.

Estas fundaciones ofrecen, entre otros, servicios de investigación, validación de tecnología, transferencia de tecnología y capacitación. Dado que las fundaciones cuentan con sus propios programas de innovación, operan como intermediarios sistémicos, validando la pertinencia de las iniciativas tecnológicas ejecutadas en una determinada agrocadena. Aunque algunas fundaciones están más consolidadas que otras, todavía se observa una falta de alineamiento entre los proyectos financiados por las Fundaciones Produce y las demandas de los actores de las cadenas agroalimentarias.

d) Los Planes Rectores

Dado el carácter federal del Estado mexicano, los Planes Rectores tienen en cuenta las jurisdicciones organizadas según la escala administrativa (nacional, regional y federal) y las jurisdicciones

especializadas, denominadas vocalías o grupos de trabajo, organizadas para superar obstáculos o solucionar problemas específicos. Así, junto al Plan Rector de una agrocadena diseñado a escala nacional, existen Planes Rectores para esa misma cadena en cada estado, que recogen la disponibilidad de recursos, las políticas e instrumentos y las particularidades de producción locales.

Como en otras áreas de la política de agrocadenas mexicana, existe una reglamentación que establece explícitamente que cada Comité Sistema Producto debe tener un Plan Rector. Es así que, por ejemplo, el 64% de los Comités Sistema Producto agrícolas había consolidado su Plan Rector en 2010 (SAGARPA/DGFA, 2010). La existencia de estos instrumentos ha permitido ejecutar proyectos de fomento o hacer cambios regulatorios en muchas agrocadenas, lo que supone un avance en el mejoramiento de la competitividad. Sin embargo, ello no quita que en algunos casos los Planes Rectores sean más bien documentos formales, sin un valor operativo real. Esto se debe a que “los mecanismos participativos son limitados y las metodologías utilizadas son inapropiadas. Puede haber casos en que ciertos grupos de interés inciden de manera significativa en la formulación del Plan Rector, por lo que sus contenidos carecen de la legitimación y la apropiación necesaria para tener viabilidad. En otros casos se observa también que a menudo no se definen acciones y metas concretas que se puedan traducir en una agenda de trabajo sencilla y factible” (Visser, 2006, pág. 18). Estos planteamientos se formularon hace muchos años y con seguridad las cosas han evolucionado. En rigor, hay una gran diversidad de experiencias, algunas de ellas muy exitosas. En el caso agrícola, sobresalen los Comités Sistema Producto que se ocupan de aguacate, bayas, oleaginosas, arroz y papaya. Algunos Comités Sistema Producto pecuarios también son exitosos, debido a la influencia de temas de sanidad y trazabilidad como elementos aglutinadores. En todos los comités mencionados existen empresas “tractoras” vinculadas con mercados de exportación exigentes desde el punto de vista de las normas técnicas y sanitarias. Los líderes y dirigentes del sector privado también desempeñan un papel crítico, pues algunos de ellos tienen claridad estratégica, conocen las grandes tendencias que determinan la evolución de sus cadenas y han realizado un trabajo sistemático de análisis comparativo (*benchmarking*). Esta misma diversidad se reproduce a nivel estatal, como indican algunos estudios de Comités Sistema Producto estatales, por ejemplo, los del Estado de Michoacán (Landa-Franco, 2013; Landa Franco y Muñoz, 2013). En suma, el desarrollo de los Planes Rectores ha permitido la acumulación de una valiosa experiencia de planificación sectorial, que debería sistematizarse para seguir mejorando.

Recuadro III.1
Brasil: cámaras sectoriales y temáticas

Las cámaras sectoriales y temáticas se constituyeron mediante la Ley N° 8.171 del 17 de enero de 1991, que crea el Consejo Nacional de Política Agrícola (CNPA) y define estas entidades a partir de su estructura funcional, integrada por representantes de todos los eslabones de las cadenas productivas.

Con el tiempo, las cámaras han evolucionado en diversos sentidos. Un aspecto importante es la creación en 2005 de la Coordinación General de Apoyo a las Cámaras Sectoriales y Temáticas (CGAC) en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA). La CGAC está constituida por 14 profesionales que brindan apoyo operativo a las cámaras, lo que permite profesionalizar y consolidar esta línea de trabajo. Otro cambio relevante es que, en los últimos años, las cámaras han dejado de ser órganos meramente deliberativos y se han transformado en espacios más efectivos de implementación de política agrícola. Esto se refleja en un cambio de mentalidad de los actores privados (que hoy son más proactivos) y en la existencia de planes de trabajo quinquenales para cada cadena productiva.

En la actualidad, las cámaras tienen la misión de “actuar como foro consultivo en la identificación de oportunidades para el desarrollo de las cadenas productivas, articulando agentes públicos y privados, definiendo acciones prioritarias de interés común, y procurando una actuación sistémica e integrada de los diferentes segmentos productivos” (Nunes, 2013). Integran a los diferentes eslabones de las cadenas productivas (insumos, producción, industria, comercio y consumidores, así como órganos de investigación y desarrollo, agencias de financiamiento, entidades tecnológicas y servicios de asistencia técnica e información) y constituyen:

- Una nueva forma de interacción entre el Estado y las organizaciones de interés privado.
- Un instrumento democrático y transparente de participación de la sociedad en la formulación de políticas públicas.
- Un canal institucionalizado de interlocución entre el MAPA y la sociedad.
- Un foro consultivo del MAPA asentado en los conceptos de cadena productiva y neocorporativismo que tienen como fundamentos básicos la visión sistémica de cada sector productivo y la interlocución-articulación entre los actores privados y el gobierno para la formulación de políticas públicas.

Los criterios que orientan el proceso de creación de las cámaras son los siguientes:

- Legitimidad: la iniciativa tiene origen en la cadena productiva.
- Importancia social: la cadena productiva tiene la capacidad de generar empleo y renta y mantener a la población rural en el campo.
- Importancia económica: la cadena productiva tiene una participación significativa en el producto interno bruto (PIB), la balanza comercial y el comercio internacional, además de abastecer al mercado interno.

Organización del sector: existen entidades representativas de los diversos segmentos de la cadena productiva, preferiblemente de carácter nacional.

En la actualidad hay 32 cámaras sectoriales relacionadas con las cadenas productivas del agronegocio, incluidas las que se ocupan de carne bovina, leche y derivados, fruticultura, arroz o cacao. Las cámaras temáticas son seis y están relacionadas con servicios, temas o áreas de conocimiento y actuación pertinentes a todos los sectores productivos (créditos y financiamiento, seguros y comercialización, insumos e infraestructura y logística, agricultura sostenible y riego, agricultura orgánica, entre otros).

Si bien las autoridades del MAPA consideran que la experiencia todavía está en fase de desarrollo, ha permitido mejorar la integración y coordinación entre los actores de las cadenas productivas, la interlocución, exposición y negociación de los sectores junto al MAPA y los demás agentes públicos y privados, un mayor consenso y una mejor estructuración de las propuestas remitidas al gobierno. La gobernanza de las cadenas se ha fortalecido y las acciones y programas de los distintos órganos de gobierno de las instituciones privadas están más conectadas y alineadas.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de S. Nunes, “Câmaras Setoriais do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento: instrumento de interlocução com a sociedade e de apoio à formulação de políticas públicas”, presentación en el Taller de políticas públicas para el desarrollo de cadenas productivas en América Latina: ¿Cómo lograr un equilibrio entre productividad, inclusión social y sostenibilidad?”, Bogotá, Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT)/ Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)/Fundación Ford, Bogotá, 8 de noviembre de 2013; y Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA) [en línea] <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/camaras-setoriais-e-tematias-do-mapa>.

3. Experiencias comparadas

a) Formas de trabajo

El análisis de las experiencias revela una gran riqueza institucional y el uso de distintos formatos que dependen de la tradición de cada país y de los problemas específicos que enfrentan las agrocadenas.

Las principales diferencias entre Chile y México se observan en la escala de aplicación de la estrategia —todas las cadenas en México y solo algunas en Chile— y el respaldo legal que se le ha dado en cada caso. Otra diferencia significativa es que las comisiones por rubro de Chile deben buscar los recursos financieros para sus proyectos mediante la participación en concursos por los fondos competitivos establecidos por el Ministerio de Agricultura (MINAGRI). A menudo esto plantea dificultades para ejecutar esos proyectos, pues, por diversas razones, no siempre se priorizan. Además de establecer programas transversales, el sistema mexicano cuenta con una asignación presupuestaria para cada Comité Sistema Producto, que supone una mayor facilidad para ejecutar proyectos, pero también conflictos internos entre actores que luchan por obtener esos recursos. Por último, cabe mencionar que, al tratarse de un gobierno federal, los Comités Sistema Producto mexicanos se reproducen en cada estado de la federación, a diferencia de las comisiones por rubro chilenas, para las que solo existe una instancia a nivel nacional, que en casos muy

específicos se reproduce a nivel regional (por ejemplo, la Corporación de la Carne de la región de Los Lagos). Esto significa que en México hay mayores posibilidades de experimentación en materia de modalidades de trabajo y políticas públicas. De estos rasgos fundamentales se deriva una serie de rasgos específicos que diferencian a ambas estrategias y que se presentan en el cuadro III.7.

Cuadro III.7
Comparación de las comisiones por rubro de Chile y los Comités Sistema Producto de México

Variable	Comisiones por rubro (Chile)	Comités Sistema Producto (México)
Escala	Nacional.	Nacional y estatal.
Estatus formal	Bajos niveles de formalidad (irregular).	Altos niveles de formalidad (leyes y reglamentos).
Flexibilidad	Alta. Cada comisión tiene su propia dinámica de funcionamiento.	Baja o media. Existe una modalidad de trabajo estándar, sujeta a un reglamento.
Presupuesto	Las comisiones no manejan un presupuesto específico y por lo tanto deben buscar recursos para ejecutar sus proyectos en los fondos transversales establecidos (que operan por concurso).	Los Comités Sistema Producto cuentan con un presupuesto específico, de manera que en su seno se hacen asignaciones directas para financiar proyectos.
Mediadores (nivel político)	Ministro, Subsecretario y Director Nacional de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) del Ministerio de Agricultura.	Coordinador general.
Mediadores (nivel técnico)	Sectorialistas de ODEPA.	Secretario técnico que pertenece a la Secretaría de Agricultura de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) y un representante del sector privado.
Toma de decisiones	Se opera por consenso. Si este no se logra, la iniciativa simplemente no se ejecuta.	Se opera por mayoría. Esto significa que hay un sistema de votación.
Actores	Pocos: en general se trata de organizaciones de productores y de las agroindustrias, a las que se suman algunos organismos públicos relacionados con los temas tratados.	Muchos: organizaciones de productores, agroindustrias, organismos públicos, universidades y organismos técnicos, proveedores de insumos y equipos.
Plan o programa de trabajo	Algunas comisiones tienen un programa de trabajo, mientras otras operan en forma más coyuntural, abordando los grandes problemas a medida que se presentan.	Todos los Comités Sistema Producto tienen un Plan Rector definido, que se somete a evaluaciones sistemáticas.
Instancia superior	Las comisiones no están bajo las órdenes de una instancia superior.	Todos los Comités Sistema Producto están bajo las órdenes del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable.
Articulador sistémico	Por cadena (Consortios Tecnológicos).	Por territorio (Fundaciones Produce).
Ámbito de acción	Investigación y desarrollo (I+D) y otros temas técnicos y normas.	Investigación y desarrollo (I+D) y otros temas técnicos y normas. También consideran proyectos de inversión en infraestructura productiva.

Fuente: Elaboración propia.

El análisis también revela que, tanto en Chile como en México, existen muchas diferencias internas, pues algunas comisiones por rubro y Comités Sistema Producto están más consolidados que otros. Esto depende de los líderes internos, los problemas de competitividad de cada cadena y la capacidad de los organismos de gobierno para incentivar a los actores privados. Sin embargo, más allá de estas diferencias, existen muchos puntos en común que ameritan una reflexión:

- i) Formulación de objetivos estratégicos: en ambos países este trabajo se hace en forma relativamente sistemática y comienza por una correcta definición de las ventajas comparativas y las principales debilidades de cada agrocadena. Esto supone una adecuada comprensión de sus ventajas agronómicas o zootécnicas y un diagnóstico detallado de sus defectos sistémicos. La primera tarea es por tanto de tipo conceptual y, para ello, muchas comisiones nacionales por rubro y Comités Sistema Producto han realizado actividades a nivel cognitivo, que buscan modificar las representaciones (modelos mentales) de los representantes de cada eslabón. Estas actividades incluyen:
- Estudios comparados de los países competidores (punto de referencia). Determinación de brechas tecnológicas.
 - Giras técnicas y comerciales.
 - Participación en ferias comerciales en los mercados de destino.
 - Visitas de expertos extranjeros.
 - Participación en organismos internacionales de carácter gremial o técnico.
 - Talleres internos.
 - Congresos y seminarios.
 - Gestión de páginas web.

Todas estas actividades apuntan a fijar objetivos estratégicos, una tarea crítica porque condiciona todo el trabajo posterior. Como señala Massé (1966), la visión sobre lo futuro es el primer tiempo de la acción. Por esa razón, dichos objetivos deben ser ambiciosos, pero también realistas, de manera que sean creíbles para los integrantes de la agrocadena. Para este autor, la planificación apunta a obtener por la concertación y el estudio una imagen del futuro suficientemente optimista para ser deseable y suficientemente creíble para desencadenar las acciones que engendrarán su propia realización (Guesnerie, 1996). También es fundamental que estos objetivos se definan en conjunto con la autoridad (o por lo menos cuenten con su validación, cuando la institucionalidad pública es frágil), a fin de contar con el respaldo del aparato público, que siempre es indispensable.

- ii) Visión a largo plazo: en ambos países los planes y programas van más allá de la coyuntura e incorporan temas a mediano y largo plazo que permiten enfrentar los principales problemas de cada agrocadena. La solución efectiva de dichos problemas fortalece a los actores de la cadena pues reduce la incertidumbre y aumenta la coherencia de sus proyectos individuales, promoviendo una perspectiva más equilibrada e informada. Ello obliga a plantear objetivos alcanzables, repartidos equitativamente entre el sector público y el privado. La existencia de imponderables impone la evaluación sistemática de los avances logrados, la corrección de los desajustes y la actualización permanente de esta visión.
- iii) Representatividad: un aspecto clave para el funcionamiento de las agrocadenas es la representatividad de sus miembros. En la medida en que se trabaja con bienes públicos, los integrantes de estas mesas de trabajo deben ser lo más legítimos posible y se debe procurar un equilibrio numérico entre los representantes de cada eslabón (productores y agroindustrias; sector privado-sector público; productores campesinos, medianos y grandes productores).
- iv) Mecanismos de decisión: los procedimientos formales y los mecanismos de votación utilizados para tomar decisiones también son muy importantes para el funcionamiento de las agrocadenas. Mientras estos últimos están claramente aceptados en los Comités Sistema Producto mexicanos, las comisiones por rubro de Chile operan por consenso, de manera que una iniciativa específica puede bloquearse cuando no todos los miembros están de acuerdo. Ambos sistemas suponen muchas negociaciones políticas. Es por ello que mantener un clima interno de confianza mutua y colaboración es una condición esencial para alcanzar los objetivos planteados.
- v) Tipo de resultados: el análisis de las experiencias en los dos países revela que para la integración eficaz de las agrocadenas es indispensable separar claramente la generación de bienes públicos y bienes privados. El trabajo a nivel de agrocadenas busca generar fundamentalmente bienes públicos, es decir, resultados no apropiables, que afectan a todos los integrantes de una cadena. La utilización de las mesas de trabajo para obtener financiamiento para proyectos de inversión privados que benefician a una parte de la cadena puede generar problemas de confianza que conspiran contra la obtención del bien común. Esta opción solo es válida cuando la realización de un proyecto asociativo de inversión favorece a la cadena como un todo o, al menos, beneficia a una parte de ella y cuando dicho proyecto se ha asignado en forma transparente, siguiendo determinadas reglas de juego.

- vi) Programas de trabajo y planes rectores: estos programas o planes buscan ordenar y planificar las intervenciones público-privadas, reducen la incertidumbre y expresan la voluntad de solucionar los problemas y materializar la visión común. En algunos casos, estos programas abordan muchos bloqueos que afectan simultáneamente a una agrocadena, mientras en otros se concentran en ámbitos específicos, como un problema regulatorio o un programa de innovación e investigación determinados. En todos los casos, este enfoque permite establecer los defectos sistémicos a nivel local, regional y nacional.

Estos instrumentos articulan un conjunto coherente de iniciativas privadas y públicas dirigidas a aumentar la competitividad de la cadena, que se ejecutan como una serie o secuencia de decisiones escalonadas en el tiempo, a las que se suman acontecimientos imponderables. A veces, estas iniciativas avanzan con rapidez y se impulsan en forma sistemática. En otros casos, la implementación de los programas se bloquea debido a conflictos internos, incapacidad institucional, falta de recursos presupuestarios o restricciones tecnológicas o comerciales (*lock in*) que no se logran superar, a pesar de la labor de todos los actores. Más allá de sus especificidades, su estructura y su dinámica es bastante parecida y se aplica a todas las cadenas (véanse, por ejemplo, los cuadros III.3 y III.4).

- vii) Consistencia dinámica de las políticas públicas: el gobierno desempeña un papel fundamental en estos espacios institucionales, pues es el único que tiene la visión y la autoridad necesarias para liderar iniciativas que buscan el bien común. Es por ello que, tanto en Chile como en México, la aplicación de políticas de fomento productivo es sensible a las inconsistencias dinámicas, es decir, a la falta de persistencia o coherencia entre las políticas en el tiempo. Esto se debe entre otras cosas a los ciclos políticos pues, por lo general, las autoridades buscan logros a corto plazo y privilegian metas de alta rentabilidad política, en desmedro de las iniciativas a largo plazo, que apuntan a los problemas más complejos, muchas veces de carácter estructural. También es común que las nuevas autoridades no continúen con las iniciativas impulsadas por sus predecesores y busquen diferenciarse con otras agendas temáticas. Otra fuente de inconsistencia se relaciona con los estilos de trabajo de las diferentes autoridades, pues algunas muestran una mayor propensión a aplicar el enfoque de cadenas, mientras otras evitan asumir compromisos que muchas veces son difíciles de concretar, ya sea por razones políticas, técnicas o presupuestarias. Una solución interesante para abordar estos problemas es la de las Cámaras Sectoriales y Temáticas de Brasil,

que tienen una estructura bicéfala de coordinación, ejercida por un representante del sector público y otro del sector privado (véase el cuadro III.1).

b) Conductas oportunistas

En todas partes se repite el mismo patrón: las fluctuaciones de los precios internacionales de los productos agrícolas, generalmente bruscas y reiteradas, generan conflictos entre los productores y las agroindustrias por los precios pagados por la materia prima. Estas variaciones obedecen a las modificaciones de los volúmenes de producción debido al cambio climático y otros factores relacionados con la naturaleza biológica de la producción agrícola (carácter perecedor, problemas sanitarios, contaminación ambiental, entre otros), otros tipos de inercia productiva propios de la agricultura y cambios en las condiciones macroeconómicas. En general, los productores agrícolas toman sus decisiones de inversión y producción sin saber cuáles serán las condiciones de mercado que deberán enfrentar posteriormente, al momento de la cosecha. Esto se agrava cuando se trata de procesos productivos que normalmente requieren ciclos de varios años para alcanzar su punto de equilibrio, por ejemplo, las plantaciones frutícolas y forestales o los hatos ganaderos especializados. Por otra parte, la estacionalidad de la agricultura supone la concentración de las cosechas en períodos acotados de tiempo y el incremento del poder oligopsónico de los intermediarios. A ello se suma que algunos productos agrícolas no tienen sustitutos (por ejemplo, el maíz en México), lo que acentúa las diferencias de precios que se registran en el curso de un año o un ciclo. Todos estos factores generan inestabilidad en los mercados y dificultades objetivas que los productores agrícolas deben enfrentar para comercializar su producción. Un caso emblemático de este tipo de conflictos es el del sector lácteo chileno, pues la discusión entre productores e industrias ha generado comportamientos oportunistas, fuertes declaraciones en la prensa, manifestaciones en la vía pública e incluso juicios en los tribunales encargados de velar por la libre competencia.

En rigor, las conductas oportunistas no se deben solamente a las variaciones de precios. Existen otros factores que también generan este tipo de conductas, como las redes interpersonales que forman parte de la cultura de cada país. Estas redes operan como relaciones de clientelismo, amigos de los amigos, relaciones de lealtad cuasi feudales, lazos de compañerismo o estructuras semimafiosas, que responden a relaciones personales, de familia, parentesco, amistad, vecindad, profesión, poder, influencia y otras formas de interdependencia social (Teubner, 2002). Estas relaciones son informales y tienen un marcado carácter individualista: no agrupan a nadie y no necesariamente están orientadas en función de propósitos comunes y no necesariamente involucran a la colectividad. Por esa razón, es difícil reconocer a estas redes como instituciones de derecho propio, pues normalmente aparecen como premodernas, irracionales, alienantes o corruptas, por lo que se las trata con hostilidad, indiferencia

o cauteloso reconocimiento. Sin embargo, con la “revolución de las redes”, esta realidad empieza a cambiar: de repente las sospechosas redes personales empiezan a verse como complementos de las instituciones racionales modernas, en virtud de que movilizan conocimientos (capital intelectual, social y relacional) y son funcionales al desarrollo de las grandes redes tecnológicas, pues estas también requieren relaciones de confianza para poder operar. Este tipo de redes son omnipresentes en la región e inciden en la gestión de las políticas de acción pública.

Los casos analizados revelan el impacto de la fluctuación de los precios internacionales en el precio pagado al productor, así como de otros eventuales conflictos de interés que pueden afectar el clima interno de una agrocadena. Estas variaciones modifican el comportamiento de los actores y se entrecruzan con relaciones de complementariedad (búsqueda de competitividad) o solidaridad interna (por ejemplo, la defensa corporativa frente a la competencia externa o una reacción común frente a emergencias sanitarias). Todo ello genera dinámicas cíclicas de conflicto y cooperación que a menudo afectan la implementación de los programas.

La experiencia indica que este tema es crítico y que los conflictos solo pueden solucionarse cuando los objetivos estratégicos y las reglas del juego están definidos con claridad. La pregunta clave es: ¿cómo moderar los inevitables conflictos inherentes a la dinámica de las agro cadenas? Para ello es necesario contar con marcos regulatorios transparentes y consensuados, que ofrezcan garantías a todos los actores acerca de los sistemas de fijación de precios y análisis de calidad utilizados por las agroindustrias. Del mismo modo, es necesario avanzar hacia una agricultura de contrato a largo plazo y hacia el establecimiento de sistemas de gestión de riesgos comerciales. También es necesario crear marcos regulatorios que aseguren la libre competencia.

Otras soluciones a este desafío provienen del enfoque de la “cooperencia”, en el que la competencia y la colaboración dejan de analizarse como términos antinómicos y pasan a entenderse como momentos de una relación estratégica que hay que saber administrar. A tales efectos son de gran utilidad los aportes de la teoría de la reciprocidad, como sistema complementario al mercado y la redistribución para lograr la integración social. El análisis de la cadena láctea chilena ha evidenciado que los diferentes actores establecen relaciones intersubjetivas que van más allá de sus intereses económicos particulares y generan un lazo social indispensable para administrar las tensiones internas.

De este modo, es posible absorber las variaciones cíclicas de precios y otros conflictos inevitables, ya sea relacionados con la definición de nuevas normas de calidad que afectan en forma diferenciada a productores y agroindustrias o con la competencia entre estas últimas para incrementar su participación de mercado o reclutar a los mejores proveedores. Esta realidad supone un cambio de perspectiva, que asume que el conflicto

puede ser fuente de regulación y unificación y, en consecuencia, un factor de cambio positivo. Se trata de pasar de una visión en la que los actores tienen diferentes interpretaciones de la realidad a otra en la que la agrocadena se considera una comunidad en la que existen actores situados socialmente en un escenario relacional e histórico, con valores o intereses distintos, que despliegan estrategias específicas para alcanzar significados compartidos y poder así lograr sus objetivos (Leeuwis y Aarts, 2011).

Una agrocadena puede asimilarse a un sistema autopoiético estable desde el punto de vista organizativo. Cualquiera sea la perturbación (el conflicto) en algunos de sus elementos constituyentes, a nivel global (meta) el sistema mantiene su estructura. Esto significa que el caos puede formar parte de un sistema estable desde el punto de vista organizativo, pues el objetivo del sistema autopoiético es mantener su organización y su identidad (Kickert, 1991).

La idea de la coexistencia del caos (o conflicto) y la metaestabilidad estructural abre nuevas perspectivas para la gestión de políticas públicas. Una visión basada en el concepto de multiestabilidad puede ayudar a desarrollar mecanismos para “encapsular” los conflictos en comités o grupos de trabajo (jurisdicciones) e impedir que obstaculicen la implementación de los otros puntos de los programas y los planes rectores que requieren una labor sostenida y a largo plazo. En esos casos, las autoridades deben aceptar que las agrocadenas tengan diferentes ritmos de trabajo: algunas agrocadenas pueden tener un funcionamiento fluido y eficiente, mientras en otras la existencia de conflictos internos entre el eslabón primario y el industrial (o entre estos y los supermercados) o entre la cadena completa y una organización externa (por ejemplo, una organización no gubernamental (ONG) ambiental o de consumidores) podrá trabar su funcionamiento por largos períodos de tiempo.

El trabajo evidencia que la organización interna y el desarrollo institucional son factores críticos para mejorar la competitividad de las empresas y las cadenas agroindustriales. Aprender a gestionar estas dinámicas es por lo tanto esencial para promover la innovación y desarrollar la agricultura regional.

B. Alianzas público-privadas

1. Adopción de normas privadas por parte del sector público: las corporaciones parafiscales de Costa Rica

A diferencia de los casos de Chile y México analizados, el modelo costarricense se basa en la existencia de entidades parafiscales creadas por las organizaciones de productores y las agroindustrias, denominadas corporaciones por rubro (véase el cuadro III.8).

Cuadro III.8
Costa Rica: corporaciones por rubro

Cadena	Corporación	Situación del rubro	Modalidad de operación
Bananos de exportación	Corporación Bananera Nacional (CORBANA)	Cadena orientada a la exportación. En 2016 se exportaron 120 millones de cajas, con una superficie cultivada de 42.717 hectáreas y un valor exportado de 986 millones de dólares.	<p>Creada en 1971, es una entidad pública no estatal, encargada por ley de desarrollar la industria bananera en Costa Rica. Su misión es “servir al productor nacional” y su capital accionario con derecho a voto está compuesto en partes iguales por el gobierno central, los bancos del Estado (tres) y todos los productores bananeros.</p> <p>CORBANA es administrada por una junta directiva de cinco miembros que representan a los tres grupos de accionistas. Presta servicios de investigación, análisis de laboratorio, asistencia técnica, comercialización y promoción de exportaciones (www.corbana.co.cr).</p>
Caña de azúcar	Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA)	Cadena orientada a la exportación y el consumo interno. Se registran 7.000 productores de este cultivo, que ocupa una superficie de 58.000 hectáreas, el 12,3% del área de cultivo de Costa Rica. El procesamiento se realiza en 13 ingenios azucareros. El valor de las exportaciones en 2016 fue de 67 millones de dólares.	<p>Creada en 1965, es una corporación no estatal con personería jurídica propia, sometida al derecho público y encargada de comercializar el azúcar de producción nacional, así como de velar por el aprovechamiento total y óptimo de las mieles y los demás subproductos, inspeccionar el procesamiento industrial y la calidad e impulsar la comercialización y el mercadeo. Opera un puerto privado especializado en la exportación de alcohol. Cuenta con una Dirección de Investigación y Extensión Agrícola especializada en mejoramiento genético, entomología, agronomía y transferencia tecnológica (www.laica.co.cr).</p>
Ganadería	Corporación Ganadera (CORFOGA)	Cadena orientada al mercado interno y la exportación. Compuesta por 37.171 ganaderos, principalmente pequeños y medianos productores. En 2014, el sector exportó el 21% de la producción de carne, generando 74 millones de dólares.	<p>Creada en 1998, es una entidad de derecho público, no estatal, con personería jurídica y patrimonio propio, cuyo fin es fomentar la ganadería bovina en un marco de sostenibilidad. La corporación tiene una junta directiva compuesta por nueve miembros provenientes del sector público, el sector productor y los mataderos. Presta servicios de investigación, capacitación, asistencia técnica, promoción comercial. Cuenta con un plan estratégico (2003) (www.corfoga.org).</p>

Cadena	Corporación	Situación del rubro	Modalidad de operación
Arroz	Corporación Arroquera Nacional (CONARROZ)	Cadena orientada al mercado interno, con dificultades para enfrentar la competencia externa. En la temporada 2016-2017, este cultivo ocupó 18.524 hectáreas de secano y 27.902 hectáreas de riego, con 743 productores involucrados. El 56% del arroz consumido en el país es de origen nacional, el saldo restante es importado.	Cuenta con un Plan Estratégico 2013-2016 que apunta a mejorar la competitividad, aunque experimenta frecuentes conflictos con el gobierno debido a sus dificultades para competir (www.conarroz.com).
Café de exportación	Instituto del Café de Costa Rica (ICAFE)	Cadena orientada a la exportación. Comprende 26.527 fincas productoras, con un total de 84.133 hectáreas cultivadas (2014). El 80% de los productores tiene un área cultivada inferior a 5 hectáreas. Existen 246 empresas que benefician café. En 2016, las exportaciones alcanzaron un valor de 306 millones de dólares.	ICAFE es una entidad pública de carácter no estatal, creada en 1933, que promueve la actividad cafetalera nacional. Propicia un modelo equitativo entre los miembros del sector cafetalero (productores, beneficiadores, torrefactores y exportadores); apoya el proceso de beneficiado, exportación y comercialización del café; promueve el café de Costa Rica dentro y fuera del país; investiga y desarrolla tecnología agrícola e industrial y aprueba el precio mínimo de liquidación final que cada beneficio de café debe pagar al productor. Cuenta con un Plan Nacional Cafetalero que se ejecuta desde 2001. ICAFE es un gremio muy consolidado, que opera entre otras herramientas el Fondo Nacional de Estabilización Cafetalera (FONECAFE) (www.icafe.cr).
Hortalizas de exportación	Corporación Hortícola Nacional	Cadena orientada a la exportación, que incluye diversos rubros productivos. En 2016, las exportaciones de yuca llegaron a 77,1 millones de dólares y las de melón fresco a 65,7 millones de dólares, entre otros productos frescos.	Creada en 1996 con el fin de establecer un régimen equitativo en las relaciones de producción, industrialización, mercadeo y asistencia técnica y financiera entre productores, productores de semillas, comercializadores e industrializadores de productos hortícolas (http://www.chn.cr/).

Fuente: Elaboración propia.

La primera corporación, el Instituto del Café de Costa Rica, se creó en 1933, en un sector exportador clave para la economía del país. Algunas décadas después, en 1965 y 1971, se crearon la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar y el Instituto del Banano, respectivamente. Más adelante, en el marco de estrategias más amplias para diversificar las exportaciones y mejorar la competitividad, se crearon las corporaciones de los sectores de hortalizas de exportación (1996), ganadería bovina (1998) y arroz (2002). Estos organismos han alcanzado un alto grado de consolidación institucional, pues tienen el respaldo de una legislación que les permite percibir contribuciones parafiscales obligatorias, generadas por cada unidad de producto producida, exportada o importada.

El concepto de parafiscalidad comenzó a aplicarse en Francia a partir de 1946, cuando la economía de ese país enfrentaba numerosas restricciones financieras derivadas de la Segunda Guerra Mundial. En rigor, este sistema de financiamiento tiene su origen en las imposiciones adicionales de contribuciones de patentes (hoy en día denominados “impuestos profesionales”), establecidas por la Cámara de Comercio e Industria de Francia a fines del siglo XIX (Conto Posada, 2008). Originalmente vinculado a los sectores cerealista y vitivinícola, en la actualidad se aplica a muchas cadenas del sector agropecuario. Desde esa fecha, las contribuciones parafiscales se aplican en muchos países y reciben las más variadas designaciones en el derecho positivo, como tasas, contribuciones, aportes, cuotas, cotizaciones, retribuciones, derechos o caras y, si bien son impuestas por el Estado, no figuran en el presupuesto general, de ahí el término “parafiscalidad”. Otra diferencia respecto de los impuestos fiscales es que en este caso no se contribuye según la capacidad económica de las personas o las empresas, sino por la sola pertenencia a un grupo (Carretero, 1968).

Este sistema permite obtener recursos presupuestarios propios para ejecutar proyectos, pues la legislación obliga a todos los integrantes de una cadena a realizar un aporte económico. Este mecanismo permite resolver en forma eficiente el clásico problema del “beneficiario gratuito” (*free rider*), es decir, una persona que recibe un beneficio por utilizar un bien o un servicio, pero evita pagar por él.

El Estado utiliza su poder y soberanía para fortalecer al sector privado, estimulando el cooperativismo y la autogestión. Las corporaciones (o la mayor parte de ellas) establecen programas de trabajo, que luego son implementados por equipos profesionales asignados a diferentes proyectos para mejorar la competitividad y sostenibilidad de la cadena. Estas corporaciones tienen mecanismos de enlace con las autoridades sectoriales (el Ministro de Agricultura y Ganadería participa en sus consejos directivos), de manera que sus programas se abordan junto con

las autoridades de gobierno, evitando la captura de las corporaciones y conectando sus programas de trabajo con las políticas del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). De esta forma, las corporaciones operan como intermediarios sistémicos, es decir, definen la pertinencia y la viabilidad de todos los proyectos ejecutados en sus respectivas cadenas (Klerkx, Hall y Leeuwis, 2009). Así, a pesar de su naturaleza privada, las corporaciones tienen la capacidad de generar políticas públicas de alcance nacional. Por esta razón, se considera que este modelo supone la adopción de normas privadas por parte del sector público.

Las funciones específicas de estas entidades varían según la agrocadena de que se trate. En general, las corporaciones se encargan de:

- Participar, en colaboración con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, en la elaboración y ejecución de planes, programas y proyectos para fomentar el desarrollo de la agrocadena.
- Generar, reunir, procesar, analizar y difundir información estadística sobre la agrocadena.
- Elaborar los estudios técnicos y económicos necesarios para mejorar el análisis y el seguimiento de la actividad de la agrocadena.
- Participar en la elaboración, definición e implementación de políticas para la actividad de la agrocadena, fomentando la producción sostenible.
- Mejorar y proteger el patrimonio genético de la agrocadena.
- Procurar alianzas estratégicas con organizaciones nacionales e internacionales, públicas o privadas, para el desarrollo de actividades tendientes a cumplir los objetivos planteados.
- Realizar planes, programas y proyectos de fomento y apoyo a la agrocadena, mediante convenios, préstamos o donaciones de otros países o de organismos nacionales e internacionales.

En algunos casos, como el de las cadenas del azúcar o el arroz, las corporaciones desempeñan un papel importante en el área comercial, pues pueden comprar, almacenar, distribuir, vender, exportar e importar estos productos cuando el consumo interno lo requiera. Esta función supone una gran responsabilidad desde el punto de vista del país y constituye por lo tanto un tema político muy delicado.

Estos organismos se asemejan a los denominados organismos interprofesionales existentes en muchos países de Europa (Cadillon y Dedieu, 2011). Entre otros países que aplican este tipo de políticas se encuentran la Argentina (Ruiz y Vitale, 2011), Colombia (véase el recuadro III.2), el Uruguay y Australia (Productivity Commission, 2011)⁴.

⁴ Véase [en línea]: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/informacion-gestion/otras-fuentes-financiamiento>.

Recuadro III.2

Colombia: fondos parafiscales

La parafiscalidad agropecuaria en Colombia se estableció mediante la Ley Núm. 76 de 1927, que impuso un gravamen a la exportación de café (diez centavos por cada saco de 60 kilogramos) para fomentar la actividad cafetera y su tecnificación y la comercialización de este producto. En la década de 1960, esta herramienta se aplicó a las cadenas de los cereales (el 0,75% del precio de cada kilogramo de trigo, cebada, maíz y sorgo de producción nacional), el cacao (el 3% del precio de venta de cada kilogramo de producción nacional) y el arroz (el 0,5% del precio de venta de cada kilogramo), dando origen al Fondo Nacional Cerealista, el Fondo Nacional del Cacao y el Fondo Nacional del Arroz, respectivamente. En la década de 1990 se incorporaron nuevos sectores (algodón, carne porcina, hortalizas y frutas, ganado bovino, avicultura, soja, aceite de palma, tabaco), a los que se sumaron la panela y el caucho a principios de la década de 2000. En 2014 se incorporaron los rubros papas y fique. En todos estos casos se establecieron diversas modalidades para recaudar las cuotas pagadas por cada productor, que incluyen gravámenes a la exportación, las transacciones en el mercado interno y la importación (cereales).

Con la Ley Núm. 101 de 1993 se realizaron algunos ajustes a este sistema. Entre otras definiciones se establece que los recursos recaudados no forman parte del presupuesto nacional y que deben ser administrados por entidades gremiales que reúnan determinadas condiciones de representatividad a nivel nacional y hayan celebrado un contrato especial con el gobierno. De este modo, los fondos permiten que cada gremio trabaje en dos áreas (fomento y regulación) para desarrollar programas de:

- Investigación, transferencia de tecnología y asistencia técnica.
- Adecuación de la producción y control sanitario.
- Organización y desarrollo de la comercialización.
- Fomento de las exportaciones y promoción del consumo.
- Programas económicos y sociales.
- Apoyo a la regulación de la oferta y la demanda para proteger a los productores contra las variaciones anormales de los precios y procurarles un ingreso remunerativo (fondos de estabilización de precios).

Este mismo cuerpo legal delega la vigilancia administrativa en el Ministerio de Agricultura (salvo en el caso del café, que está bajo la supervisión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público), que gestiona los contratos de administración mediante la Dirección de Cadenas Productivas y se encarga de:

- Hacer el seguimiento y la evaluación de los programas y proyectos.
- Aprobar o rechazar el presupuesto anual de ingresos y gastos.
- Controlar la ejecución de los recursos y emitir concepto sobre los acuerdos de gastos trimestrales, mecanismo con el que se ejecuta el presupuesto de estos fondos.

Tras varias décadas de aplicación de este sistema, se aprecian resultados diversos que dependen del estilo de gestión de cada gremio. Analizados en forma general, los recursos parafiscales han permitido la consolidación de muchas instituciones en cada cadena y la ejecución de diversos tipos de proyectos. Sin embargo, mientras algunas de ellas operan con un alto nivel de excelencia (por ejemplo, la cadena del aceite de palma), otras muestran resultados dispares o no los informan con total claridad (Sellamén, 2013). Otros autores (Conto Posada, 2008) señalan que, si bien este instrumento ha contribuido a la competitividad sectorial, en muchos casos ha llevado al estancamiento de algunas estructuras gremiales o algunos productores y actores que desean agremiarse.

En los últimos años se ha desarrollado un debate público en Colombia sobre la validez de este instrumento y los ajustes que deberían hacerse. Aunque en general se hace una evaluación positiva de estos fondos (SAC, 2014), algunos actores señalan que el sistema ha sido víctima de su propio éxito y que se requieren reformas urgentes. Quizás uno de los aspectos más relevantes se refiere al abandono de un papel activo en la gestión de las políticas públicas en esas cadenas por parte del Estado. Para algunos, este dejó de brindar orientación estratégica, delegando esa función en los actores privados. Para otros, los contratos (de 10 años) deberían revisarse con mayor rigor, haciendo hincapié en mejorar la rendición de cuentas. Otros advierten que “no se observan estudios ni profundizaciones por parte de las instituciones regulatorias y/o promotoras de este mecanismo” (Sellamén, 2013). También se critica que la proliferación de fondos ha desvirtuado su carácter excepcional original, afectando la credibilidad del presupuesto fiscal como instrumento de orientación del gasto público (Rosas, 2003, citado en Conto Posada, 2008). En 2014, la Contraloría General de la República hizo una evaluación de estos fondos y formuló una serie de recomendaciones, muchas de ellas relacionadas con un mejor control (CGR, 2014). En ese mismo estudio se señala que los fondos recaudan alrededor de 2 billones de pesos colombianos anuales (unos 360 millones de dólares), el 91% de los cuales corresponde a la cadena del café. Todos estos juicios indican que es necesario promover una reflexión más profunda sobre la parafiscalidad como herramienta de política pública en Colombia.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de A. Sellamén, “Estado del arte sobre los fondos parafiscales agropecuarios”, *Criterio Libre*, vol. 11, N° 18, Bogotá, enero-junio de 2013; M. Conto Posada, *Financiamiento de los agricultores al desarrollo tecnológico. Naturaleza jurídica e impacto en el sector palmero en Colombia*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2008; Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), “En la parafiscalidad radica la modernización del campo”, *Revista Nacional de Agricultura*, N° 961, enero-marzo de 2014; G. Rosas, “Papel y funcionamiento de los fondos parafiscales”, ponencia en el taller liderado por la Contraloría General de República de Colombia, 2003; y Contraloría General de la República (CGR), “Parafiscalidad en el sector agropecuario”, Bogotá, Imprenta Nacional, 2014.

Este modelo tiene diversas ventajas: los aportes financieros realizados por los actores privados ayudan a que estos recursos no se malgasten en proyectos de investigación mal concebidos o de limitado valor práctico y, de este modo, se logra una rápida apropiación de los resultados de investigación por parte de los productores y las agroindustrias. A ello se suma el papel de estas entidades como intermediarios sistémicos, que evita la duplicación o superposición de proyectos de investigación u otro tipo de iniciativas. Algunas de estas entidades cumplen una función solidaria (beneficios sociales, garantías) y apuntan a mejorar la sostenibilidad. Por último, la existencia de un programa integral de trabajo ejecutado en forma semiautónoma permite reducir la presión sobre el Ministerio de Agricultura y Ganadería, que puede así destinar sus energías y recursos a otras agrocadenas y territorios menos organizados.

Aun así, algunos autores han cuestionado la efectividad de estas entidades. Por ejemplo, se ha planteado que en la Corporación Ganadera (CORFOGA), la Corporación Hortícola Nacional y la

Corporación Arrocera Nacional (CONARROZ) se realizan pocas inversiones en investigación para generar innovaciones tecnológicas y mejorar la capacidad empresarial y las alianzas en las cadenas en beneficio de todos los productores (IICA, 2011). Por otra parte, el papel que desempeñan estas entidades en materia comercial, en rubros que tienen dificultades para competir, ha generado frecuentes conflictos con el gobierno. Es el caso del impuesto parafiscal a las importaciones (1,5%) cobrado por CONARROZ, que genera incentivos perversos y no contribuye a solucionar los problemas estructurales del rubro. Al igual que en el caso colombiano (véase el recuadro III.2), en Costa Rica no existen estudios ni evaluaciones que permitan medir en forma objetiva la efectividad de este tipo de instrumentos.

Cabe señalar que las otras agrocadenas del sector agropecuario costarricense no cuentan con este tipo de instituciones y, por lo tanto, tienen un nivel de organización bastante más precario. Algunas cadenas (frijol, maíz, papa, entre otras) se gestionan por medio de mesas de trabajo creadas por las autoridades del MAG, que permiten un diálogo con los actores privados. Sin embargo, esta línea de acción carece de respaldo institucional y no ha alcanzado un grado de consolidación significativo. Algunas de estas cadenas se gestionan desde la Dirección Superior de Operaciones Regionales y Extensión Agropecuaria (DSOREA) del MAG, que realiza programas de extensión por medio de sus propios funcionarios. Tras la caracterización de cada agrocadena, esta entidad establece los puntos críticos o cuellos de botella que afectan su desarrollo, para luego crear comisiones técnicas que se encargan de solucionar dichos problemas. Se estructura así un programa nacional por rubro que, a pesar de dar cuenta de la problemática global de cada cadena, se refiere principalmente a la asistencia técnica (MAG/DSOREA, 2008).

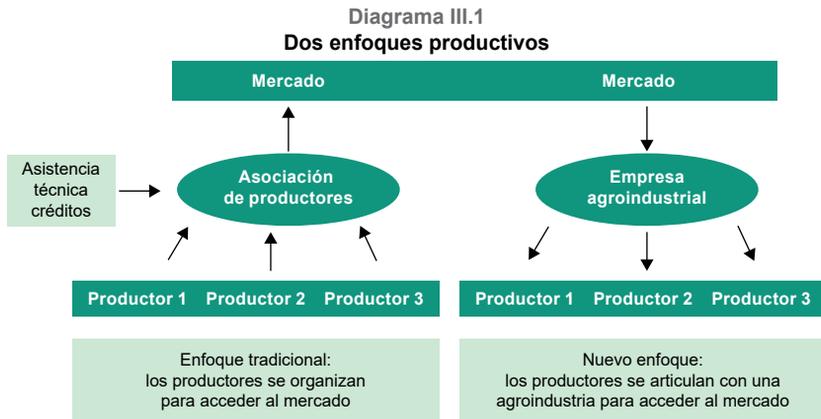
2. Corregulación y coproducción: encadenamientos entre pequeñas y grandes empresas

En las agrocadenas existen encadenamientos o aglomeraciones territoriales que buscan generar bienes privados para promover sinergias. Algunos de ellos se han generado en forma espontánea, mientras otros han sido el resultado de políticas públicas.

a) Programas de Desarrollo de Proveedores en México y Chile

Como en el resto del mundo, durante muchos años los gobiernos de América Latina y el Caribe han procurado organizar a los productores para que se asociaran y llegaran unidos al mercado (véase el diagrama III.1). Aunque en la década de 1960 surgieron muchas organizaciones y cooperativas en el marco de los procesos de reforma agraria, las difíciles condiciones económicas y políticas vividas en la región en las décadas de

1980 y 1990 impidieron la consolidación de un movimiento cooperativo masivo. No obstante, las cooperativas experimentan nuevamente un proceso de expansión en la actualidad y siguen siendo válidas cuando se dan las condiciones adecuadas.



Fuente: Elaboración propia.

A pesar de las experiencias exitosas, algunos fracasos han puesto una nota de alerta sobre esta estrategia: en general, los pequeños productores carecen de capital, tienen dificultades para organizarse y deben enfrentar muchos riesgos para competir en mercados abiertos y cambiantes. Como complemento de este enfoque, desde hace algunos años se aplica una estrategia que busca articular a las empresas agroindustriales ya insertas en el mercado con microempresas proveedoras. Con este enfoque se procura generar negocios que beneficien a las comunidades y las personas de bajos ingresos y, al mismo tiempo, a las empresas agroindustriales.

Los Programas de Desarrollo de Proveedores (PDP) se crearon en México en 1997 y en Chile en 1998 para proporcionar asistencia técnica a pequeñas empresas proveedoras. Aunque en ambos países estos instrumentos se aplican en todos los sectores productivos, se adaptan particularmente bien a la realidad del sector agrícola, debido a la gran atomización de los productores, los requisitos de abastecimiento de materias primas del sector agroindustrial y las mayores facilidades de estandarización.

En el caso de México, la gestión de los PDP está a cargo de la Secretaría de Economía y la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA). Con este instrumento se busca aumentar la competitividad de una amplia gama de microempresas y pequeñas y medianas empresas, a fin de que se integren en las cadenas de valor impulsadas por las agroindustrias (denominadas “empresas tractoras”).

Los participantes reciben apoyo económico para financiar consultorías que permitan elaborar e implementar programas de desarrollo de proveedores y redes empresariales y obtener financiamiento con fondos de garantía administrados por la banca de desarrollo y CANACINTRA. Asimismo, los participantes reciben apoyo de la Secretaría de Economía para la realización de trámites gubernamentales. Entre 2003 y 2008 el programa integró a 1.600 microempresas proveedoras.

En el caso de Chile, la implementación de los PDP corresponde a la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), organismo público que proporciona subsidios a las empresas agroindustriales para financiar su ejecución. Además de desempeñar un papel activo en el proceso de transferencia de tecnología, la presencia de las agroindustrias como mercados que compran la materia prima permite mejorar la competitividad de las cadenas productivas: la creación de relaciones contractuales estables entre las empresas demandantes y sus proveedores genera vínculos de confianza que favorecen los procesos de especialización y complementación productiva de mutuo beneficio. Entre 2002 y 2007, la CORFO financió 150 PDP, que beneficiaron a 3.800 pequeños y medianos proveedores articulados con diferentes tipos de agroindustrias (Martínez y otros, 2008). En 2009, esa estrategia fue retomada por el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), que desde esa fecha apoya a más de 1.600 pequeños agricultores articulados con alrededor de 40 agroindustrias mediante un instrumento análogo a los PDP denominado Programa de Alianzas Productivas (PAP) (INDAP, 2019).

Estas experiencias se han reproducido en otros países. Una de ellas se realizó en El Salvador, bajo la coordinación de la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador. Otra experiencia que cabe mencionar es la de la organización no gubernamental (ONG) Fintrac en Honduras y El Salvador, que ha desarrollado un encadenamiento con más de 500 productores minifundistas para exportar hortalizas de valor a los Estados Unidos. El Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas, impulsado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia, apunta en esa misma dirección: entre 2010 y 2015 se cofinanciaron 300 alianzas, con 23.300 familias de pequeños productores integradas a las agroindustrias (Sotomayor, Rodríguez y Rodríguez, 2011).

Otro caso de interés es la experiencia brasileña de encadenamientos entre pequeños y medianos productores con empresas exportadoras de carne de cerdo. Aunque en el Brasil se ha implementado una política de aglomeraciones productivas locales vinculadas al sector porcino, la mayor parte de estos encadenamientos ha surgido en forma relativamente espontánea, en respuesta a la presión del mercado, que incentiva el incremento en las escalas de producción y la articulación entre la producción

primaria e industrial. Las aglomeraciones productivas locales “son aglomeraciones territoriales de agentes económicos, políticos y sociales, donde se desarrolla un conjunto específico de actividades productivas de forma articulada e interdependiente” (Teixeira y Ferraro, 2009; Pires y otros, 2011). En el marco de este sistema, la convergencia de los organismos de investigación (en particular, la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA)) y las empresas con las empresas estatales de asistencia técnica, las empresas exportadoras y los pequeños y medianos productores ha ayudado a consolidar este modelo, aunque el encadenamiento en sí no se ha institucionalizado como instrumento de política pública, como los PDP y los negocios inclusivos.

b) Negocios inclusivos en el Ecuador

Otra variante de este enfoque es la experiencia de negocios inclusivos impulsada en años recientes por el sector privado y el ex Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), hoy Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador, en el marco de la estrategia de soberanía alimentaria establecida en ese país. Este modelo se aplicó inicialmente por medio del Programa Nacional de Negocios Rurales Inclusivos (PRONERI), que consideraba diversas experiencias con empresas agroindustriales (denominadas empresas ancla) y pequeños productores. Ese concepto se retomó a partir de 2011, con el diseño de un Plan de Mejora Competitiva del Maíz, orientado a sustituir las importaciones de maíz amarillo por producción nacional y a mejorar la productividad y los ingresos de los pequeños productores (MAGAP, 2017a). En este contexto, en 2012 se diseñó el denominado Plan Semilla de Alto Rendimiento⁵. Este opera mediante empresas ancla y ofrece un paquete de cuatro incentivos a los pequeños agricultores que producen maíz (aunque después se incorporaron otros productos como el arroz, la papa y el algodón):

- i) Un subsidio económico (214 dólares por hectárea) aplicado a un paquete tecnológico de alto rendimiento (semillas, fertilizantes y agroinsumos);
- ii) Asistencia técnica brindada por técnicos del Ministerio de Agricultura y Ganadería y de las empresas de agroinsumos;
- iii) Facilidades para acceder a los créditos de un fideicomiso llamado Fondo para la Integración de Cadenas Agroproductivas (FICA), en el que los desembolsos se realizan directamente en insumos por medio de la red de empresas distribuidoras de insumos, y
- iv) Acceso a una póliza de seguro agrícola con un subsidio del MAGAP del 60% (Sánchez, 2013).

⁵ En 2014 este plan pasó a denominarse Proyecto Nacional de Semillas para Agro cadenas Estratégicas (PNSAE).

El Plan Semilla de Alto Rendimiento estaba dirigido a los pequeños agricultores de las provincias maiceras de Los Ríos, Manabí, Guayas y Loja que poseían menos de 10 hectáreas. Se definió que en la primera fase del plan (2013-2014) participarían 30.000 pequeños productores, que sembrarían alrededor 90.000 hectáreas de terreno, con el objetivo de aumentar el rendimiento de 3,5 a 6 toneladas por hectárea. El plan fue ejecutado por el MAGAP y seis empresas ancla (empresas fabricantes de alimentos balanceados y distribuidoras de agroinsumos) y permitió un incremento promedio de productividad del 85% en el rendimiento por hectárea de maíz amarillo (de 3,5 a más de 6,4 toneladas por hectárea). Esta alianza público-privada permitió una intervención significativa en la superficie cultivada de maíz y arroz, quizás la mayor de las últimas décadas. Durante los años de mayor intervención (2014 y 2015) se entregaron paquetes tecnológicos completos para cubrir el 48% y el 49% de la superficie cultivada de maíz y arroz, respectivamente. Al ser un programa de gran impacto, provocó un salto en los indicadores de productividad a nivel nacional. El promedio nacional, que correspondía a una línea base de rendimiento de 3,15 toneladas por hectárea en 2012, aumentó a 5,7 toneladas por hectárea en 2015. En el período 2013-2015 se registraron 120.578 agricultores beneficiarios con alrededor de 600.000 hectáreas en total. Solo en 2015, el programa involucró a unos 35.000 productores maiceros y 30.000 arroceros, abarcando una superficie cultivada de 149.546 hectáreas de maíz y 168.136 hectáreas de arroz. Los subsidios otorgados entre 2013 y 2016 sumaron 155,4 millones de dólares, el 42% de los cuales corresponde al maíz, el 56,7% al arroz y el resto a los cultivos de papa, algodón, frijol, maíz suave, cebolla, soja y brócoli. Durante los tres años del proyecto relativo al maíz amarillo se invirtieron 62,2 millones de dólares en subsidios, que generaron 568 millones de dólares en producción. Eso significa que por cada dólar de inversión del presupuesto del Estado se produjo una riqueza adicional de 9 dólares (MAGAP, 2017b).

Es importante señalar que el modelo de negocios inclusivos del Ecuador se ha aplicado también en otras cadenas agroindustriales. A diferencia de los PDP, centrados exclusivamente en la asistencia técnica, los negocios inclusivos promueven la asociatividad y la firma de contratos para la compra de materia prima por parte de las agroindustrias, además de la provisión de crédito y asistencia técnica (véase el cuadro III.9). Sin embargo, lo más importante es que, al surgir en el contexto de la responsabilidad social empresarial, este enfoque busca en forma explícita una relación beneficiosa para todos entre las agroindustrias (las empresas ancla) y los pequeños productores, a fin de insertar a las familias campesinas de bajos ingresos en nuevas actividades productivas. Esto significa que,

mientras en los PDP la propuesta de valor se centra en el producto, en los negocios inclusivos se busca la cocreación del negocio centrada en la definición de oportunidades que se presentan en la comunidad (Simanis y Hart, 2008), que incluso puede llevar a la realización de inversiones conjuntas (*joint ventures*). Al recuperar los costos iniciales y convertirse en soluciones que se financian por sí mismas, estas iniciativas empresariales pueden crecer y difundirse más allá de las limitadas posibilidades de los proyectos de filantropía empresarial o responsabilidad social empresarial, que solo buscan compensar a las comunidades locales (Van Haeringen y de Jongh, 2010). Esta misma filosofía ha inspirado el surgimiento del concepto de creación de valor compartido (Porter y Kramer, 2006), que puede considerarse equivalente al de negocios inclusivos y responde a la percepción de que las empresas capitalistas han perdido legitimidad frente al gobierno y la comunidad.

Cuadro III.9

Chile y Ecuador: comparación de los Programas de Desarrollo de Proveedores (PDP) y el Programa de Alianzas Productivas (PAP) con el enfoque de negocios inclusivos

Aspectos	Programas de Desarrollo de Proveedores (PDP) de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y Programa de Alianzas Productivas (PAP) del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) de Chile.	Enfoque de negocios inclusivos del Ecuador.
Compromiso de la agroindustria (o empresa ancla)	Compromiso con todo tipo de proveedores (pequeños, medianos o grandes) en el caso de los PDP de la CORFO. El PAP del INDAP se concentra solo en los pequeños agricultores.	La idea de inclusión supone un importante compromiso de la empresa ancla con las pequeñas y medianas empresas (pymes) y los consumidores de los segmentos más pobres (denominados base de la pirámide).
Tipo de relación	Proveedores, clientes. La relación se define en función de las necesidades de las agroindustrias (aunque se busca el beneficio de todos). Se establece una relación diádica (uno a uno) de la agroindustria con los productores.	Socios, contrapartes. La relación se define en función de las necesidades de ambos actores: la empresa ancla y la base de la pirámide. El sistema beneficioso para todos explicita que ambos deben ganar. La empresa ancla fomenta la asociatividad de sus socios para lograr economías de escala. Se establece una conversación con grupos de agricultores.
Ámbito	Solo proveedores. El ámbito es limitado: proveer de materias primas a la agroindustria.	Proveedores, prestadores de servicios, consumidores. Los negocios inclusivos pueden incluso derivar en inversiones conjuntas (<i>joint ventures</i>). El ámbito es amplio y se define en función de las oportunidades de negocios.
Enfoque	Descendente	Ascendente
Servicios	Solo asistencia técnica (en algunos casos contratos o certificación).	Asistencia técnica con otros componentes: innovación, contratos, créditos, certificación, inversiones conjuntas, comercialización, entre otros.

Definición del negocio	Es obvia. Está dada por las necesidades de la agroindustria.	Como va más allá de la provisión de materia prima, a veces es más difícil de definir. Importancia de valorizar los "activos ocultos" para definir nuevas oportunidades de negocios.
Nuevos negocios	Proceso estático. Se actúa solo para mantener o ampliar el negocio que ya existe.	Importancia de dialogar con actores de la base de la pirámide para definir nuevos negocios (cocreación). Proceso dinámico, pues es indispensable encontrar nuevos negocios para dar proyección al negocio inclusivo.
Número de actores	Solo dos actores (agroindustria y proveedores). Relación distante con otros actores (otras empresas, el gobierno, organizaciones no gubernamentales (ONG), entre otros). Concepto de "innovación estructural" (Simanis y Hart, 2008): extensión del modelo de negocios actual, proposición de valor centrada en el producto.	Múltiples actores (redes), definidos en función de los requisitos del negocio. Se busca crear un "ecosistema" que haga posible el negocio inclusivo (empresas, ONG, gobierno, municipios, universidades, entre otros). Concepto de "innovación integrada" (Simanis y Hart, 2008): cocreación del negocio, proposición de valor centrada en la comunidad.
Sostenibilidad	Principalmente económica.	Económica, social y ambiental.
Estándares de medición	Sí, definidos por CORFO o INDAP (no siempre se exige una línea de base).	Sí, creación conjunta de criterios para medir el éxito (y también el fracaso).

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible (WBCSD)-SNV, *Negocios inclusivos: creando valor en América Latina*, Quito, 2010; y E. Simanis y S. Hart, *Beyond Selling to the Poor: Building Business Intimacy Through Embedded Innovation*, Ithaca, Universidad de Cornell, abril de 2008.

3. Experiencias comparadas

Muchos de los comentarios realizados con respecto a los Comités Sistema Producto mexicanos y las comisiones por rubro chilenas son aplicables también a los encadenamientos entre pequeñas y grandes empresas. Ello es así en relación con los objetivos estratégicos, la representatividad, los procedimientos internos, los intereses privados y públicos y los planes de trabajo. Quizás la principal diferencia es que el carácter privado de las corporaciones reduce los problemas de inconsistencia dinámica de las políticas públicas pues, en general, sus autoridades son más estables en el tiempo y no dependen de los ciclos políticos. En consecuencia, este modelo tiene un gran valor en los países caracterizados por la inestabilidad política e institucional.

Los encadenamientos entre pequeños productores y empresas agroindustriales constituyen una tendencia emergente que responde al menos a dos fenómenos relevantes: por una parte, el creciente cuestionamiento de las prácticas de las grandes empresas y la necesidad de encontrar nuevas fórmulas que favorezcan una mayor inclusión social; y, por otra, las dificultades cada vez mayores que encuentran las agroindustrias para abastecerse de materia prima en forma eficiente,

confiable y regular, en un contexto mundial de gran demanda de alimentos y consumidores cada vez más exigentes en materia de inocuidad, medio ambiente e inclusión social.

Además de mejorar la productividad, los PDP, el PAP y los negocios inclusivos tienen un gran potencial para incrementar los ingresos de los pequeños agricultores y reducir la pobreza rural, pues constituyen una opción complementaria al enfoque tradicional, en la que los productores se organizan por sí mismos (con el apoyo del Estado) para obtener nuevas tecnologías y vender su producción.

Aun así, estos modelos también presentan limitaciones y problemas: las variaciones de precios generan tensiones entre las empresas agroindustriales y los productores, pues la rentabilidad de estos últimos determina el costo de aprovisionamiento de materia prima de la agroindustria. En general, en estos espacios se generan relaciones de dependencia y dominación entre actores que abarcan múltiples dimensiones. En ello reside el valor del enfoque de negocios inclusivos: al surgir del mundo de la responsabilidad social empresarial (o valor compartido), ambas partes se definen como socios estratégicos y se establece un compromiso explícito de las empresas ancla con los pequeños productores.

Para disminuir estas tensiones se requiere una regulación bien diseñada, que prevea contratos (anuales y multianuales), sistemas transparentes de análisis de calidad y mecanismos de solución de controversias, además de relaciones de confianza entre empresas agroindustriales y pequeños productores basadas en una visión sistémica de la actividad económica y la búsqueda de objetivos a largo plazo.

Otra de las limitaciones que se advierten en las cadenas se refiere a la desinformación. Muchas cadenas productivas están orientadas al mercado interno y carecen de información sobre su cadena de valor a nivel mundial (realidad de los países competidores, mejores prácticas, posibilidades en el mercado internacional) y sobre sus propias fortalezas y debilidades internas. En este contexto se contraponen múltiples visiones acerca de la estrategia tecnológica que se ha de seguir, que se traducen en inmovilismo y confusión entre los actores. Se configura así un círculo vicioso determinado por bloqueos cognitivos que impiden la proyección estratégica de estas cadenas, a los que a veces se suman bloqueos políticos (por ejemplo, visiones proteccionistas, luchas partidistas) o funcionales (por ejemplo, relaciones interpersonales inadecuadas), que en última instancia afectan el funcionamiento de las redes de actores. Por razones de espacio, no es posible abordar en profundidad este problema, no obstante se presenta en forma reiterada en todos los países de la región, especialmente en las cadenas productivas que sustituyen importaciones y

tienen dificultades para competir. Con algunos vaivenes temporales, las cadenas del trigo en Chile y del arroz en Costa Rica son representativas de este fenómeno.

Como se mencionó anteriormente, los conflictos internos que bloquean la colaboración y las fallas de información constituyen los dos principales factores que determinan el mal funcionamiento de las redes (Schrank y Withford, 2011). Para estos autores, la red presenta una “involución” cuando hay garantías institucionales contra el oportunismo, pero los socios de intercambio, por una u otra razón, se vuelven excesivamente dependientes unos de otros y, por lo tanto, no logran absorber la información externa a la red, que necesitan para mantener sus competencias en un mundo de intensa innovación y competencia. La “colaboración con conflictos”, por otra parte, se presenta cuando las cadenas disponen de las competencias deseables, pero los socios de intercambio carecen de garantías contra la desconfianza, los problemas de comunicación y el oportunismo, lo que los lleva a monopolizar la información de manera que socava su capacidad para competir conjuntamente en los mercados inciertos y dinámicos, en los que la gobernanza de redes es claramente más adecuada (Schrank y Withford, 2011).

Esta conceptualización permite establecer una teoría acerca de las fallas de red (Schrank y Withford, 2011), que es útil para salir de la casuística y diseñar políticas públicas. Al aplicar esta teoría a la realidad agrícola regional, se aprecian diferentes tipos de situación (véase el cuadro III.10). En un extremo se encuentran las redes que funcionan adecuadamente, como los sistemas parafiscales de la Argentina, Colombia, Costa Rica y el Uruguay. En el otro se encuentran las redes que experimentan crisis recurrentes, como la cadena del maíz en Chile o la cadena del arroz en Costa Rica, que tienen dificultades estructurales para competir y deben internalizar la volatilidad de los precios. Las situaciones intermedias comprenden los casos de “colaboración con conflictos”, como los sectores lechero y frutícola de Chile. Si bien ambos tienen un gran potencial productivo, se han insertado adecuadamente en el mercado mundial y ejecutan programas de innovación tecnológica, experimentan conflictos entre eslabones por los precios de la materia prima (lácteos) y la fruta de exportación (fruta fresca), que debilitan la proyección de esas redes y generan situaciones de bloqueo relacional (*lock in* funcional). Aunque en forma diferente, esta misma dinámica se reproduce en la agricultura de contrato en el sector porcino del sur del Brasil, entre proveedores (integrados) y empresas de faena. Un caso opuesto podría encontrarse en el sector lácteo ecuatoriano, que está orientado al mercado interno y depende directamente de la regulación del gobierno para limitar las importaciones. Este sector es inclusivo desde el punto de vista social (en la sierra hay muchos pequeños productores) y presenta una relativa calma con respecto a los niveles de precios, que por lo general son más altos que los del mercado mundial en virtud de las políticas de gobierno. Esto reduce

las conductas oportunistas del eslabón industrial, que es el que en última instancia determina los precios pagados al productor. Sin embargo, existen diversos factores que podrían cambiar esta situación. Por ejemplo, si el sector resultara excedentario (según la tendencia observada), los precios internos empezarían a depender de los precios internacionales, pues habría que vender ese excedente en forma competitiva y se alimentaría la presión para eliminar las políticas de precios. Lo mismo podría suceder si el país firmara nuevos acuerdos de libre comercio (o si se cumplieran los calendarios de desgravación ya pactados en otros acuerdos). Además, el debate tecnológico no ha alcanzado todavía un nivel de sofisticación avanzado (*lock in* cognitivo), a pesar del gran potencial de la sierra ecuatoriana para producir leche. Cuando ello suceda, habrá todavía más presión para eliminar los bloqueos generados por estas políticas (*lock in* político).

Cuadro III.10
América Latina y el Caribe (7 países): tipología de fallas de red en agro cadenas

		Oportunismo dentro de la red	
		Bajo	Alto
Problemas de información e incapacidad de los actores	Bajo	Redes que operan en forma óptima: <ul style="list-style-type: none"> • Sistema parafiscal en las cadenas del café de Colombia y Costa Rica y en el sector vitivinícola de la Argentina • Algunos Comités Sistema Producto mexicanos, comisiones nacionales por rubro chilenas y cámaras sectoriales y temáticas brasileñas 	Redes en las que se produce una colaboración con conflictos: <ul style="list-style-type: none"> • Cadena láctea en Chile • Contratos en el sector porcino del Brasil
	Alto	Redes que incuban conflictos estructurales potenciales: <ul style="list-style-type: none"> • Cadena láctea en el Ecuador 	Redes en crisis recurrentes: <ul style="list-style-type: none"> • Cadena del maíz en Chile • Cadena del arroz en Costa Rica

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de A. Schrank y J. Whitford, "The anatomy of network failure", *Sociological Theory*, vol. 29, N° 3, septiembre de 2011.

C. Autorregulación y autoorganización

1. Las cooperativas

La mayor parte de las definiciones modernas de la organización cooperativa se basa en la definición de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) de 1995: "Una cooperativa es una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta democráticamente controlada" (Alianza Cooperativa Internacional, s/f).

Al amparo de estos principios se han desarrollado muchas experiencias de cooperativismo en la región. Este proceso está en fase de expansión, como demuestran las grandes cooperativas lecheras Dos Pinos

(Costa Rica), Cooperativa Nacional de Productores de Leche (Conaprole) (Uruguay) y COLUN (Chile), la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, la Cooperativa Agraria Norandino del Perú (que produce café y cacao), las ocho grandes cooperativas paraguayas agrupadas en la Central Nacional de Cooperativas (UNICOOP) y las cooperativas de granos de cereales y oleaginosas agrupadas en la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA) en la Argentina. Todas ellas están muy consolidadas y compiten eficazmente en el mercado. A estas se suman cientos de cooperativas agrícolas de pequeños productores campesinos, como las impulsadas por el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierras (MST) en el Brasil o la Central de Cooperativas El Ceibo Ltda. en el Estado Plurinacional de Bolivia.

En la actualidad, este movimiento está en pleno proceso de desarrollo en todos los países de la región. Por una parte, las cooperativas agrícolas (incluidas las campesinas) han trabajado para profesionalizar su gestión y generar nuevos negocios, requisitos indispensables para captar nuevos socios y consolidarse en la base social. Por otra, esta expansión del cooperativismo forma parte de un proceso mayor, el surgimiento de la economía social y solidaria, que busca establecer nuevos modelos de producción mediante un enfoque de la actividad económica que tiene en cuenta a las personas, el medio ambiente y el desarrollo sostenible como referencia prioritaria por encima de otros intereses⁶.

2. La comunidad virtual Yo Joven & Rural en Chile

El Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) de Chile y algunos grupos de jóvenes usuarios de esa institución crearon la comunidad virtual Yo Joven & Rural entre 2015 y 2018. En la actualidad, la iniciativa cuenta con 3.970 participantes activos.

El objetivo general del proyecto era facilitar el acceso a la información para el oportuno conocimiento de los servicios y las actividades que promueven el emprendimiento y la innovación de los jóvenes rurales y otros temas de interés. Esta información se divulga mediante dos plataformas elegidas para desarrollar la comunidad virtual: el blog y el grupo cerrado en Facebook (<https://www.facebook.com/groups/yojovenyrural/>). Con esta última plataforma se procura promover la integración con otras instituciones, para lo cual se han realizado gestiones con algunos organismos públicos y privados (Fundación para la Innovación Agraria (FIA), Dirección General de Promoción de Exportaciones (ProChile), Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Agencia Chilena para la Inocuidad y Calidad Alimentaria (ACHIPIA), Centro de Información de Recursos Naturales (CIREN) y Acción Emprendedora).

⁶ Véase [en línea] <https://www.economiasolidaria.org/carta-de-principios>.

Por medio de estos espacios virtuales se promueve el intercambio de experiencias y conocimientos, con el fin de fortalecer las redes de apoyo mutuo. Para reforzar esta dinámica, un pequeño equipo de profesionales de INDAP hace un trabajo de animación de la red, al invitar a exponer las experiencias exitosas y promover el debate sobre temas puntuales o de contingencia.

La comunidad virtual sirve como una vitrina de gran impacto para la exposición de proyectos de emprendimiento e innovación rural, en los que los jóvenes son los protagonistas. Esto se fortalece con la cobertura, mediante productos audiovisuales, de proyectos exitosos en los que se puede visibilizar el aprovechamiento de los beneficios, las herramientas y las oportunidades que brindan las distintas instituciones. Muchas de las interacciones que se producen en el grupo de Facebook corresponden a consultas técnicas vinculadas con la producción agrícola. La respuesta a estas consultas por los propios miembros de la comunidad ha puesto en marcha un sistema de asistencia técnica horizontal.

El equipo de INDAP realiza un seguimiento de las consultas para asegurar que reciban una respuesta y, en caso de ser necesario, se contacta a funcionarios capacitados para responderlas. Para complementar los debates a nivel horizontal, se contempla la creación de consejerías técnicas virtuales, que serán instancias de debate con expertos sobre temas elegidos por los miembros de la comunidad.

La comunidad virtual ha permitido recopilar los datos de los jóvenes rurales, usuarios y potenciales usuarios de INDAP, que han decidido unirse a la Red Nacional de Jóvenes Rurales. Las interacciones dentro del grupo de Facebook han permitido que los jóvenes se reconozcan y se motiven a organizarse. Uno de los resultados es la creación de la Mesa Nacional de Jóvenes Rurales, un grupo de 16 jóvenes representantes de cada una de las regiones de Chile, que trabajan en conjunto y a distancia para promover la permanencia de los jóvenes en el campo. La conformación de la Red Nacional de Jóvenes Rurales y la consolidación de la mesa nacional han impulsado y fortalecido la creación de redes regionales que construyen espacios de diálogo con INDAP mediante la conformación de mesas regionales.

3. La Fundación Manuel Mejía en Colombia

La Fundación Manuel Mejía es una entidad adscrita a la Federación Nacional de Cafeteros, que desde 1960 se especializa en la formación técnica de los habitantes de las zonas rurales, principalmente productores agrícolas con bajos niveles educativos. Además de tener una amplia experiencia en métodos presenciales, la fundación es especialista en educación a distancia y cuenta con una gran capacidad para la formación virtual de personas adultas.

A comienzos de 2004, la fundación inició la administración del Programa de capacitación virtual a extensionistas del gremio cafetero, investigadores de CENICAFÉ y docentes de la Fundación Manuel Mejía, en el marco del convenio de cooperación técnica e interinstitucional con la Federación Nacional de Cafeteros y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Este programa surgió como respuesta a la política de formación y actualización permanente que la Federación Nacional de Cafeteros implementa para sus empleados desde hace varios años. El programa utiliza la plataforma tecnológica del SENA (*Blackboard*), desde la cual se emiten simultáneamente, a nivel nacional, los cursos definidos en la estructura curricular del programa diseñados hasta ahora. La estructura curricular contempla 20 cursos, distribuidos en tres niveles y cuatro áreas de formación: tecnología cafetera, extensión rural, área económica y área administrativa. Como complemento de estas áreas, existen otros dos cursos que todos los estudiantes deben realizar: Fundamentos de informática e Institucionalidad cafetera (FMM, 2008).

Esta experiencia ha dado lugar al diseño y la emisión de nuevos programas de formación con esta modalidad, dirigidos a otros segmentos de la población. Entre los más importantes se encuentra el Aula Virtual para Caficultores, que apoya la labor del Servicio de Extensión Agropecuaria dirigida a los caficultores para la adopción de tecnologías y la comprensión de aspectos relacionados con la institucionalidad cafetera, el derecho comercial, la convivencia y la gestión empresarial. Asimismo, mediante alianzas con otras instituciones, se han desarrollado otros programas en ambientes virtuales de aprendizaje sobre temas como: Escuela Nueva, cafés especiales, producción de maíz, comercialización de café y mediación comunitaria. Estos temas varían de un año a otro. En 2017 se realizaron los cursos “Enfermedades del cultivo del café”; “Variedades de café”; “Densidad de siembra” y “Manejo integrado de arvenses”, en los que participaron 1.298 personas (FMM, 2017).

Para el desarrollo y la implementación de los programas de educación a distancia mediante ambientes virtuales de aprendizaje, la fundación tiene derecho a utilizar la plataforma *Blackboard*, gracias al convenio de cooperación establecido entre la Federación Nacional de Cafeteros y el SENA para el uso de dicha plataforma y el acceso a la conectividad ofrecido por el SENA. Además de permitir la configuración del contenido y los demás recursos educativos, la plataforma proporciona herramientas para el acompañamiento pedagógico de los docentes y tutores y el registro y la consolidación de los resultados de la evaluación del aprendizaje de los estudiantes. El desarrollo del proceso educativo también se apoya en los equipos de computación existentes en las dependencias y las empresas asociadas a la Federación Nacional de Cafeteros, donde trabajan los estudiantes que toman los cursos de estos programas.

Blackboard Learning System es una plataforma informática de aprendizaje electrónico que permite construir cursos interactivos e impartir formación por Internet, llevando a cabo la tutorización y el seguimiento de los alumnos. Para ello dispone de datos sobre el acceso de los alumnos a cada parte del curso (fecha, lugar y tiempo de conexión). Esta aplicación también permite un análisis estadístico exhaustivo de los resultados de los ejercicios o exámenes, ya sea individualmente o para un grupo de alumnos determinado. La plataforma cuenta con diversas herramientas de comunicación, contenidos, evaluación y estudio. Asimismo, permite una inigualable flexibilidad para la personalización de la presentación de un curso en línea y la selección del tipo de archivos que se pueden incorporar a dicho curso, generando un entorno educativo flexible en el que, además de aprender, los alumnos pueden compartir experiencias y conocimientos con comunidades virtuales compuestas por los usuarios del sistema.

4. Experiencias comparadas

En la mayoría de los países de la región, las cooperativas experimentan un proceso moderado de expansión y consolidación y realizan una contribución relevante para generar procesos de innovación tecnológica e inclusión social. Si bien mantienen sus objetivos iniciales (cooperación para el bien común), son objeto de un proceso de reinversión, en el que se da mayor importancia a los problemas de gestión de negocios.

Esta tendencia es relevante porque el desarrollo de las cooperativas constituye un factor positivo para dar mayor gobernanza a las agrocadenas y los territorios rurales. Las cooperativas permiten abordar proyectos complejos, más innovadores y de más envergadura, que son fundamentales para una estrategia de consolidación empresarial de la agricultura familiar. Al generar economías de escala, permiten abordar problemas técnicos comunes a todas las explotaciones, aumentando la especialización y la participación de los productores en la generación de valor de la cadena agroindustrial. También incrementan el poder de mercado y de negociación de sus socios, al reducir los riesgos y los costos de transacción y permitir una mejor inserción en el mercado para la compra de insumos, la venta de productos y la compraventa de servicios.

En cuanto a las dos experiencias de formación digital analizadas, se aprecia que son útiles para la difusión de información y la formación de los recursos humanos. En ambos casos, especialmente en el caso chileno, se generan dinámicas de extensión horizontal (campesino-campesino) que tienen bajos costos de operación y, al mismo tiempo, un gran impacto. El caso colombiano es paradigmático porque se trata de una fundación creada por una organización campesina consolidada, que presta servicios a sus asociados.

Capítulo IV

Integración de territorios rurales

A. El enfoque de desarrollo territorial rural

A principios de la década de 2000, en América Latina y el Caribe se realizó un debate sobre las nuevas estrategias y políticas públicas que se debían implementar para fomentar el desarrollo en las zonas rurales. Si bien hay muchos autores vinculados con el origen de este enfoque, en este trabajo se hace referencia a dos planteamientos principales (Sepúlveda y otros, 2003; Schejtman y Berdegú, 2004). Entonces, como hoy, se percibía cierta insatisfacción con los enfoques tradicionales y se formulaban nuevos criterios operativos para orientar el proceso de formulación de políticas. Surgió así el enfoque de desarrollo territorial rural, caracterizado por:

- El abandono de una concepción sectorial estrecha, agroagrícola, en la que solo se hacía hincapié en la agricultura. En contraposición, comenzaron a valorarse las actividades económicas relacionadas (recolección, artesanía, turismo, transformación de alimentos, generación de energía, pago por servicios ambientales, comercio, entre otras) que se realizaban en el medio rural, agrupadas en la categoría “ingresos rurales no agrícolas”. También se valoraron otros aspectos que determinan el desarrollo de los territorios, como la implementación de proyectos ambientales y la provisión de servicios sociales y de infraestructura pública.
- La importancia asignada al empleo rural no agrícola como factor relevante para explicar la subsistencia de muchas familias campesinas. Este cambio comenzó con los trabajos de Klein (1992)

sobre censos de población, que mostraron que el principal empleo de un 24% de la población rural de América Latina y el Caribe no era la agricultura y que los empleos rurales se estaban diversificando y orientando hacia actividades no agrícolas. En 1998, el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) organizó un taller internacional con un pequeño grupo de investigadores sobre el empleo rural no agrícola (también denominado posteriormente “economía rural no agrícola”) y temas afines (microempresas rurales, agroindustrias, geografía económica). Esto condujo a la realización de una serie de trabajos, talleres y seminarios en América Latina y el Caribe sobre el empleo rural no agrícola y los ingresos rurales no agrícolas. Esta corriente de investigación cambió la percepción que había prevalecido hasta entonces de que “rural” era igual a “agrícola” y “agrícola” era igual a “rural”¹.

- La concepción del territorio como espacio activo, resultado de una “construcción social”. Ello supone la valoración de la participación social y los enfoques ascendentes (*bottom up*) como factores clave para aumentar la pertinencia y la eficacia de las políticas públicas.
- La reformulación del concepto de “rural”, a fin de redimensionarlo sobre la base de definiciones más acordes con la realidad o de un único criterio, en lugar de utilizar exclusivamente definiciones censales o administrativas. José Eli da Veiga fue un pionero en este sentido, pues volvió a trazar el mapa del Brasil rural, al aplicar el criterio de 80 habitantes/km² a nivel municipal como punto divisorio entre “rural” y “urbano”, con el que obtuvo una estimación de la población rural bastante mayor con respecto a la cifra basada en la definición oficial. Posteriormente, el Banco Mundial encomendó a Chomitz, Buys y Thomas (2005) un estudio para contabilizar la población rural según criterios más homogéneos y, a la vez, más útiles para la formulación de políticas. En ese estudio se concluye que, al utilizar la definición de “rural” que utiliza la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), se duplica la población “rural” según la sumatoria de las distintas definiciones censales de la región, llegando a la proporción, importante, del 42% de la población total de la región. En algunos países (Uruguay, Chile), la población rural puede ser tres o más veces superior según se utilice uno u otro criterio (Dirven y otros, 2011).
- La valoración de los nexos establecidos entre los espacios rurales y las ciudades como factores que dinamizan la economía local

¹ Varios de los análisis se publicaron en un número especial de *World Development* (2001) y posteriormente se tradujeron al español en CEPAL (2004). Véase un análisis más detallado de esta tendencia en Echeverry y Sotomayor (2010) y, más recientemente, CEPAL (2018b).

y el mundo rural, explicitando principalmente la función de los espacios urbanos como mercado final para los productos procedentes de los entornos rurales. Este tema se desarrolló en gran medida a inicios de la década de 2000, conforme se hizo evidente la importancia creciente de esos nexos (Berdegué y Meynard, 2012). Uno de los nuevos fenómenos se relaciona con las ferias locales (y otros circuitos cortos) que empiezan a difundirse en toda la región y permiten una nueva relación entre consumidores y productores (CEPAL y otros, 2016). Estas constituyen sin duda un logro de estos años y generan un espacio de gran potencial como mercado laboral y centros de prestación de servicios, entre otras dimensiones.

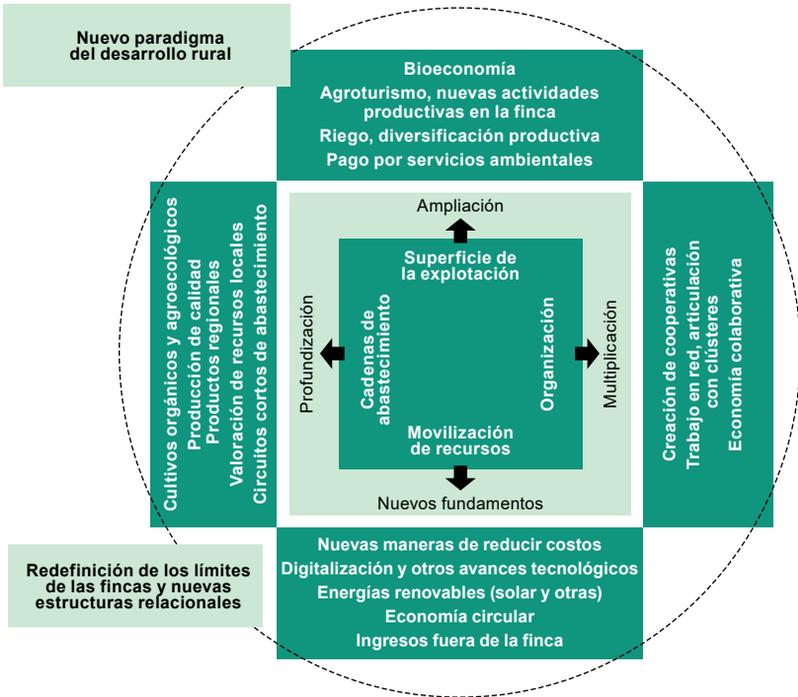
Todo ello generó un cambio de paradigma en el diseño de políticas públicas de apoyo a los agricultores familiares y otros habitantes de las zonas rurales. Lo esencial era la ampliación de las posibilidades de las fincas familiares, aprovechando los cambios que experimentaba la sociedad contemporánea: la integración campo-ciudad, los avances de la tecnología y las comunicaciones, los nuevos intereses y preferencias de los consumidores, la preeminencia de los factores ambientales, la estructuración de nuevas redes de producción y consumo y la instalación de una parte de la población urbana en el medio rural (neorrurales) (véase el diagrama IV.1). Esto supuso, por una parte, la formulación de nuevas políticas públicas (comercialización, turismo, artesanía, entre otras) y, por otra, el apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes) rurales y a otros segmentos productivos que iban más allá de la agricultura familiar.

En Europa, el nuevo paradigma de desarrollo rural (véase el diagrama IV.1) ha sido conceptualizado por diversos autores y ha influido en los estudios agrarios y la aplicación de políticas. El programa LEADER (*Liaison entre actions de développement de l'économie rurale*), creado en 1991 en el marco de la Política Agrícola Común para ejecutar estrategias de desarrollo basadas en iniciativas comunitarias a nivel local, constituye un caso paradigmático (Delgado, 2004 y 2005; Moyano, 2005; Van der Ploeg, Jingzhong y Schneider, 2012).

En América Latina y el Caribe, este enfoque inspiró diversas experiencias y proyectos: la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de México (2001), el programa Territorios de la Ciudadanía implementado en el Brasil a partir de 2008 (MDA, 2008), la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT) aprobada en 2010 por los Gobiernos de Centroamérica y la República Dominicana (adscritos al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)) CAC (2010), la creación del Programa de Desarrollo Territorial Indígena del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) en Chile (2009) y los cambios realizados entre 2014 y 2018 en las

plataformas de operación de esta institución, entre muchos otros programas públicos. Este enfoque también influyó en muchos otros proyectos realizados por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y otros organismos y organizaciones no gubernamentales (ONG) de la región.

Diagrama IV.1
Nuevo paradigma del desarrollo rural



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de J. D. van der Ploeg, Y. Jingzhong y S. Schneider, "Rural development through the construction of new, nested, markets: comparative perspectives from China, Brazil and the European Union", *Journal of Peasant Studies*, vol. 39, N° 1, enero de 2012.

Para comprender mejor esta tendencia, puede ser útil compararla con su contraria, esto es, los enfoques que analizan el fenómeno de la desterritorialización rural. Esta se caracteriza por la pérdida de la relación natural entre la cultura y los territorios y la "comoditización" de las ideas y la vida cultural. La desterritorialización es una consecuencia de la globalización y se expresa en la decisión de un segmento de la población mundial de dejar su territorio para vivir en un espacio cultural de carácter transnacional, un

“mundo imaginado” que se crea con los medios de comunicación, la migración, el turismo, los centros comerciales, las inversiones extranjeras y otras fuerzas económicas. Ambos fenómenos se codeterminan: la desterritorialización también supone una reterritorialización. Las comunidades que, tras la diáspora, viven fuera de sus países mantienen una conexión permanente con sus lugares de origen: inyectan recursos (remesas) y nuevas ideas (“repatriación de las diferencias”) y consumen y promueven productos y servicios locales (Appadurai, 1990). Este flujo de doble sentido constituye por lo tanto un ámbito operativo que se debe considerar en las políticas públicas aplicadas a la ruralidad.

B. Una evolución necesaria

El valor conceptual de una palabra se determina por el de otra que expresa lo contrario. Con ese espíritu, se desea hacer una crítica constructiva de la aplicación del enfoque de desarrollo territorial rural, con la que solo se busca avanzar en el plano teórico y operativo. Se trata de hacer nuevas distinciones y ampliar la capacidad de interpretar la realidad.

A nivel conceptual, es evidente que el enfoque de desarrollo territorial rural amplió la mirada y generó una gran cantidad de nuevos datos y conocimientos, así como una valiosa experiencia y un considerable capital social. En muchos territorios de la región existen explotaciones agrícolas rentables y capitalizadas, cooperativas, pequeñas agroindustrias, empresas de turismo rural y redes de artesanos. También hay redes locales de ONG, fundaciones y asociaciones de productores consolidadas, proyectos ambientales, programas de prestación de servicios y avances en infraestructura pública². Asimismo, se han realizado numerosas experiencias de coordinación de políticas públicas de diferentes sectores (agricultura, medio ambiente, obras públicas, entre muchas otras). Si bien estos resultados son evidentemente parciales (también hay muchos territorios que se han quedado al margen), en los últimos 20 años se han acumulado muchas cosas positivas que hay que valorar.

Todo ello coincidió con el desarrollo de la sociedad rural latinoamericana de los últimos años, que el enfoque de desarrollo territorial rural promovió en forma activa y que se favoreció gracias al superciclo de los precios de los

² Véanse los aportes del programa Dinámicas territoriales rurales (2007-2012) del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), quizás el programa regional de investigación más completo realizado hasta ahora sobre este tema. Cabe mencionar también los aportes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la CEPAL, la FAO, el FIDA, el IICA y el Banco Mundial (por nombrar a algunas instituciones multilaterales), así como innumerables trabajos del mundo académico, entre ellos los realizados por las universidades y los centros de investigación agrupados en la Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina (Red PP-AL) (véase [en línea] <https://www.pp-al.org/es>).

cereales y otros alimentos. Esto generó prosperidad económica en muchos territorios rurales, especialmente aquellos especializados en productos de exportación. La disminución de los precios, a partir de 2014, detuvo ese proceso. Este también fue el caso de otras materias primas, situación que tuvo un fuerte impacto fiscal. A ello se sumaron otros factores asociados, en particular la restricción de los presupuestos públicos, la disfuncionalidad institucional y los problemas políticos. Hacia fines de la década de 2010 predominaba la sensación de que los problemas se habían agravado y las políticas públicas no bastaban para solucionarlos. Como se puede constatar, los factores que explican esta percepción de crisis y agotamiento con respecto a las políticas públicas son muchos y no tienen una relación causal con el enfoque de desarrollo territorial rural. Sin embargo, esta mirada también contribuyó a generar esa sensación, dados sus propios sesgos y limitaciones.

1. El problema de la sectorización

La principal crítica que puede hacerse al enfoque de desarrollo territorial rural es no haber priorizado con claridad la agricultura como núcleo duro (actividad central) o centro de la estrategia de desarrollo económico de los territorios rurales. En la década de 1990 era novedoso señalar que el sector rural no se limitaba a la agricultura. En una reacción natural contra el productivismo agrícola de la década de 1960 (Revolución Verde), se estableció, casi sin quererlo, una equivalencia entre el sector agrícola y otras actividades económicas que iban “más allá del espacio agrícola”: el turismo, el comercio, la artesanía, los servicios ambientales y muchas otras actividades económicas complementarias, que efectivamente dinamizaban las economías locales. Al no explicitar la importancia relativa de la agricultura se perdió el foco económico y esta quedó relegada a una posición secundaria, una entre muchas otras actividades que se debían impulsar en el medio rural. Como se verá más adelante, de esta interpretación surgen muchas otras limitaciones.

Es posible que ese no fuera el propósito de los autores y que se haya producido un desplazamiento semántico. Sin embargo, eso es lo que se infiere cuando se dice que es necesario reforzar los vínculos “entre los sectores agrícola, industrial y de servicios”, sin explicitar el papel esencial del primero en la dinamización de la economía rural (Schejtman y Berdegué, 2004). Lo mismo sucede en la conceptualización del IICA (que ha tenido una especial influencia en Centroamérica y el Brasil), que en la definición de territorio hace referencia a los recursos naturales (en sustitución de la agricultura como actividad sectorial), lo que da pie para proponer “el paso de una economía agrícola a una economía territorial” (Sepúlveda y otros, 2003). Una vez más, lo agrícola queda subsumido al mismo nivel que otros ámbitos relevantes del mundo rural, como “la minería, [...] el turismo de atractivos naturales y la explotación de servicios ambientales” (Sepúlveda y otros, 2003).

Esta indefinición se mantiene hasta hoy y es lo que se infiere de las evaluaciones realizadas recientemente (Berdegué y Favareto, 2020), al explicar los límites del enfoque de desarrollo territorial rural tras 15 años de experiencia: “En contraste con el paradigma sectorial agropecuario, el DTR ha sido una propuesta con capacidad de dar cabida a una amplia variedad de lógicas sectoriales, pero en la mayoría de los casos que hemos examinado, no tuvo el mismo éxito en promover acciones multisectoriales propiamente”. Los autores señalan que, aunque en el diseño concurren todos los actores, en última instancia las políticas se implementan sectorialmente: “El factor determinante parece ser la naturaleza del convocante, o más precisamente, del actor que controla el acceso a los recursos del programa. La gran mayoría de las políticas y programas de DTR que conocemos y analizamos fueron convocados, impulsados y financiados por agencias y dependencias de algún ministerio sectorial: agricultura (la mayoría de los casos), medio ambiente, infraestructura y obras públicas, etcétera”. Esta línea de argumentación coincide con la de otras evaluaciones, como las realizadas por la Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural (Red PP-AL) y la Red Brasileña de Investigación y Gestión en Desarrollo Territorial (RETE), según las cuales diferentes estudios realizados en diversos países “alertaban sobre lo paradójico que resultaba que esta nueva escala fuera objeto de políticas públicas sectoriales, lideradas, en la mayoría de los casos, por los Ministerios de Agricultura” (Valencia y otros, 2019).

Estos autores señalan que el enfoque de desarrollo territorial rural sigue siendo muy sectorial y que hay que insistir en su dessectorización (Favareto, 2018; Berdegué y Favareto, 2020; Valencia y otros, 2019). El problema, sin embargo, puede plantearse de otro modo. Esta sectorización aparece en la base social, en la práctica real de los proyectos de desarrollo, justamente por el peso fáctico del sector agrícola en los espacios rurales. En la mayor parte de los territorios rurales, el valor del aporte sectorial al producto interno bruto (PIB) regional supera el 40%, el 50% y hasta el 80%. En otras palabras, el problema del desarrollo económico de los pueblos indígenas que viven en la sierra peruana, por encima de los 4.000 metros sobre el nivel del mar, pasa necesariamente por la valorización de la lana y la carne de alpaca, el principal recurso disponible (3,6 millones de cabezas en todo el Perú). Lo mismo ocurre con la producción de leche en el sur de Chile, maíz en el sur de México y café en las zonas montañosas de Colombia o Centroamérica.

En estas condiciones, es normal que los ministerios de agricultura tengan un papel preponderante. Estos territorios demandan una especialización técnica que las entidades multisectoriales localizadas en ministerios “políticos” no pueden proporcionar, como indican los casos del Brasil y Chile (véase la sección E). Más que negar el peso de lo sectorial, se trata de poner las ventajas competitivas del sector agrícola al servicio de una estrategia multisectorial más amplia, por medio de una adecuada integración de políticas.

Desde esta perspectiva, cabe señalar el modelo de análisis de políticas territoriales propuesto por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), denominado Planbarómetro territorial, para definir conglomerados de “políticas de desarrollo territorial, caracterizar su estructura y obtener insumos relevantes para la posterior construcción de un ecosistema de políticas de desarrollo territorial” (CEPAL, 2019). La posibilidad de definir “familias de políticas del desarrollo territorial” permite realizar un inventario completo y delimitar el papel específico que cada una de ellas desempeña dentro de una estrategia integrada de gestión.

2. Desarrollo productivo y acceso a servicios

Una segunda crítica relevante al enfoque de desarrollo territorial rural se refiere a la adopción de un enfoque multisectorial que no discrimina entre políticas de desarrollo productivo y políticas de provisión de servicios. En 1961 Hirschman planteó un dilema de política pública, que hoy tiene plena vigencia: ¿invertir en infraestructura económica y social que sirve de base para el desarrollo económico para resolver problemas tangibles o en incentivos a actividades directamente productivas, que generan ingresos de la población local en forma inmediata? La relación entre infraestructura económica y social y actividades directamente productivas dependerá de cada realidad específica, así como de las opciones de política adoptadas por la autoridad. En áreas muy rezagadas, la prioridad será la infraestructura económica y social, que siempre tiene un alto costo. Por regla general, las actividades directamente productivas solo se priorizan cuando ya hay niveles mínimos de infraestructura y los procesos de desarrollo económico ya están en marcha (Hirschman, 1961).

En el enfoque de desarrollo territorial rural, el problema del desarrollo se planteó fundamentalmente en términos de acceso a servicios rurales, sin hacerse cargo de la oferta de bienes y servicios, es decir, de los problemas de producción. Frente a las dificultades técnicas encontradas en las áreas más pobres de la agricultura familiar, en muchos casos de subsistencia, se plantearon otras opciones de desarrollo: infraestructura, servicios básicos, transferencias sociales (subsidios) y otros equivalentes. Ello tuvo consecuencias en la concepción de los proyectos. El carácter integral determinó que los problemas de productividad e innovación se trataran de manera muy general, al mismo nivel que las políticas de empleo, derechos sociales, planificación familiar, inversión pública o capacitación de los recursos humanos.

En rigor, este es un dilema de alcance mundial que va más allá de la versión latinoamericana del enfoque de desarrollo territorial rural. En el debate de expertos de la FAO sobre el horizonte 2050 realizado en 2009 quedó pendiente la misma pregunta: “¿Debería centrarse la intervención

pública principalmente en el aumento de la producción local de alimentos, o favorecer más bien un mayor acceso a los alimentos y fomentar el desarrollo rural en general?" (FAO, 2009). Este dilema solo puede resolverse mediante una adecuada distinción de tipos de políticas públicas.

3. Flujos económicos y polarización

Al asignar el mismo valor a todas las políticas sectoriales se pierde la posibilidad de aplicar una estrategia de desarrollo económico clara. Para ello, en primer lugar, se debe reconocer la existencia de fuerzas económicas estructurales, que determinan las transformaciones del mundo rural y polarizan sus espacios geográficos. Este proceso es relativamente espontáneo y va más allá de las políticas públicas. Es lo que sugiere la famosa frase de Perroux: "El hecho, burdo pero sólido, es éste: el crecimiento no aparece en todas partes a la vez; se manifiesta en puntos o polos de crecimiento, con intensidades variables; se esparce por diversos canales y con efectos terminales variables para el conjunto de la economía" (Perroux, 1955). En pocas palabras, esto significa que solo se produce una aglomeración allí donde ya hay una aglomeración. Desde esta perspectiva, existen empresas (denominadas unidades motrices) que invierten e innovan en un determinado territorio, generando aglomeraciones de empresas y creando mecanismos multiplicadores de crecimiento. Este mismo enfoque ha sido empleado por el ILPES en su Curso de Planificación del Desarrollo Regional implementado desde 1970 (Boisier, 1972 y 1978; Riffo, 2013) y se ha retomado posteriormente en la literatura sobre clústeres productivos (entre muchos otros, Porter, 1991; CEPAL, 2005; Stiglitz, Yifu Lin y Monga, 2013).

Las empresas motrices están vinculadas a un lugar específico, ya sea porque se abastecen de materia prima, acceden a fuentes de energía o se benefician de redes territoriales de intercambio. También pueden estar deslocalizadas gracias a la importación de materia prima o a sus redes de intercambio internacional. Las configuraciones son múltiples, pero todas ellas operan como fuerzas motrices porque pueden bloquear a las otras empresas o tener efectos indirectos sobre ellas. De este modo, estas empresas dan origen a aglomeraciones de empresas o polos productivos que se benefician de las economías externas que surgen de la complementariedad de las actividades. Crecen a tasas más altas que las de los espacios circundantes, generando polarización y, por lo tanto, relaciones de poder y subordinación entre territorios. Con ello, modifican su ambiente geográfico y, en virtud de la acumulación de efectos, se produce una modelación de las estructuras económicas a nivel regional y nacional (Perroux, 1988).

El concepto de industria motriz ocupa un lugar central en este análisis. Perroux (1988) señala que la especificidad de la firma motriz depende de la dimensión de sus flujos de oferta de productos y de sus flujos

de demanda de mercaderías y servicios, en comparación con los flujos de todo el resto de las unidades económicas, en un espacio considerado. Esto significa que pueden existir diversas industrias o actividades económicas en el medio rural (agricultura, minería, turismo, manufactura...), pero algunas son más relevantes que otras. En general, en los territorios rurales de América Latina y el Caribe, la agricultura (y la transformación de sus productos) constituye la industria motriz más importante. En este caso, no puede haber desarrollo rural sin desarrollo agrícola.

La clave de toda estrategia económica es hacer un uso lógico de las estructuras geográficas que, como es sabido, están determinadas por factores estructurales. Uno de esos factores es el peso relativo de la agricultura y las industrias relacionadas con ella. Dado que en los análisis del enfoque de desarrollo territorial rural no se priorizó el sector agrícola como motor del desarrollo económico en los territorios rurales, los problemas de productividad y organización de las cadenas productivas no se abordaron adecuadamente. Se produjo así un problema de desfocalización, que bloqueó las posibilidades de abordar con claridad el desafío de la inversión y la innovación tecnológica. Es el caso de la ECADERT, que “delega” el tema agrícola en la Política Agrícola Centroamericana (PACA), reservando para sí un tratamiento muy general del problema del desarrollo agrícola. En México predominan las transferencias directas (subsidios definidos por hectárea), con poco énfasis en la inversión productiva. El caso del programa Territorios de la Ciudadanía es diferente, pues se aplican inversiones, fundamentalmente agrícolas, pero estas no tienen efectos significativos³.

Estas limitaciones se reconocen en la evaluación de Favareto y Berdegué (2018), quienes señalan que se priorizó el combate a la pobreza, pero no la reestructuración productiva de los territorios, subrayando que la inexistencia de una estrategia de cambio coherente, la escasez de recursos presupuestarios y la carencia de sistemas contractuales entre el Estado y la sociedad civil para ejecutar los proyectos.

Una estrategia de cambio adecuada debía considerar los fenómenos de polarización y los flujos económicos, en el entendimiento de que respondían a causas estructurales. Como afirma crudamente Ramos (2001): hay que ir con (y no contra) el mercado. Para tener éxito, las intervenciones debían reconocer las acciones espontáneas (privadas), los negocios, las fuerzas transformadoras y las palancas clave para potenciar y orientar esa tendencia estructural. Ello suponía reconocer las ventajas competitivas y los fenómenos de dependencia de la trayectoria previa (*path dependence*) que hay que saber distinguir, respetar, transformar y potenciar. Hecho ese reconocimiento, correspondía definir focos, prioridades, polos productivos

³ Véase la sección E.2.

e industrias motrices que sustentaran una estrategia de desarrollo económico y, con ello, una adecuada estructura de expectativas. Estas lagunas se reconocieron en su momento, cuando se indicó que, por ejemplo, el enfoque de desarrollo territorial rural debía mejorar su comprensión del papel que desempeñaban las grandes empresas (RIMISP, 2012).

4. Límites operativos

En las evaluaciones de la Red PP-AL y RETE se indica que los proyectos fueron exitosos en materia de participación social, pero encontraron ciertas limitaciones en su operacionalización, así como en la generación de evidencias sobre sus impactos en términos de reducción de pobreza e inequidad entre poblaciones y territorios (Valencia y otros, 2019). Al parecer, el principal problema operativo de los proyectos territoriales es que movilizaron un nivel muy bajo de inversión, que no tuvo efectos significativos en las actividades económicas. También incidió la fragilidad de las instituciones públicas. Si bien el cierre del programa Territorios de la Ciudadanía y la pérdida del rango ministerial del Ministerio de Desarrollo Agrario en el Brasil en mayo de 2016 constituyen un caso paradigmático, esa debilidad institucional es una realidad en casi todos los países de la región. A ello se sumaron otros factores, como la violencia rural, la corrupción, la inestabilidad de las políticas públicas en función de los ciclos políticos y las catástrofes provocadas por fenómenos naturales.

Las cosas se vuelven más complejas cuando se constata que el enfoque de desarrollo territorial rural siempre recogió los aspectos culturales, sociológicos e identitarios que determinan el proceso de desarrollo y que ello se hizo en el marco de los movimientos sociales. Hay aquí un hecho positivo: siempre se promovió un debate participativo de las organizaciones sociales con los organismos del Estado y eso constituye un avance importante. Sin embargo, esto también tuvo como resultado que se hablara de todo: negocios (agrícolas y no agrícolas), servicios sociales, empleo, infraestructura, migración, emergencias, medio ambiente... En esas conversaciones no hubo temas específicos porque todo era importante. No se separaron los aspectos relacionados con los negocios de aquellos relativos a los subsistemas centrados en la provisión de servicios sociales o el mejoramiento del medio ambiente, el empleo o la infraestructura pública. Asimismo, en el ámbito de los negocios, tampoco se especificó cuáles eran los sectores, los rubros y las cadenas productivas que tenían prioridad. A pesar de que eran muy distintos y tenían diferentes lenguajes y lógicas operativas, todos los sectores se abordaron simultáneamente. Esto dio lugar al “agudo problema de las fallas de coordinación” y con ello a una frustración de las expectativas: “Se invirtieron decenas de miles de horas de activistas, funcionarios, técnicos, empresarios y dirigentes sociales en participar en innumerables mesas de concertación de todo tipo, cuyos

acuerdos no tardaban mucho en desvanecerse y quedar reducidos a ideas que con demasiada frecuencia no se ejecutaban” (Berdegué y Favareto, 2020). En términos de políticas públicas, se produjo una fragmentación y una pérdida de foco. En términos sistémicos, no se consideró que cada sistema tenía su propia semántica, su propia autonomía y su propio modo de operación recursivo y que la aplicación de un enfoque multisectorial sumamente integrado era contraproducente pues tenía menos sentido, resonancia, y adhesión en los sistemas más especializados.

C. Innovación tecnológica y cadenas productivas

Para colmar estas lagunas y renovar los enfoques de desarrollo rural es indispensable abordar el desafío de la innovación y la inversión en las cadenas productivas y los territorios rurales. La economía evolucionista aporta una perspectiva que complementa los avances del enfoque de desarrollo territorial rural. Según este punto de vista, la innovación no es un proceso de decisión individual, sino el resultado de la interacción de un conjunto de actores insertos en diferentes redes de instituciones (Nelson y Winter, 1982). Estas redes institucionales codifican un conjunto de relaciones sociales fundamentales que varían según el período y el país de que se trate y se expresan en un sistema de precios de mercado, pero también en leyes, reglas o reglamentos, compromisos negociados entre los actores (bajo la forma de convenciones) y valores y representaciones. En estas redes operan organismos autónomos que a menudo tienen intereses contrapuestos y ningún actor tiene el poder suficiente para dominar a los otros. En la medida en que existen asimetrías de poder, el proceso de toma de decisiones se basa en negociaciones y compromisos que se realizan utilizando parámetros de mercado (los precios) y otras variables.

Esta visión difiere del modelo de gobernanza centralizado, en el que solo un actor (por ejemplo, el Estado) busca ajustar los diferentes subsistemas para alcanzar un objetivo colectivo. Esta visión también está lejos de los modelos de economía pura que postulan que todos los mercados se equilibran gracias a la plena racionalidad de los individuos y las empresas, la completa disponibilidad de información y la coordinación instantánea de los actores gracias a los ajustes simultáneos de los precios y las cantidades. Para dar cuenta de la realidad exactamente como es, las teorías económicas evolucionarias cuestionan los modelos de equilibrio general que tradicionalmente han prevalecido en el debate académico para explicar el comportamiento de las empresas.

A partir de los aportes de Schumpeter (1971) y Simon (1945), Nelson y Winter (1982) conceptualizan la innovación tecnológica como un proceso endógeno de los mecanismos de competencia económica, dando origen

a una corriente de pensamiento que Dosi (1984), Hodgson (2003) y otros autores profundizarán posteriormente. Esta escuela cuestiona las hipótesis de base del enfoque ortodoxo, es decir, que las empresas maximizan sus ganancias y el sistema en su conjunto está en equilibrio: "... la teoría del crecimiento hace abstracción de la incertidumbre, de las ganancias y pérdidas pasajeras, del carácter irregular, zigzagante del progreso técnico y de la diversidad de las firmas y de las estrategias, es decir de los rasgos centrales de la dinámica de base del capitalismo" (Nelson y Winter, 1982). Para entender la manera en que las empresas se desenvuelven en un ambiente de desequilibrio permanente, este enfoque se interesa en la evolución y la dinámica de las empresas, los mecanismos que determinan la forma en que se seleccionan y los factores aleatorios que generan o renuevan una variación (Dosi y Nelson, 1994).

La metáfora evolucionista cuestiona el principio de que las empresas "eligen" (en función de maximizar) mediante un proceso inmutable y determinado, es decir, situado fuera del tiempo e independiente de toda evolución (Mangolte, 1998). Según esta visión, el progreso técnico es el resultado de una serie de experiencias de "ensayo y error" que generan un cambio acumulativo de conocimientos. Este cambio es generalmente progresivo y sus resultados surgen de un proceso de invención colectiva, realizado en forma sostenida por un conjunto de actores.

Williamson (1991 y 2009) postula que los resultados de las transacciones económicas son inciertos en razón de la racionalidad limitada y el oportunismo de los actores que participan en ellas. Estas percepciones imperfectas generan aprendizajes imperfectos, lo que supone una persistente heterogeneidad entre los actores, incluso cuando estos disponen de la misma información y las mismas oportunidades. Para superar esta incertidumbre y reducir los costos de transacción, los actores implementan estructuras de gobernanza, definidas como marcos contractuales implícitos o explícitos dentro de los cuales se localizan las transacciones (Williamson, 1981). La toma de decisiones económicas se basa en fundamentos institucionales: esto significa que las diferentes estructuras institucionales dan lugar a diferentes comportamientos de los actores, que a su vez generan diferentes resultados económicos.

La tradición económica neoschumpeteriana asigna una importancia primordial a la evolución de los conocimientos técnicos, el cambio técnico propiamente dicho y la competencia entre empresas por medio de la innovación. Se postula la idea de una coevolución de los conocimientos y la actividad industrial. La empresa se aborda como una entidad que produce conocimientos y el aprendizaje se transforma en un tema de investigación relevante. Con arreglo a esta concepción, el conocimiento y la información (además de las inversiones físicas) constituyen la principal fuente de los incrementos de productividad.

El enfoque evolucionista ha dado lugar a una gran cantidad de estudios acerca de las dinámicas industriales y los procesos de cambio económico generados por las variaciones en la demanda de productos o las condiciones de abastecimiento o por los procesos de innovación realizados por las empresas privadas. En dichos estudios se ha subrayado el papel crítico de los sistemas nacionales de innovación para entender las razones por las que el progreso técnico avanza más rápido en algunas sociedades que en otras, generando un mayor desarrollo económico (Freeman, 1987; Lundvall, 1992; CEPAL, 2002). Esta perspectiva ha permitido conectar la innovación con la economía y la sociedad en su conjunto y superar la visión puramente economicista que considera la innovación como el simple resultado de una inversión realizada por un empresario en forma aislada.

D. Competencias y universos cognitivos

La comparación con los líderes tecnológicos a nivel mundial opera como un factor relevante para motivar a los actores y orientar la dirección de sus iniciativas de aprendizaje tecnológico. La emulación de los países avanzados por parte de los más rezagados es una constante en todos los casos de países que han alcanzado un grado avanzado de industrialización.

Estos procesos tienen un marcado componente cognitivo y dependen, por una parte, de la capacidad de los países y las organizaciones para absorber nuevos conocimientos y, por otra, del grado de apropiabilidad de las tecnologías que se quieren adoptar. Estos a su vez están condicionados por la naturaleza de dichas tecnologías (su nivel de complejidad) y la habilidad de sus creadores o propietarios para proteger los conocimientos subyacentes en ellas y reclamar los beneficios económicos derivados de su explotación por parte de terceros. Ambos factores dependen de una legislación cada vez más restrictiva en materia de derechos de propiedad intelectual (Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2009).

Es por ello que las políticas industriales se basan en las nociones de “rutinas organizativas”, “repertorio de rutinas”, “competencias”, “conocimiento tácito”, “imitación”, “aprendizaje con la práctica”, “brecha tecnológica” (proceso de convergencia económica), “tecnología inversa”, “escalamiento productivo”, “mejoramiento de productos y procesos”, “fase de convergencia”, “dependencia de la trayectoria previa”, “desplazamiento de empresas” y “frontera tecnológica”, entre otros conceptos.

De este modo, el desarrollo económico no es un proceso espontáneo, sino el resultado del trabajo colectivo de múltiples actores, realizado en forma coherente durante largos períodos de tiempo. El desarrollo de la agricultura y de la industria se ha logrado en todos los países gracias a un proceso sostenido de acumulación de conocimientos y capacidades, en el que el Estado

desempeña un papel crucial. Para ello, en cada país se ha desarrollado una ingeniería institucional tendiente a establecer un sistema de incentivos y restricciones que estimule y canalice la labor de los actores y sea compatible con sus configuraciones políticas internas (Khan y Blankenburg, 2009).

Desde hace muchos años se llevan a cabo detallados análisis acerca de las rutinas organizativas y las “reglas de oro” de las empresas, así como sobre los hábitos de trabajo y las habilidades de los individuos. En su trabajo fundacional, Nelson y Winter (1982) destacan la importancia de las rutinas en el mundo de las empresas y proponen un análisis centrado en las capacidades o competencias. En este enfoque, las empresas se visualizan como poblaciones biológicas y el concepto de “genes” se asimila a la rutina de las empresas. Las diferentes rutinas conforman un repertorio que deriva de los conocimientos acumulados progresivamente por la organización (o la persona) y explican los resultados obtenidos por las empresas. Estos conocimientos acumulados pueden ser explícitos o tácitos. Estos últimos no existen en forma discursiva, no se adquieren por medio del lenguaje, no están formalizados en manuales técnicos ni registrados en forma simbólica. El conocimiento tácito tiene una dimensión cognitiva porque responde a “una manera de hacer las cosas”: como solo existe en la práctica, está fuertemente contextualizado y es difícilmente separable de la experiencia individual de las personas.

De ello se deduce la importancia de asignar recursos de preinversión para incrementar el acervo de conocimientos y generar nuevas capacidades. Por una parte, la comparación con los líderes tecnológicos es clave para construir una imagen objetivo, motivar a los actores y orientar la dirección de las iniciativas de aprendizaje. Por otra, es necesario contar con un conjunto de instrumentos que incluya diferentes opciones: cursos, giras, redes sociales, participación en ferias, incorporación de nuevos actores (por ejemplo, neorrurales), eventos artísticos y culturales. Este acceso a nuevos conocimientos se vuelve aún más urgente con los avances de la agricultura digital, que redefine el perfil de los productores y obliga a adquirir nuevas competencias en áreas como ingeniería e interpretación de datos, negociación comercial, comunicación con los consumidores y gestión empresarial.

E. Tipos de enfoques multisectoriales

1. Enfoque sectorial ampliado: la experiencia de INDAP

En América Latina y el Caribe existen muchas instituciones especializadas en la promoción del desarrollo productivo. Algunas de ellas operan a nivel multisectorial, como la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) en Chile, el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE)

en el Brasil y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en Colombia, mientras otras apoyan específicamente a los territorios rurales rezagados, como el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) en Costa Rica, o se enfocan en los productores rurales más vulnerables, como es el caso del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) en el Perú y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) en Chile.

Con un presupuesto de aproximadamente 400 millones de dólares anuales, alrededor de 160.000 productores atendidos (un 33% de los cuales pertenece a poblaciones indígenas) y 136 oficinas distribuidas en todo el país, INDAP es un caso interesante porque desempeña un papel activo en materia de desarrollo económico. Para ello desarrolla tres áreas esenciales: i) es un banco de primer piso (colocación de 100 millones de dólares anuales, aproximadamente 70.000 operaciones crediticias al año); ii) gestiona un complejo sistema de asistencia técnica (alrededor de 150.000 productores), que se presta en forma tercerizada, por medio de municipios, agroindustrias y pequeñas empresas privadas de servicios, y; iii) promueve la inversión productiva mediante diversas líneas de subsidios, con las que se apoyan proyectos a fondo perdido (de hasta el 90%, según el perfil familiar) para subsidiar fertilizantes y prácticas de gestión del suelo, riego, maquinaria, paneles solares, infraestructura para ferias locales, desarrollo de organizaciones y muchos otros tipos de inversiones.

Si bien todos estos recursos se invierten en proyectos agrícolas, también se reconocen otras actividades económicas, como el comercio, la artesanía, el turismo rural y la agroindustria. INDAP cuenta con una plataforma de servicios que le permiten trabajar en muchas otras áreas complementarias: mejoramiento ambiental, servicios (energía, vivienda, agua potable, titulación de predios), cultura, patrimonio y organización social (INDAP, 2019). Asimismo, INDAP desempeña un papel activo como socio que cofinancia proyectos junto al resto de las instituciones del Ministerio de Agricultura (MINAGRI), los gobiernos regionales y otros organismos de fomento como el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), el Servicio de Cooperación Técnica de Chile (SERCOTEC) y CORFO (Barrera, Namdar Iraní y Sotomayor, 2019). Para ello establece convenios, alianzas y otras modalidades de colaboración. Es lo que se denomina un enfoque sectorial ampliado, en el que se parte de la agricultura como foco para conectarse complementariamente con otras dinámicas sectoriales y multisectoriales.

INDAP tiene una trayectoria de casi 60 años en el mundo rural, que le ha permitido crear sólidos vínculos con las familias campesinas. Sus 1.900 funcionarios (y los 4.100 consultores externos que transfieren tecnología) conocen la realidad de cada comuna del país e interactúan

diariamente con los productores. Cuando se trata de sacar adelante un proyecto productivo o un emprendimiento, estos profesionales acompañan a los productores en todas las etapas. Asimismo, desempeñan un papel crítico a la hora de enfrentar emergencias (sequías, terremotos, incendios, entre otras).

2. Enfoque multisectorial integrado: la experiencia del programa Territorios de la Ciudadanía

A diferencia de INDAP, el programa brasileño Territorios de la Ciudadanía es una creación institucional multisectorial, específicamente diseñada para promover un desarrollo rural incluyente en áreas rurales pobres. Creado en 2009 y adscrito al Ministerio de Desarrollo Agrario, este programa busca implementar un enfoque integrado de intervención en el medio rural mediante alianzas con otros organismos públicos. Esta iniciativa coordina las acciones de 19 ministerios en cerca de 2.000 municipios y su ejecución se realiza por medio de la implementación de 130 diferentes acciones públicas federales, en alianza con los gobiernos estatales y municipales y organizaciones de la sociedad civil. Mediante distintos proyectos, Territorios de la Ciudadanía realiza inversiones fundamentalmente agrícolas, aunque mantiene una perspectiva amplia (turismo, comercio, artesanía, pesca, acuicultura, entre otras actividades) que deriva de su origen, el enfoque de desarrollo territorial rural que ya se ha analizado. Si bien este programa sigue existiendo, ha dejado de ser una prioridad para el gobierno federal.

El hecho de ser una institución nueva, creada *ex nihilo*, marca una importante diferencia con respecto a INDAP y puede ser uno de los motivos de las evaluaciones críticas que se han realizado después de más de 10 años de funcionamiento. Berdegú y Favareto (2020) plantean este elemento como un importante factor explicativo de los problemas de coordinación que surgen cuando se busca aplicar un sistema multisectorial. Por una parte, todos los programas “coordinadores” de otras inversiones públicas tienen dificultades, pues las instituciones aliadas, como el SEBRAE, las empresas de asistencia técnica y la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA) tienen una importante trayectoria e implementan sus propios programas. Este mismo problema se produjo con el Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados en Chile, un organismo transectorial adscrito al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, creado en 2014 para movilizar inversiones adicionales para los territorios rurales pobres. Berdegú y Favareto (2020) señalan los casos de otros programas multisectoriales instalados en ministerios “políticos” que tuvieron estas dificultades: el Programa Presidencial Territorios de Progreso, de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de El Salvador, y el programa Contratos Plan, del Departamento Nacional de

Planeación de Colombia. Este fenómeno es universal, pues los organismos públicos requieren tiempo para acumular conocimientos especializados, presupuesto y densidad institucional, atributos indispensables para ejercer esa función coordinadora.

Otra crítica que se ha realizado al programa es la insuficiencia de sus montos de inversión. En 2009, el eje de apoyo a las actividades productivas movilizó 2.693 millones de dólares para 2 millones de productores, 587.000 familias asentadas por la reforma agraria y 440.000 pescadores. Este monto aumentó en los años siguientes en forma moderada, pero no fue suficiente para apoyar en forma adecuada a todas esas pequeñas empresas. La cobertura del programa es muy amplia, lo que denota quizás un cierto voluntarismo que incidió en la crítica evaluación *ex post* que se ha hecho del programa. Es posible que esa restricción de presupuesto haya bloqueado también la posibilidad de establecer encadenamientos productivos con agroindustrias y otros compradores, a pesar de que hay muchos proyectos apoyados por el programa Territorios de la Ciudadanía que abastecen al Programa de Alimentación Escolar. Aquí aparece nuevamente la limitación conceptual del enfoque de desarrollo territorial rural: al analizar el debate de los especialistas sobre Territorios de la Ciudadanía queda la sensación de que las cadenas agroindustriales no existen. La agricultura “se pierde” y es una más de varias actividades económicas.

Parte 3

Trabajar en áreas rurales rezagadas

Capítulo V

Inversiones en red¹

A. Una estrategia plural

La dinámica estructural y los fenómenos de polarización son aspectos clave para definir prioridades en materia de cadenas productivas y territorios. Entenderlos correctamente es esencial para lograr una adecuada coordinación de todos los sistemas.

En forma esquemática, los países tienen dos opciones complementarias en términos de política agrícola: por una parte, es necesario aumentar las exportaciones para generar divisas, produciendo en forma sostenible y aprovechando las ventajas competitivas. Por otra, el mercado interno es muy importante y es el camino natural que hay que seguir para conectar la agricultura familiar y las pequeñas y medianas empresas (pymes) locales con el mercado. Para avanzar en ambos caminos se necesita una gran labor tecnológica a nivel de miles de empresas, que supone un complejo trabajo de priorización y coordinación.

Para ello es necesario separar los territorios con un alto potencial económico de aquellos que tienen un bajo techo productivo y cumplen otras funciones (regulación ambiental, habitación, producción agrícola de autoconsumo, conservación de áreas silvestres, prestación de servicios ecosistémicos, entre otras). Todos deben tener un espacio pues son

¹ Una primera versión de este capítulo se publicó en la serie “2030-Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe” de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (Sotomayor y otros, 2019).

interdependientes y cada uno de ellos cumple una función específica². Sin embargo, es necesario operar dentro del marco de posibilidades que ofrecen la geografía económica y la tecnología, estableciendo con claridad los objetivos productivos que realmente se pueden lograr en cada uno de ellos. Este análisis es indispensable para la definición selectiva de los proyectos y la secuencia que deben tener las intervenciones públicas y privadas y, sobre todo, en la creación de expectativas.

De ser así, el primer paso consiste en desarrollar un trabajo cognitivo basado en la observación mutua y la imitación. Es necesario establecer nuevas referencias agronómicas (y referencias técnicas, en general) para diseñar los nuevos proyectos de inversión. A continuación, hay que implementar proyectos de inversión para acumular experiencias productivas que puedan extenderse a cadenas y territorios completos, haciendo hincapié en los pequeños productores. Esto supone la formación de redes de líderes que puedan actuar como factores de multiplicación. Como se ha señalado anteriormente, si bien el foco es la agricultura, se buscan sinergias con otros sectores para promover actividades económicas complementarias.

Estos planes estratégicos promueven una intervención sistémica e integral. En su dimensión funcional, se trata de planes o programas estratégicos de cadenas de producción y aglomeraciones (clústeres) de empresas. En su dimensión territorial, se trata de programas territoriales que integran acciones colectivas de alcance local y regional. Cada país debe priorizar y ejecutar sus planes de desarrollo aplicando ambos enfoques.

B. El caso de los territorios rezagados

Los territorios rezagados —en los que no hay industrias motrices y, por tanto, anclaje de cadenas— merecen una rigurosa reflexión específica. En estos casos, la agricultura es muy importante, pero no es suficiente. Ello obliga a aplicar un enfoque multisectorial, en sus diferentes modalidades (ampliada o integral), bajo la premisa de que incluso en esas áreas existe un potencial productivo que hay que aprovechar (Trivelli y Berdegué, 2019). Desde esta perspectiva, los productores más pequeños enfrentan desafíos productivos y no son solo un problema de política social.

Esto supone establecer *a priori* las posibilidades y los límites de la agricultura de subsistencia, es decir, los “techos productivos” a los que se puede llegar si se optimizan los rubros tradicionales. En paralelo,

² Para hacer frente a la persistencia de disparidades regionales estructurales, que chocan con la idea de una sociedad más equitativa e integrada, es imprescindible aplicar políticas de redistribución del ingreso entre las regiones ricas y pobres. Estas políticas de solidaridad nacional, cuyo alcance específico depende de la realidad de cada país, van más allá de los límites de este trabajo.

allí donde haya condiciones más favorables, hay que definir un enfoque específico para promover la innovación disruptiva. Si bien, como es evidente, el problema de la innovación también existe en la agricultura de subsistencia, tiene otro alcance en comparación con los que enfrentan las empresas en general. Aquí no se trata de promover innovaciones radicales, que diferencien a las empresas de su competencia y les aseguren un lugar en el mercado³. Básicamente, este es un problema de inversión que afecta a muchas explotaciones que ocupan un mismo espacio geográfico y, por lo general, se especializan en los mismos productos, de manera que son muy sensibles a la comparación y la imitación. En este caso, no es suficiente generar una reacción por medio de largas cadenas, de interacción en interacción. El desafío es muy complejo: en condiciones muy difíciles y con pocos recursos, hay que activar miles de inversiones simultáneas que, en una suerte de “contagio social”, permitan alcanzar el techo productivo al que pueden acceder esas explotaciones, de la manera más innovadora y eficiente posible.

El recurso crítico para alcanzar ese objetivo es el suelo, entendido como un elemento complejo que depende de las características físicas y químicas del sustrato mineral, el aprovisionamiento de agua y la calidad de los materiales biológicos o de origen biológico que lo componen. El suelo es el factor que determina la productividad agrícola y es muy sensible al clima y a las características de la biomasa, pues es un sustrato particularmente inestable, que se desagrega y se desplaza bajo el efecto de energías cinéticas a veces muy débiles. Esto es mucho más importante en las zonas agrícolas tropicales, donde las precipitaciones son particularmente intensas y los suelos se erosionan fácilmente por el impacto de las gotas de lluvia (Dupriez, 1982).

Como en todos los sistemas, el desequilibrio de una de las partes puede comprometer la eficiencia del conjunto: la presión demográfica y la fragmentación de la propiedad desempeñan un papel estructural, pues tienden a intensificar la rotación de los suelos, que primero agota su fertilidad y luego determina su erosión (Boserup, 1965). Este fenómeno conduce en forma directa a la profundización de la pobreza rural, que supone el ingreso en una dinámica de la que es muy difícil salir. Entre otras causas de desequilibrio, se observa también que el uso excesivo de maquinaria compacta los suelos, cambia su textura y modifica la dinámica hídrica, procesos que en última instancia comprometen el capital biológico del suelo. La aplicación de agroquímicos también genera efectos en cadena que afectan la vida del suelo. Existen muchas otras prácticas de producción basadas en el modelo industrial de producción agrícola actual que generan desequilibrios y no se pueden soslayar.

³ Existen excepciones. Véase el recuadro V.2.

El suelo es el soporte de todo el sistema y constituye el punto de partida de todas las intervenciones para mejorar las condiciones de producción. De allí la importancia de los cultivos asociados y la agroecología, que es la única forma de generar la biomasa de consumo y la biomasa de equilibrio necesarias para crear modelos productivos verdaderamente sostenibles (véase el recuadro V.1).

Recuadro V.1
Ampliación de las nociones de productividad en la agricultura de subsistencia

- i) El capital biológico genera biomasa que, además de desempeñar una función ecológica (construir y preservar un complejo edáfico favorable a la vida de las plantas), es la fracción utilizada de manera más directa en la producción agrícola. Siguiendo esta línea de razonamiento, en los sectores rezagados de la agricultura familiar es posible separar el problema de la productividad de la siguiente manera:

$$\frac{\text{Biomasa de consumo}}{\text{Unidad de factor}} + \frac{\text{Biomasa de equilibrio}}{\text{Unidad de factor}}$$

El primer término (biomasa de consumo) es el que el productor busca maximizar por unidad de factor (tierra, trabajo), mientras el segundo (biomasa de equilibrio) actúa como una restricción de la explotación que hay que llevar al nivel óptimo: hay que devolver a la tierra un mínimo de servicios ecológicos para poder seguir operando.

- ii) El primer término de la ecuación de rendimiento puede plantearse de varias maneras, según se trate de maximizar el consumo de subsistencia o los ingresos monetarios:

$$\frac{\text{Cantidad de un producto agrícola obtenido}}{\text{Unidad de factor}} \text{ o } \frac{\text{Cantidad de varios productos agrícolas obtenidos}}{\text{Unidad de factor}}$$

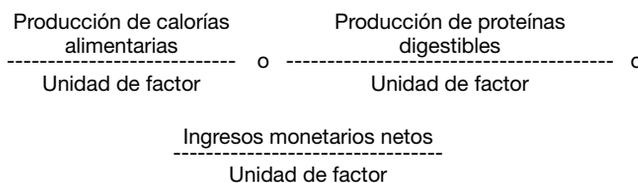
$$\frac{\text{Ingresos monetarios obtenidos}}{\text{Unidad de factor}} \text{ o } \frac{\text{Cantidad de uno o varios productos agrícolas y de los ingresos monetarios obtenidos}}{\text{Unidad de factor}}$$

Esta última expresión es la más útil en la agricultura de subsistencia, pues los intercambios de productos de consumo son casi inexistentes, poco organizados y a menudo desfavorables para los productores.

- iii) El segundo término de la ecuación de rendimiento es mucho más difícil de captar. Los servicios ecológicos de la biomasa de equilibrio son numerosos y no existen parámetros simples. Sin embargo, se pueden elegir varias expresiones complementarias, en función de cada situación. Por ejemplo:

$$\frac{\text{Cantidad de materia orgánica (seca) restituida al suelo por la biomasa}}{\text{Unidad de factor}} \text{ o } \frac{\text{Cubierta vegetal asegurada por la biomasa}}{\text{Unidad de factor}}$$

- iv) Si se considera solo la producción agrícola consumible, es necesario seleccionar claramente los criterios de productividad. Existen varias posibilidades:



La productividad debe medirse en función del contexto: cuanto menos importante sea la producción de subsistencia, más se privilegiarán los ingresos monetarios netos. Por el contrario, cuanto más graves sean los problemas alimentarios, más se privilegiará la producción de calorías, centrándose en la producción de proteínas si los problemas alimentarios son sobre todo cualitativos (calidad de los alimentos) y la situación alimentaria está en un nivel un poco mejor.

Fuente: H. Dupriez, *Paysans d'Afrique noire*, París, Editions Terres et Vie, 1982.

Otro factor de gran impacto en la eficiencia y la resiliencia de estos sistemas es el uso del agua para el consumo humano y el riego. En las zonas campesinas rezagadas, el agua para consumo humano es un bien de primera necesidad. En cuanto al riego, la experiencia empírica indica que este puede duplicar o triplicar la productividad agrícola, según la aridez de los ecosistemas específicos en los que se aplique. Por ejemplo, los datos recogidos en 2013 en México con respecto al maíz grano, el sorgo grano y el frijol indican que el rendimiento de los cultivos de riego, medido en toneladas por hectárea, fue de 2,2 a 3,3 veces mayor que el de los cultivos de temporal. Estas variaciones son más marcadas si se consideran algunos ecosistemas específicos: el rendimiento del maíz grano producido con riego en el norte de México es de 8 toneladas por hectárea, mientras el de los cultivos de temporal es de 1 tonelada por hectárea. Esta relación es de 6,1 y 3,7 toneladas por hectárea en el centro y de 3,1 y 2,8 toneladas por hectárea en el sur, respectivamente (AgroDer, 2012; CONAGUA, 2014; Montesillo-Cedillo, 2016).

La superioridad del rendimiento en los distritos de riego respecto de los de temporal (o seco) es un hecho establecido porque, además de permitir mejores rendimientos, genera procesos técnicos completamente diferentes y mucho más complejos. Para aprovechar el potencial que crean los proyectos de riego es necesario contar con tecnología complementaria, tanto en materia de fertilidad de los suelos como de genética, sanidad, maquinaria y mercados. En general, esto obliga a los organismos públicos a concentrar otros instrumentos en estos distritos. Es por ello que, en este tipo de zonas, la inversión en suelos y riego es un requisito para avanzar hacia programas productivos más complejos.

C. El enfoque de construcción de nicho

El pasaje de un modelo de toma de decisiones de tipo jerárquico-normativo a uno de tipo cognitivo, basado en la autonomía de los sistemas, supone que los actores tienen un propósito, un sentido, un compromiso con una causa común. Esto es equivalente a lo que en algún momento se denominó “sociedades activas” (Etzioni, 1980). Asimismo, este modelo conlleva conocimientos que hay que crear, mantener y desarrollar. Para ello es necesario saber reconocer la herencia territorial, que se debe valorizar en forma colectiva, mediante un trabajo de reflexión, concertación e intercambio de información y saberes.

Desde el principio, la idea de territorio como “construcción social” ha sido planteada por los defensores del enfoque de desarrollo territorial rural y otros autores vinculados con la geografía o la sociología contemporánea. El territorio como espacio vivo, activo, que se construye entre todos es un concepto ampliamente aceptado y aplicado en el mundo académico y las políticas públicas. Esa mirada se enriquece con el enfoque de construcción de nicho utilizado en la biología evolutiva (Odling-Smee, Laland y Feldman, 2003), pues permite destacar los aspectos cognitivos de ese proceso.

La idea de nicho se opone al enfoque tradicional que solo considera la selección natural para explicar el fenómeno evolutivo. La idea central es que los organismos vivos no solo se adaptan a su ambiente, sino que en parte también lo construyen, como la célula en el proceso autopoiético ya analizado. El ambiente externo deja de considerarse como algo que plantea “problemas” y solo genera “perturbaciones”, para pasar a entenderse como algo que se crea, eliminando o reduciendo el peso de los factores que ejercen una presión de selección. La metáfora de la adaptación se reemplaza por la metáfora de la construcción, la modelación recíproca o la plasticidad.

La aplicación de esta idea al ámbito de las políticas públicas ayuda a cambiar de perspectiva. La política pública deja de analizarse solo desde la perspectiva de los organismos del Estado, para adoptar el punto de vista de una empresa (o una cooperativa o una comunidad local... un sistema) que se encuentra en un determinado ambiente (el nicho o territorio), cuyas variaciones inciden en su estabilidad y evolución. El objetivo es crear un ambiente inmediato favorable para el desarrollo empresarial, en este caso de las empresas campesinas y todas aquellas que operan en la economía del mundo rural. Se considera que plantear el desafío en términos de territorio-nicho tiene las siguientes ventajas:

- Es el organismo el que construye. La empresa selecciona y desempeña un papel activo. El Estado (o el meta-Estado) proporciona una serie de opciones, en la que convergen muchos actores.
- Aunque se parte del reconocimiento del papel activo de la empresa, el problema no se plantea solo en términos individuales, pues se asigna importancia al nicho y a las políticas públicas.

- El territorio-nicho neutraliza (modera) las principales fuentes de selección (presiones del ambiente, amenazas, posibilidades), gracias a una clara priorización realizada por la empresa. El nicho va fijando determinados rasgos de las empresas, que a su vez inciden en su evolución posterior.
- El territorio-nicho se limita al entorno inmediato, pero sus contornos son ambiguos, flexibles, plásticos, pues evolucionan de acuerdo con las circunstancias (contingencia) y la percepción de los sistemas.
- El territorio-nicho es algo real, que puede describirse y compararse con otros equivalentes. Esto permite construir una imagen objetivo, que opera como factor de atracción para movilizar a los actores. También es posible determinar umbrales de desarrollo, niveles de consolidación del binomio nicho-empresa y otros parámetros útiles para diseñar políticas públicas.
- Permite identificar a los individuos particularmente dotados (*niche player*), actor-ingeniero, talento rural que tienen interés en modificar el nicho.
- En la medida en que ese ambiente se comparte con otros actores, la construcción de nicho también favorece los procesos de coevolución (por ejemplo, pymes que valorizan los subproductos generados por grandes empresas). En consecuencia, se favorece la evolución de la cooperación.
- El territorio-nicho se deja en herencia a las generaciones futuras.

D. Estrategias prediales

La idea de territorio-nicho es útil para analizar la situación de la agricultura familiar en las zonas rurales rezagadas, en las que predominan las fincas que operan en forma precaria (nivel de subsistencia) y, por diversas razones, existe un limitado potencial agrícola.

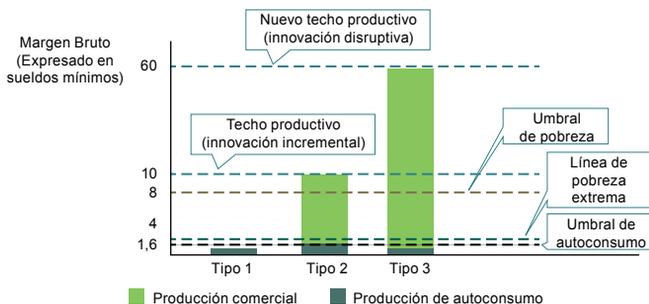
Estas fincas ocupan un territorio específico pues están localizadas en el espacio, se especializan en un número limitado de rubros y cuentan con una red de operación que permite su mantenimiento y evolución. El territorio-nicho puede ser precario, pero garantiza un cierto nivel de reproducción. La gran mayoría de las familias se mantiene con muchas dificultades, en un nivel de ingresos muy bajo, que se repite de manera invariable todos los años.

En estas fincas se aplica la ley del mínimo de Liebig, según la cual existe un factor limitante que fija el nivel de actividad. En general, en este tipo de áreas rurales, ese factor es la dotación de tierra o agua: los terrenos son pequeños o de mala calidad y esto limita las posibilidades de generar excedentes. Casi todas las fincas carecen de sistemas de riego y el nivel de

fertilidad de los suelos es bajo debido a la rotación intensiva. Las fincas se mantienen en un nivel de reproducción simple, con un bajo nivel de reinversión y un grave problema de descapitalización.

Esta restricción es a la vez una oportunidad, pues los primeros recursos invertidos tienen un elevado efecto multiplicador. En estas condiciones, duplicar o triplicar la inversión a nivel de las fincas tiene un gran impacto, que disminuye a medida que estas se capitalizan. La ley de rendimientos decrecientes, aplicada al medio campesino, indica que es rentable implementar políticas públicas que incorporen a estas pequeñas empresas en el desarrollo económico. Existe un gran potencial de producción y gestión ambiental sin aprovechar. En estos casos, el desarrollo agrícola consiste en determinar los factores multiplicadores que contribuirán a resolver progresivamente los cuellos de botella que limitan el mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida de las familias campesinas. Para ello es necesario incrementar la producción del componente orientado al autoconsumo (que se puede expresar, por ejemplo, en número de calorías generadas) y, si es posible, generar excedentes que puedan comercializarse (véase el recuadro V.2).

Recuadro V.2
Innovación en fincas dedicadas a actividades de subsistencia



Innovaciones disruptivas

- Riego tecnificado
- Invernaderos tecnificados
- Alimentos procesados
- Productos lácteos elaborados
- Vino de calidad (embotellado)
- Nuevas hortalizas
- Bayas (arándanos y frambuesas)
- Hidroponía
- Miel de calidad (monoespecífica)
- Turismo rural
- Artesanía de calidad
- Otros

Datos básicos de las fincas

- Países de referencia: Chile y Ecuador
- Tamaño: 2 a 5 hectáreas
- Condiciones de secano
- Rubros tradicionales
- Enfoque de transición agroecológica
- Mano de obra familiar
- Fuerte descapitalización
- 1 salario mínimo: 400 dólares por mes
- Línea de pobreza en América Latina y el Caribe: 143 dólares PPA (paridad del poder adquisitivo) por mes
- Línea de pobreza extrema en América Latina y el Caribe: 67 dólares PPA por mes
- Umbral de autoconsumo: 55 dólares (canasta básica)
- Techo productivo: 16.200 dólares por año (cacao en el Ecuador)
- Nuevo techo productivo: 24.000 dólares por año (invernaderos)

TIPO 1: Autoconsumo parcialmente logrado, lejos del techo productivo. La finca produce un margen bruto anual de 8 salarios mínimos (valor equivalente al nivel de pobreza extrema: 660 dólares por familia al año), de los cuales el 20% corresponde al autoconsumo (1,6 salarios mínimos) (valor equivalente al costo de la canasta básica). Si bien la producción de la finca no basta para sostener a una familia, genera una renta (el autoconsumo), que es baja debido a problemas de gestión predial y escasa dotación de capital. Hay un bajo nivel tecnológico, pero un gran potencial de impacto. El trabajo extrapredial es muy importante. En este segmento se concentra la pobreza extrema.

TIPO 2: Autoconsumo logrado, techo productivo alcanzado. La finca produce un margen bruto anual de 40,5 salarios mínimos (ingresos obtenidos con 5 hectáreas de cacao CCN-51 gestionadas de manera óptima en el Ecuador). Se mantienen los mismos rubros, pero se hace una gestión óptima que permite alcanzar el techo productivo. Recapitalización predial: cercos, fertilizantes, riego, genética, infraestructura de poscosecha, comercialización y otras innovaciones. Solo mano de obra familiar. Este modelo satisface el 100% de las necesidades de autoconsumo y genera excedentes comercializables que pueden venderse a nivel local. La producción agrícola de la finca basta para sostener a una familia. El empleo extrapredial siempre es importante (y a veces más rentable).

TIPO 3: Innovación disruptiva con diversificación (rubros de alta rentabilidad). La finca produce un margen bruto anual de 20 (1 hectárea de bayas) a 60 salarios mínimos (1 a 2 hectáreas de hortalizas en invernadero en Chile). Se aplican innovaciones avanzadas en materia de fertilidad, riego, genética, sanidad, maquinaria y venta directa, entre otras. La producción de autoconsumo se mantiene, pero no es relevante. Trabajo intensivo del grupo familiar y contratación de personal externo. No se dispone de tiempo para el empleo extrapredial.

Conclusiones

- Todas las fincas tienen una responsabilidad ambiental y un potencial productivo.
- Se pueden realizar mejoras tecnológicas en todos los tipos o modelos de producción, pero la inserción en el mercado constituye un aspecto fundamental. Solucionar el problema del mercado es prioritario, pues de esa manera se impulsa el cambio técnico, se permite la reinversión y se contribuye a la regeneración ambiental.
- En consecuencia, no se trata de un problema social que se soluciona con enfoques asistencialistas. Se requiere un enfoque sostenible de fomento productivo, en el que se expliciten los techos productivos a los que se puede llegar.
- La innovación disruptiva es factible en casos limitados y debe acompañarse de programas de comercialización.
- El financiamiento externo es indispensable, pues el nivel de inversión necesario es muy alto con respecto al nivel de ingresos de los productores.
- Como la disponibilidad de créditos blandos y subsidios es limitada, es indispensable pensar en soluciones tecnológicas de bajo costo.

Fuente: Elaboración propia.

Estas restricciones pueden eliminarse (en general, en todas las condiciones) cuando se realizan inversiones significativas, en una determinada secuencia. Esto significa que las fincas pueden evolucionar si se aplica un plan de inversión productiva coherente.

Las inversiones pueden consistir en mejoras considerables de los sistemas tradicionales de producción (tipo 1), que están muy descapitalizados y en malas condiciones. Se reutiliza la biomasa y se aplican fertilizantes externos, se hacen microproyectos de riego, se utilizan semillas de calidad y otras innovaciones. Se mejora la infraestructura (cercos, bodegas, equipos, entre otras cosas). En esos casos, estas inversiones permiten alcanzar en forma relativamente rápida el techo productivo (tipo 2), es decir, la máxima capacidad de producción utilizando los sistemas tradicionales. Obviamente, la velocidad depende de la disponibilidad de recursos de inversión. Sin embargo, una vez disponibles, es técnicamente factible alcanzar ese nivel sin demasiadas dificultades.

En determinadas condiciones, también existe la posibilidad de hacer innovaciones disruptivas, es decir, producir cambios bruscos en los sistemas de producción, mediante la introducción de nuevos rubros (productos y servicios), la incorporación de nuevas tecnologías (especialmente sistemas de riego tecnificado) o la modificación de los modelos de negocios (tipo 3). En estas condiciones se redefinen los techos productivos hasta nuevos límites, que dependerán de las tecnologías utilizadas y del valor de mercado de los excedentes comercializables o los servicios prestados. Se pasa de la mera reproducción a un ciclo de crecimiento impulsado por la reinversión.

Existen algunas referencias de innovaciones incrementales y disruptivas que provienen de observaciones de campo.

i) Techo productivo con el rubro tradicional:

- Innovación en la producción de cacao CCN-51 en el Ecuador. Los módulos de 5 hectáreas bien gestionadas (riego, terrenos de planicies disecadas y suelos con altos niveles de potasio pero medios y bajos niveles de fósforo) pueden generar un margen bruto equivalente a un ingreso mensual de 1.350 dólares por finca
- Café en Centroamérica: en condiciones óptimas, 1 hectárea de café con certificación orgánica y de comercio justo produce 30 quintales oro. El precio del café con esas dos certificaciones es de 190 dólares por quintal, es decir 5.700 dólares de ingreso anual. El costo total anual es de 3.000 dólares. El mercado para los productos orgánicos y basados en el comercio justo es restringido y requiere mucho mercadeo. Esto significa que 5 hectáreas de café pueden generar un ingreso mensual de 1.125 dólares por finca.

ii) Innovación disruptiva con diversificación (nuevos rubros):

- Arándanos y frambuesas en Chile. Un módulo de 1 hectárea bien gestionada (riego, genética, fertilidad, mercados) genera un margen bruto equivalente a un ingreso mensual de alrededor de 1.000 dólares.

- Hortalizas en invernadero en Chile. Un módulo de 2 hectáreas bien gestionadas (riego, genética, fertilidad, sanidad, mercados) genera un margen bruto equivalente a un ingreso mensual de alrededor de 2.000 dólares.

E. Valorización de nichos y activos locales

En el análisis de los procesos fisiológicos, la biología moderna estableció que el primer paso en el proceso de adquisición de autonomía de los organismos vivos es la constitución de reservas, que se extraen del medio exterior (Bernard, 1866; Vendryès, 1975). Esto constituye un acto mayor porque, a partir de ese momento, se rompe el determinismo: el organismo se libera cuando deja de funcionar a partir de ese medio externo y empieza a hacerlo con sus propias reservas. Para ello debe controlar el uso de sus reservas, actuando sobre sí mismo para regular sus relaciones con el exterior. El resultado de esta doble condición (contar con reservas y hacer un uso específico de ellas) es la sustitución del determinismo externo por la autodeterminación interna.

En el área económica, Penrose (1959) señala que cada empresa es única en su idiosincrásica relación con los recursos de su ambiente. Es por ello que, a pesar de tener acceso a los mismos recursos, algunas empresas son capaces de crear más valor que otras (Penrose, 1959). En el caso rural, las empresas campesinas (o pymes rurales) utilizan sus recursos para construir su propio nicho y lo mejoran (cuando pueden) siguiendo una lógica incremental, con resultados muy diferentes. ¿Cómo logran avanzar estas empresas con tan pocos recursos? Algunos autores explican este proceso mediante el concepto de *bricolage* propuesto por Lévi-Strauss (Baker y Nelson, 2005). *Bricolage* se asimila en español a los arreglos caseros (albañilería, carpintería y otros) realizados por aficionados. Según este autor, la idea es “hacer aplicando combinaciones de recursos que están a mano” (Lévi-Strauss, 1964). Quizás es más sencillo hablar de adaptación tecnológica pues, históricamente, esta ha sido una práctica común en las empresas rurales. Con una baja capitalización, muchas dificultades técnicas y numerosos requisitos (ingresos familiares, necesidades de inversión), las fincas y las pymes utilizan los recursos preexistentes y los recombinan y ajustan aquí y allá para producir nuevos elementos. Solo de esta forma se produce la adaptación gradual de la empresa al ambiente externo, logrando al mismo tiempo adaptar ese ambiente a las actividades del emprendedor. La necesidad es el motor de todo este proceso.

Existen tres reglas referidas al empleo de los recursos internos de los organismos vivos que pueden aplicarse al desarrollo económico: i) las reservas deben prepararse con anticipación, es decir, deben existir en

potencia, antes de que se presenten los eventos externos; ii) cuanto más vastos sean los recursos, mayor será la capacidad de enfrentar múltiples eventos externos; iii) las reservas deben utilizarse en forma fragmentada (Vendryès, 1981). La gestión de las reservas supone un trabajo específico y sistemático para determinar los recursos locales, auscultando el ambiente institucional, la cultura del territorio, los activos físicos y ecológicos, los mercados y las tradiciones productivas. En el cuadro V.1 se presenta una guía de observación. Con toda seguridad esta lista de referencia puede ampliarse si se generan procesos de consulta amplios y participativos con los actores territoriales. Este mismo ejercicio también debería realizarse en relación con las cadenas productivas, las empresas y otras entidades localizadas en las ciudades u otros espacios extraterritoriales.

Cuadro V.1
Guía de observación para encontrar soluciones de bajo costo

Categoría	Descripción
Infraestructura	<p>Gestión de los recursos hídricos y energía renovable: captación del agua de lluvia; gestión de aguas superficiales y subterráneas; gestión de aguas grises; captación de neblina y otros recursos hídricos; pozos de infiltración de napas subterráneas; técnicas ancestrales de gestión del agua; energía renovable para alimentar sistemas de riego.</p> <p>Infraestructura predial y comunitaria: máquinas y herramientas (compra en común, alquiler, préstamo); salas móviles para procesar alimentos; fondos rotatorios de crédito; bancos ganaderos; semilleros comunitarios; caminos intraprediales; cercos y bodegas; energía y hogar.</p> <p>Maquinaria y equipos que no se utilizan localizados en empresas y otras instituciones: máquinas y herramientas; salas para procesar alimentos.</p> <p>Desechos industriales de otras empresas: subproductos; residuos orgánicos.</p> <p>Agricultura digital: agendas digitales sectoriales; agricultura de precisión de bajo costo; maquinaria compartida; equipos digitales de bajo costo (drones, entre otros); sistemas horizontales de extensión; acceso a Internet mediante radios comunitarias; ruedas de negocios digitales; aplicaciones y otros sistemas digitales; datos abiertos (de la administración pública y de investigación).</p>
Productos e insumos	<p>Valorización de la biodiversidad (con sus correspondientes mecanismos de gestión y protección): semillas tradicionales; frutos del bosque; plantas nativas; hongos, bacterias y otros microorganismos; otros productos relacionados.</p> <p>Bioinsumos: biofertilizantes y otros inoculantes; biopesticidas; microorganismos eficaces; otros bioinsumos.</p> <p>Activos físicos que no se utilizan, activos ocultos: parcelas de tierra que no se utilizan; herramientas y equipos en desuso; productos o servicios fuera de estándar; tiempo de conexión a Internet.</p> <p>Otras prácticas agroecológicas (o soluciones basadas en la naturaleza): reciclaje; conservación de suelos y aguas; diversificación de agroecosistemas y cultivos relacionados; integración de sistemas agrícolas, ganaderos y forestales; gestión ecológica de enfermedades y plagas; valorización de conocimientos tradicionales.</p>
Fuerza de trabajo	<p>Familia: especialización interna; tiempo de trabajo.</p> <p>Cientes: especialización (tipo de aporte); tiempo de trabajo.</p> <p>Proveedores, intermediarios: especialización (tipo de aporte); logística y asociatividad; tiempo de trabajo.</p> <p>Voluntarios: estudiantes universitarios y técnicos que realizan prácticas e investigaciones, otros tipos de voluntariado.</p>

Categoría	Descripción
Habilidades	Asociatividad y capacidad de liderazgo y de trabajo en red: desarrollo de organizaciones; formación de líderes.
	Conocimientos y prácticas tradicionales de los productores.
	Conocimientos técnicos y comerciales existentes en el ecosistema de innovación: investigadores, extensionistas y talentos rurales (productores líderes).
	Participación y control social: participación en el diseño y la orientación de las políticas públicas; control social.
Clientes y mercados	Circuitos cortos: venta directa en el predio; ferias locales; ruedas de negocios digitales, mercados, otros circuitos cortos.
	Redes desterritorializadas (comunidades étnicas en mercados de destino): compra directa; promoción comercial; inversión (remesas); aporte de nuevas ideas para el territorio.
Instituciones y normas	Capacidades de servicio y otros recursos aportados por actores ligados a la agricultura familiar (equipos, infraestructura); ministerios y servicios públicos; municipios; empresas; organizaciones no gubernamentales (ONG) y fundaciones; fondos sociales; prestadores de servicios (formales e informales).
	Donaciones y préstamos de empresas: responsabilidad social o empresarial, exenciones tributarias.
	Redes sociales para obtener servicios: información, asistencia técnica, comercialización, financiamiento, trámites.
Ambiente cultural y aspectos cognitivos	Identidad sistémica como factor de autoorientación de territorios, cadenas productivas, asociaciones y empresas: mitos, historia y relatos; cultura e identidad; confianza mutua y comunidad; estereotipos positivos y orgullo local; puntos fijos (puntos de referencia), expectativas y objetivos.
	Arte, cultura y desarrollo comunitario como herramientas de creación de espacios: narrativa; comida local; gastronomía; eventos y festivales; arte público; transformación de espacios públicos; actividades musicales; rehabilitación de edificios; emprendimientos artísticos; promoción regional, publicidad; educación y capacitación.
	Activos inmateriales y otros intangibles: prestigio, reputación, clasificaciones y premios; certificaciones y sellos; marcas, imagen de marca y cuotas de mercado; monumentos y lugares turísticos.
	Sistemas de información: estudios, diagnósticos y memorias organizativas; mapas y sistemas de información geográfica; inventarios, bases de datos y registros de proyectos (incluidos proyectos abandonados); listados de mejores soluciones después de la primera (<i>second best</i>), fragmentos o componentes de sistemas.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de T. Baker y R. Nelson, "Creating something from nothing: resource construction through entrepreneurial bricolage", *Administrative Science Quarterly*, vol. 50, N° 3, 2005.

F. Plataformas de servicios cogestionadas

Se habla de plataformas porque se desea una intervención integral de los organismos del Estado, la sociedad civil y las empresas privadas. Se trata de romper la rigidez institucional para crear una amplia batería de servicios de apoyo (asistencia técnica, crédito, riego, comercialización, fomento exportador, servicios ecosistémicos, entre otros) que permitan abordar todas las necesidades de los productores. Estas plataformas se denominan "cogestionadas" porque se desea que los productores se involucren en la gestión de dichos servicios y políticas públicas. Ellos son

el punto de partida, pues se busca promover formas de autoorganización que sustituyan los modelos de organización centralizados y jerarquizados. Este aspecto es crítico pues el liderazgo, el propósito y el espíritu de los actores constituyen sin duda el principal factor de multiplicación.

La creación de plataformas cogestionadas supone la ampliación del papel que desempeñan los productores, para operar en diferentes esferas: desde el cofinanciamiento de los servicios de extensión por parte de los agricultores, hasta la valorización de recursos de inversión no utilizados, la coconstrucción (o el comantenimiento) de infraestructura o el diseño y la implementación de planes de negocios. Una plataforma cogestionada también supone la incorporación de nuevos actores, por ejemplo, agencias de cooperación internacional, empresas transnacionales, grandes y medianas empresas que operan a nivel local, organizaciones no gubernamentales (ONG) y universidades regionales o voluntarios interesados en promover la innovación y la recuperación ambiental. Este enfoque también debe caracterizarse por la incorporación de tecnología avanzada, especialmente plataformas digitales, con miras a acelerar la transición hacia modelos productivos más sostenibles (agroecología, bioeconomía). Se trata de incentivar la interacción y la cooperación social, las habilidades sociales, la improvisación y la creatividad.

Con estos cambios se busca ampliar la cobertura de los programas públicos y mejorar su pertinencia y calidad. En todo momento se busca reducir los costos de los programas públicos y los costos de inversión que los agricultores deben realizar en sus explotaciones. Aunque esta reducción de los costos no necesariamente significa una disminución de la calidad de las intervenciones (por ejemplo, extensión agrícola digital), es evidente que algunos proyectos son caros, exigen un grado elevado de inversión y son indispensables para aumentar la escala de los modelos de negocios. Como ya se ha señalado, se busca afrontar la restricción de los recursos públicos, haciendo de la necesidad virtud⁴.

Las plataformas cogestionadas así definidas integran diversas normas, tecnologías, servicios e instrumentos públicos y privados que se aplican en una determinada secuencia lógica, asignando un papel activo a los agricultores y los otros actores relacionados, a fin de optimizar el uso de los recursos disponibles. Son instrumentos que se integran en paquetes de costos variables, con aportes públicos y privados flexibles, y cuyas características específicas dependen de cada contexto y cada situación.

⁴ Alejandro Aravena, ganador del Premio Pritzker de Arquitectura 2016, especializado en viviendas sociales, afirma que: "La escasez de recursos obliga a la abundancia de sentido" (véase *Inspirarte*, 2021).

Para implementar este enfoque se propone una estrategia basada en políticas de autonomía y de bajo costo: al diseñar un programa de alcance público hay que asegurarse de haber aprovechado todos los liderazgos locales, así como todos los recursos propios que puedan servir para reducir sus costos, elevar su calidad y sus posibilidades de impacto.

Este planteamiento combina dos mecanismos que se asocian funcionalmente para la adquisición de mayor autonomía y que deben ser el punto de partida de todas las políticas públicas. Uno es el componente volitivo, que consiste en la labor y el compromiso de los actores locales. En términos sistémicos, se trata de las normas de autorregulación aplicadas por el propio sistema para relacionarse con el exterior. En términos prácticos, es lo que los líderes y las redes de líderes están dispuestos a dar para imprimir una dirección a la labor colectiva, generando un efecto amplificador y multiplicador que en última instancia se traducirá en impacto.

El otro componente corresponde a los recursos disponibles y sus formas de utilización: los recursos cognitivos (conocimientos técnicos y rutinas tecnológicas), y los medios materiales, energéticos y financieros de los agricultores y de los otros actores que forman parte del sistema local de innovación (organismos de gobierno, empresas, municipios, organizaciones, ONG, entre otros). Para potenciar su impacto, estas estrategias deben combinarse con tecnologías modernas, conocimientos científicos y políticas públicas que provienen de entes extraterritoriales.

Mediante las políticas de autonomía y de bajo costo se busca multiplicar las iniciativas públicas, muchas de las cuales pueden realizarse sin apoyo público, respondiendo a la invitación a la autoorientación realizada por el Estado (o en su ausencia, el meta-Estado) y a las ofertas establecidas en la estrategia de desarrollo rural. En circunstancias adversas, cuando el Estado está muy debilitado o no puede actuar, estas plataformas pueden aplicarse con el apoyo de ONG, universidades regionales, liceos técnicos o empresas privadas, aunque sea a pequeña escala.

Este concepto se basa en la capacidad de liderazgo, sinergia y colaboración entre actores. El problema principal consiste en generar incentivos para la cooperación. Este enfoque tiene un fuerte componente colaborativo, ya sea que se implemente con mayor o menor participación del Estado, por medio de Internet o de forma presencial en la interacción diaria sobre el terreno, según las orientaciones establecidas en las estrategias de desarrollo rural. Como la reducción de costos obliga a explorar todas las posibilidades, estas plataformas deben articularse con los sistemas nacionales, regionales y (sobre todo) locales de innovación.

La aplicación de estos criterios debe llevar al diseño de una plataforma de servicios que opere en forma integrada, incorporando tres tipos de políticas diferenciadas, cuya aplicación específica dependerá de la realidad de cada país y territorio:

- Programas de inversión productiva de bajo costo, basados en la movilización de recursos locales y tecnología avanzada. Se incluyen aquí tanto el mejoramiento de capacidades (extensión, capacitación, comercialización) como las inversiones “duras”, (camino, riego, investigación y desarrollo (I+D), fertilizantes, recuperación ambiental, entre otras), en general de alto costo, pero que pueden realizarse aplicando el concepto de “autonomía y bajo costo”.
- Programas de inversión productiva de alto costo, que son insoslayables para escalar, abordar bloqueos de mayor envergadura, cerrar grandes brechas y aprovechar oportunidades. A nivel predial prevén inversiones caras y complejas, como los sistemas de riego, las plantaciones frutícolas, la creación de planteles genéticos o la compra de equipos y maquinaria. A nivel territorial se trata especialmente de infraestructura pública, que moviliza grandes volúmenes de inversión.
- Programas de prestación de servicios ecosistémicos, basados en pagos realizados por entidades externas (gobiernos, fondos internacionales) en zonas de producción agrícola, que complementen el trabajo realizado por los dos tipos programas de inversión mencionados.

El concepto de plataforma cogestionada puede ser útil para romper situaciones de inmovilismo pues abre una nueva perspectiva: la acción se vuelve multicéntrica, la provisión de servicios se divide entre varios polos activos y múltiples actores pueden tomar iniciativas. Todos tienen dignidad propia y todos desempeñan un papel (véanse los recuadros V.3 y V.4). Se aplica la regla de que quien actúa debe ser dueño de sus decisiones, pues se trata de sujetos autónomos (Vendryès, 1981, p. 110). Este cambio permite pasar a un enfoque más ciudadano y comunitario, que supone un cambio cultural para superar el paradigma tradicional aplicado en las áreas más pobres, caracterizado por la fuerte dependencia del Estado. Al aplicar este enfoque se logra una mayor estabilidad social y se agrega valor a nivel de la cadena o el territorio, que se suma a las ganancias de productividad logradas con la inversión aplicada en las explotaciones y las empresas.

Recuadro V.3 Sistemas locales de innovación

A nivel nacional, el trabajo de fomento de la agricultura familiar y las pequeñas y medianas empresas (pymes) rurales debe insertarse en el sistema nacional de innovación. Sin embargo, las estrategias centradas en plataformas cogestionadas deben dar un paso adicional: es necesario delimitar y estudiar los espacios locales para determinar todas las sinergias que pueden generarse entre las empresas campesinas, las pymes rurales, las grandes y medianas empresas agrícolas, las agroindustrias, los institutos técnicos, las universidades, las escuelas agrícolas y técnicas, los líderes tecnológicos (promotores comunitarios, talentos rurales), los municipios, las agencias del Estado, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones de la sociedad civil que operan en dicho espacio. Este análisis también debe servir para evaluar la manera en que se aplican los fondos públicos (y privados) que se movilizan mediante la estrategia de desarrollo rural así como para solucionar conflictos y evitar la duplicación de tareas.

La utilidad del concepto de sistema local de innovación radica en la posibilidad de realizar un análisis detallado del potencial de los actores que intervienen en un determinado territorio, llegando incluso a identificar a quienes pueden hacer la más modesta de las contribuciones. Este ejercicio no es viable cuando solo se opera a nivel nacional y regional, pues la complejidad de dichos sistemas invisibiliza el aporte que pueden hacer los “pequeños actores” (por ejemplo, un liceo técnico local), muchos de los cuales, sin embargo, pueden contribuir en forma determinante al éxito de los proyectos de desarrollo.

Fuente: Elaboración propia.

Recuadro V.4 Soluciones endógenas y transformación del sistema alimentario: reflexiones a partir de una experiencia colombiana

La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha afectado la movilidad y las posibilidades de acceder a plataformas de servicios, las formas de intercambio de información, las relaciones y la vida colectiva de las personas. En las comunidades rurales aisladas, esta situación se ha enfrentado mediante la implementación de proyectos que combinan el uso de la radio y las tecnologías digitales, junto con una activa participación de las comunidades locales.

Este es el caso de la organización no gubernamental (ONG) Colnodo, que promueve proyectos de “baja escala” en Colombia, junto con cooperativas, grupos de vecinos, municipios y ONG. La idea es fomentar la comunicación entre los productores y los habitantes de las zonas rurales, articulando radios comunitarias con sistemas digitales para producir contenido propio (información general, entrevistas, relatos, entre otros) que facilita la realización de negocios y el acceso a servicios (banca, asistencia técnica, compras en línea, entre otros), así como la participación en redes de amigos y familiares. Estas tecnologías brindan servicios y aceleran la transición a la sociedad digital. El resultado final es un mejoramiento sustantivo de la calidad de vida.

Los contextos son diferentes, al igual que las soluciones digitales. Existen diferentes opciones tecnológicas para conectar a estas radios con el mundo digital. Se utiliza siempre tecnología de bajo costo, cuyas características específicas dependen de cada contexto y cada situación. En algunos casos se emplea fibra óptica y, en otros, tecnologías inalámbricas de larga distancia (bandas libres o licenciadas), junto con computadoras y equipos baratos y *software* libre.

La comunidad local comparte los costos de esta infraestructura, se hace cargo de su mantenimiento y organiza programas de capacitación para ampliar las capacidades y habilidades de las personas. Son soluciones endógenas que surgen de una forma diferente de ver las tecnologías. Para todo ello se buscan alianzas con empresas, ONG, organismos del gobierno, instituciones académicas y entidades internacionales.

Las comunidades se fortalecen, ganan autonomía y se empoderan gracias a la tecnología.

Este caso es importante porque constituye una solución comunitaria a una brecha existente y tiene un impacto directo en todas las familias del territorio. El programa es pertinente, de primera necesidad y es organizado por la propia comunidad. Por eso se habla de soluciones endógenas (IICA/BID/Microsoft, 2020), que conectan a dicha comunidad con el sistema global y a menudo no se registran en las estadísticas. Este tipo de experiencia puede verse como un ejemplo de plataforma de servicios cogestionada.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de L. Chamorro, "Uso estratégico de Internet para el desarrollo, Colombia", presentación efectuada en el seminario web Reducción de Brecha Digital en las Zonas Rurales de América Latina y el Caribe: Hacia una Revolución Agrícola Digital, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 16 de febrero de 2021 [en línea] https://www.facebook.com/watch/live/?v=415404833075507&ref=watch_permalink; e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)/ Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Microsoft, *Conectividad rural en América Latina y el Caribe: un puente al desarrollo sostenible en tiempos de pandemia*, San José, 2020.

1. Mejoramiento productivo: inversiones de bajo costo

Las inversiones de costos moderados se basan en un uso importante de recursos locales (cognitivos, económicos y materiales) y la valorización de los avances tecnológicos accesibles a los productores y las pymes rurales (sobre todo soluciones basadas en plataformas móviles). Como se mencionó, ello supone altos niveles de compromiso y conocimiento. Para generar estas condiciones es indispensable entablar un diálogo con los actores locales, en el que, mediante las estrategias de desarrollo rural, se definan claramente los recursos disponibles y los objetivos que se desea lograr.

Existen muchas líneas de trabajo que, en forma tácita o explícita, han aplicado con éxito el concepto de actividades autónomas y recursos propios: financiamiento, gestión de información, extensión, comercialización, investigación, gestión ambiental, entre otros. Un caso paradigmático es el programa Haku Wiñay utilizado en el Perú, que se caracteriza por movilizar los recursos cognitivos de los agricultores (véase el recuadro V.5). Un enfoque equivalente ha sido utilizado por el Programa Campesino a Campesino en Nicaragua, que opera mediante promotores comunitarios seleccionados por la comunidad, que se encargan de dirigir las labores de capacitación y extensión (véase el recuadro V.6). En Chile, el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) ha creado un sistema de extensión horizontal que funciona como un directorio digital de líderes tecnológicos

seleccionados por sus pares, denominado Talentos Rurales⁵. Esta experiencia cuenta con el apoyo de Procasur, entidad que ha implementado proyectos análogos en otros países y regiones (Procasur, 2016)⁶. La metodología de Procasur prevé un comité local de gestión del conocimiento, encargado de la selección de personas para el programa Talentos Rurales. Aplicando este mismo concepto, bajo el enfoque de actividades autónomas y recursos propios, la función de este comité debería ampliarse para incluir también la determinación de los recursos propios que existen a nivel comunitario. Este ejercicio, aplicado por los comités locales, supone un razonamiento específico sobre cada situación, que es la única forma de construir una estrategia colectiva viable y lo más eficiente posible.

Recuadro V.5

Perú: el sistema de extensión horizontal Haku Wiñay

Haku Wiñay es un programa de extensión rural ejecutado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (por medio del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES)) y financiado con fondos del tesoro público del gobierno del Perú. Mediante este programa, FONCODES interviene en hogares en situación de pobreza, en articulación con otros programas sectoriales y los gobiernos regionales y locales, para aumentar las oportunidades y capacidades de los hogares e incrementar sus ingresos. Haku Wiñay es una intervención de gran escala (más de 100.000 hogares situados en centros poblados de distritos en situación de pobreza extrema) que se divide en cuatro componentes: i) fortalecimiento y consolidación de los sistemas de producción familiar rural; ii) mejora de la vivienda saludable; iii) promoción de negocios rurales inclusivos, y; iv) fomento de las capacidades financieras.

Una de las características de este programa es que las actividades de extensión son realizadas por los yachachiqs, en algunos casos campesinos sabios, en otros técnicos locales, la mayor parte de ellos jóvenes que residen en la zona. Como señala uno de ellos: “A nosotros los yachachiq lo que nos diferencia de otro tipo de técnico es que el yachachiq es un campesino que sabe y enseña. Nosotros vivimos en el mismo lugar, permanecemos durante los cinco días de la semana, convivimos, compartimos sus costumbres, sus actividades, las cosechas” (Satacuro y otros, citados en ETC Andes, 2016).

Además de consejos técnicos, este programa promueve la realización de pequeñas inversiones a fondo perdido, bajo la supervisión de la propia comunidad (núcleos ejecutores). A pesar de su corto período de ejecución, este programa ha logrado excelentes resultados en la gestión tecnológica de los cultivos y la crianza de animales, el mejoramiento de la salud, el cuidado del medio ambiente y el incremento de los ingresos de los hogares.

Fuente: O. Sotomayor y otros, *Plataformas co-gestionadas y red de redes: nuevas formas de prestación de servicios para implementar la Agenda 2030*, 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, Documento N° 29, Santiago, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2019.

⁵ Véase [en línea] <http://www.indap.gob.cl/noticias/talentos-rurales-aspiran-crear-gran-red-nacional-para-asesorar-otros-productores-del-pais>.

⁶ Véase [en línea] <https://procasur.org/>.

Recuadro V.6**Nicaragua: el sistema de extensión horizontal
Programa Campesino a Campesino**

El Programa Campesino a Campesino, promovido por la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG) de Nicaragua, es un modelo de extensión participativa que lleva 30 años de ejecución, con un impacto positivo y buenos resultados. La idea surgió hacia fines de la década de 1970 en una organización no gubernamental (ONG) que trabajaba en Guatemala (Vecinos Mundiales) y empleaba métodos de enseñanza provenientes de la educación popular. El trabajo se inició con el rescate de tecnologías ancestrales de gestión de la agricultura y un programa de conservación de los suelos y el agua, alrededor del cual se fue gestando la organización local. Posteriormente, en 1987 se realizaron reuniones y visitas a campesinos de México, en virtud de un convenio entre la UNAG, la Fundación Ford y la ONG mexicana Servicio, Desarrollo y Paz, A.C. (SEDEPAC).

A partir de esa época, la UNAG ha desarrollado el Programa Campesino a Campesino bajo los principios y las metodologías desarrolladas con esos primeros grupos, centrándose en un programa de conservación de los suelos orientado a pequeños agricultores de las laderas en la zona del Pacífico seco de Nicaragua. El programa incluyó la capacitación de campesinos, que luego se convirtieron en promotores voluntarios, capaces de conducir y transformar sus métodos de trabajo, irradiando nuevos conocimientos técnicos a sus comunidades. Estos promotores trabajan con el apoyo de extensionistas externos, en estrecha coordinación con las comunidades, e implementan un programa anual de trabajo que incluye visitas, reuniones, talleres y días de campo y, en algunos casos, pequeños fondos de inversión aportados por la cooperación internacional. En 2015 el programa atendía a 23.000 familias con 2.500 promotores a nivel nacional.

Fuente: Fundación para el Desarrollo Tecnológico Agropecuario y Forestal de Nicaragua (FUNICA), *Programa Campesino a Campesino en Nicaragua: 30 años innovando con los campesinos. Un modelo de extensión rural participativa*, Managua, 2017.

Existen otros casos interesantes en el Brasil y Chile en los que se aplica la misma idea al riego, la infraestructura caminera, el procesamiento de alimentos y la comercialización (véase el recuadro V.7). Por supuesto, esta lista no es exhaustiva y debería ampliarse a otros ámbitos de trabajo y otros países. Recientemente, la Plataforma de Acción Climática en Agricultura (PLACA), la CEPAL y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) han promovido una iniciativa para crear un banco de soluciones tecnológicas de bajo costo y/o basadas en recursos locales⁷.

Recuadro V.7**Brasil y Chile: programas de infraestructura de bajo costo**

- **Programa nacional de apoyo a la captación de aguas de lluvias y otras tecnologías sociales (Programa cisternas):** financiado por el Ministerio de Desarrollo Social del Brasil desde 2003, busca promover el acceso al agua para el consumo humano y la producción de alimentos por medio de la implementación de tecnologías sociales simples y de bajo costo. Este programa se aplica en la región semiárida del nordeste brasileño, utilizando principalmente sistemas de captación y tecnología de cisternas que almacenan agua de lluvia para utilizarla en los meses más secos del año.

⁷ Véase [en línea] <https://accionclimaticaplaca.org/es/listing/soliciones-tecnologicas-recursos-locales/>.

- **Programa de Caminos Intraprediales:** implementado en Chile por el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) en la región de Aysén, un área patagónica boscosa, de geografía montañosa y con grandes déficits de infraestructura. En esas condiciones, los pequeños agricultores no tienen caminos para entrar a sus propiedades. Ello impide la circulación de las personas y las mercancías y el aumento de la superficie productiva, pues los agricultores deben hacer todo a caballo y con carretas, con grandes dificultades de movilidad. Entre 2014 y 2017, con el apoyo del Gobierno Regional de Aysén y el Plan Especial de Desarrollo para Zonas Extremas (PEDZE), INDAP realizó 126 proyectos y completó un total de 206 km de caminos intraprediales individuales y asociativos. Este programa tuvo costos inferiores al 10% de los costos de los caminos públicos construidos por el Ministerio de Obras Públicas (MOP) en la región y colmó una laguna de política pública (los caminos intraprediales y comunitarios no son una prioridad para el MOP). INDAP diseñó un sistema de licitaciones dirigido a consultores y pequeñas empresas constructoras locales, promovió la reutilización de desechos de construcción e incentivó la participación de los propios productores en el diseño y la ejecución de los proyectos, generando un nuevo estándar, mucho más económico, eficiente y funcional para responder a la realidad regional.
- **Proyecto piloto sala móvil de procesamiento de alimentos:** se implementa mediante un contenedor habilitado con todas las condiciones y el equipo necesarios para procesar alimentos (especialmente hongo morilla, maqui y rosa mosqueta) y productos forestales no madereros que se recolectan en el bosque y se destinan al mercado interno y a la exportación. La sala de procesamiento cumple con los estándares del Ministerio de Salud. Se transporta sobre un camión y se instala en las comunidades campesinas por plazos limitados, de una o dos semanas. Este programa, implementado en la región de Aysén por el Instituto Forestal (INFOR) de Chile, realiza talleres de capacitación y giras técnicas.
- **Proyecto de riego y agua potable de Llanos del Lagarto:** implementado en la comuna y provincia de Huasco con el apoyo del MOP e INDAP, el proyecto se distingue por conectar dos sistemas que en Chile han funcionado tradicionalmente en forma separada: el riego y el agua potable. Gracias a una nueva figura jurídica y a la realización de inversiones complementarias (estanque acumulador, potabilizador), se utilizó la infraestructura de riego ya existente, construida por INDAP y la comunidad, para obtener agua potable, con arreglo a la normativa sanitaria. Si bien los proyectos de agua potable rural del MOP suelen llevar de cuatro a cinco años, esta modalidad de trabajo redujo ese plazo a poco más de un año, con un considerable ahorro de costos.
- **Programa de Mercados Campesinos:** habilitación de ferias locales estandarizadas: imagen empresarial (diseño general), equipos e infraestructura (cenefas, carpas, pendones, mesones, balanzas, bolsas reciclables, pecheras y otros), Sello Manos Campesinas, participación en ferias regionales y nacionales, capacitación. Realizado por INDAP en conjunto con municipalidades de todo el país.

Fuente: O. Sotomayor y otros, *Plataformas co-gestionadas y red de redes: nuevas formas de prestación de servicios para implementar la Agenda 2030*, 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, Documento N° 29, Santiago, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2019.

2. Mejoramiento productivo: inversiones de alto costo

El uso de instrumentos de impacto efectivo y costos moderados no supone la renuncia a la obligación de realizar inversiones de gran envergadura si se desea cerrar las brechas tecnológicas para paliar los problemas ambientales y de competitividad. La eliminación de la pobreza rural y el desarrollo de la agricultura familiar requieren inversiones de mayor costo en determinadas áreas, que son indispensables para generar infraestructura de base y recapitalizar las explotaciones, las pymes y los territorios rurales. En estas áreas existe un umbral mínimo en materia de inversión que necesariamente hay que traspasar para obtener buenos resultados y un impacto positivo.

Las principales líneas de inversión de costo más elevado son: riego; energía; maquinaria; hatos ganaderos con animales de raza; plantaciones frutícolas y forestales; fertilizantes, semillas certificadas y otros insumos de alto valor; infraestructura predial (cercos, bodegas, vehículos, entre otros); minisalas de procesamiento agroindustrial; digitalización de la agricultura (uso de satélites, drones, robots y sensores) e infraestructura turística, entre muchas otras. Una lista equivalente podría hacerse en el área de la infraestructura territorial.

El financiamiento es crítico. Si no se alcanzan niveles mínimos, no hay posibilidades reales de avanzar. Es por eso que este tema debe incluirse siempre en la agenda que los ministerios sectoriales (entre otros, los ministerios de agricultura) tienen con los ministerios de finanzas, así como en la agenda de la agricultura familiar, las cámaras empresariales, las ONG y otros actores de la sociedad civil.

El financiamiento de este tipo de proyectos es prioritario para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos en la Agenda 2030 y podría promoverse mediante un fondo especial de preparación de proyectos, con miras a elaborar una cartera que pueda presentarse a diferentes entidades (Díaz Bonilla y Saravia, 2019). Al considerar que esta iniciativa supone un presupuesto importante, se visualizan siete líneas de financiación:

- i) Créditos accesibles y baratos por medio de la banca de desarrollo, bancos privados y cooperativas de microcrédito. Esta línea de trabajo es prioritaria, y quizás la más importante, por diversas razones. Por una parte, es más fácil de financiar porque, desde el punto de vista de la contabilidad fiscal, el crédito no se considera gasto fiscal pues si la recuperación es efectiva se funciona con la lógica de fondo rotatorio. Por otra parte, el crédito es adecuado en la medida en que demanda una contrapartida, un compromiso activo de las empresas. Si bien el crédito es la forma más fácil de apoyar a las empresas, es

fundamental que se apliquen bajas tasas de interés (idealmente, cercanas al 0%) y sistemas de garantías para créditos asociativos de mayor envergadura. Como contrapartida, es fundamental que las empresas cumplan sus compromisos y se alcancen buenas tasas de recuperación.

- ii) Subsidios proporcionados por el Estado. Esta línea también es relevante, sobre todo para financiar inversiones importantes (riego, suelos, maquinaria, equipos básicos, entre otras) que las empresas no logran cubrir con sus flujos de caja. Por su alto costo, además de financiar inversiones estratégicas realizadas por empresas en forma individual, esta línea debe orientarse sobre todo a inversiones colectivas (pequeñas represas de agua, canales de riego, salas de procesamiento, maquinaria y comercialización, entre otras).
- iii) Exenciones tributarias que permitan financiar proyectos de investigación y desarrollo (I+D), infraestructura, ferias comerciales e iniciativas culturales. Estos mecanismos existen en muchos países de la región y tienen la ventaja de operar mediante ventanillas, sin concursos públicos. Esto reduce la incertidumbre en el proceso de presentación de proyectos, pues basta la voluntad de la empresa, independientemente de que el trámite burocrático pueda ser más o menos extenso.
- iv) Proyectos financiados por entidades parafiscales. Tienen la ventaja de generar la base económica para implementar programas estratégicos con una visión a largo plazo, que se ejecutan independientemente del ciclo político. En la región existen iniciativas exitosas, pero es necesario ampliar y mejorar este sistema a fin de reforzar su legitimidad política frente a la sociedad. Por ejemplo, las nuevas entidades parafiscales deben ser más inclusivas y sostenibles. Esto supone reservar una fracción del presupuesto para apoyar proyectos de agricultura familiar o proyectos ambientales que afectan a los territorios o las cadenas (por ejemplo, producción limpia).
- v) Financiamiento a fondo perdido vinculado a empresas privadas (responsabilidad social empresarial, valor compartido), fondos sociales de inversión, fundaciones, ONG y otras entidades privadas. Esta línea debe conceptualizarse como una tercera fase (pospandemia), en la que se pasa de la filantropía (responsabilidad social empresarial) y la actividad central (valor compartido) al financiamiento de estrategias colectivas dirigidas a evitar nuevos riesgos sistémicos. Las ONG también pueden evolucionar hacia una conexión más fuerte con las empresas y las demandas ciudadanas (como muchas efectivamente han hecho), desempeñando un papel más activo en materia de intervenciones públicas.

- vi) Fondos ambientales vinculados con el cambio climático, como el Fondo Verde para el Clima y otras iniciativas análogas. Esta área tiene un gran potencial y hay fondos disponibles (Tapia y Morales, 2019) que tienden a crecer a medida que avanza el debate mundial sobre cambio climático, como pudo constatarse en la reciente Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP 26). El desafío es aplicarlos en territorios con grandes áreas dedicadas a la agricultura familiar, como se hizo recientemente en Costa Rica con la implementación de medidas de mitigación apropiadas para cada país en el sector cafetero (GIZ, 2020), y vincularlos con estrategias ciudadanas y sistemas de financiación colectiva (*crowdfunding*).
- vii) Compras públicas responsables. En la región se ha acumulado una gran experiencia en materia de encadenamiento de la agricultura familiar con los programas de compras públicas responsables, especialmente en el área de la alimentación escolar. Estos sistemas generan una demanda de alimentos y, en rigor, no constituyen un mecanismo de financiamiento. Sin embargo, desde el punto de vista sectorial, son un ejemplo de apalancamiento financiero, en la medida en que esta línea de trabajo ya está financiada por programas de alimentación escolar, hospitalarios y equivalentes ejecutados por otros ministerios sectoriales.

A estas siete líneas de financiamiento se debe sumar la aplicación del concepto de actividades autónomas y recursos propios que, como ya se mencionó, también puede aplicarse en áreas que suponen altos volúmenes de inversión, como el riego o la construcción de caminos rurales (véase el recuadro V.7). Las posibilidades son múltiples, sobre todo cuando se definen y diseñan en forma participativa, apelando a los conocimientos de los productores, la comunidad local, las empresas y la comunidad científica. Al aplicar la inteligencia colectiva siempre es posible imaginar soluciones que reducen los costos de inversión y tienen un alto nivel de eficiencia técnica.

3. Pago por servicios ecosistémicos

Existe una considerable experiencia acumulada en materia de prestación de servicios ecosistémicos, gracias al valor creciente de la diversidad biológica (diversidad de especies, hábitats (ecosistemas) y genes dentro de cada especie), hoy considerada clave para la estabilidad global.

En general, los beneficios que se pueden extraer de esta riqueza natural se clasifican en cuatro categorías: i) servicios de aprovisionamiento (suministro de agua, alimentos, combustibles de biomasa, materia prima para productos farmacéuticos y otros recursos); ii) servicios de regulación

del clima, el agua y el aire; iii) servicios culturales, recreativos, científicos, emocionales y de belleza escénica, entre otros; iv) servicios de apoyo a la producción primaria (mediante la fotosíntesis) y la actividad productiva en general, incluidos la formación de suelos y el mejoramiento del ciclo de nutrientes (Millennium Ecosystem Assessment, 2005).

La articulación de este tipo de mecanismos con los programas de fomento productivo en zonas rezagadas constituye una novedad que debería explorarse. En general, ambos tipos de programas se han ejecutado en forma separada, abordando los aspectos productivos por un lado y los aspectos ambientales por otro. Entre otras razones, esta dicotomía se explica por el tipo de agricultura predominante en muchos territorios rurales, basada en insumos industriales, que en muchos sentidos es incompatible con la existencia de áreas naturales o con procesos globales como el cambio climático. En la actualidad, ambas dimensiones pueden converger gracias a nuevos procesos en desarrollo, como la transición agroecológica, la bioeconomía y la digitalización de la agricultura y el mundo rural. Además, en la región existen muchas áreas campesinas e indígenas que, ya sea por su visión del mundo, por elección o por la situación de pobreza en que se encuentran, siempre han practicado la agroecología o la agricultura orgánica.

La incorporación orgánica de la prestación de servicios ecosistémicos para generar nuevos ingresos para los agricultores puede crear sinergias importantes en los proyectos de desarrollo económico, pues valoriza un recurso ya gestionado por las comunidades locales. Implementar esta medida de política es relativamente fácil, pues las comunidades conocen bien sus ecosistemas y tienen valiosos conocimientos técnicos. La principal novedad de este tipo de políticas es la conexión de los fondos ambientales con una amplia red de productores agrícolas dispuestos a prestar este tipo de servicios junto con otros actores locales, manteniendo al mismo tiempo sus actividades agrícolas. Otra novedad sería optimizar el potencial productivo de esos ecosistemas mediante planes de inversión pagados por dichos servicios. Ello supone la definición de criterios detallados para delimitar las zonas o los territorios objeto de un plan de intervención, generando servicios ecosistémicos en paralelo a los procesos de desarrollo económico que ya están en marcha, apoyados por los programas “agrícolas” tradicionales. Existen experiencias puntuales de conexión de ambos mundos con resultados muy positivos, que deberían llevarse a una escala mayor en forma rápida y sistemática (FAO, 2020).

Este sistema adquirirá más validez en el mediano y largo plazo, cuando la sociedad del conocimiento finalmente supere la actual ley de generación de valor, por la que la obtención de ingresos depende del

trabajo humano. La ruptura tecnológica que marca el pasaje de la era de la energía a la era de la información tiene como una de sus principales consecuencias la producción de una cantidad cada vez mayor de bienes y servicios con una cantidad cada vez menor de trabajo humano. En el escenario actual, los sistemas de pago por servicios ambientales pueden ser un instrumento de experimentación para avanzar hacia esa nueva etapa. Esta línea de reflexión es prioritaria si se considera el fenómeno de desempleo estructural que se originará en el mundo rural con la digitalización y otros avances tecnológicos.

G. La necesidad de una nueva caja de herramientas

En todos los países de la región se han registrado diversas y ricas experiencias concretas relacionadas con todos los instrumentos mencionados. Un área de trabajo interesante podría ser su sistematización de acuerdo con un patrón común que permita hacer comparaciones. Para ello se recomienda la realización de estudios, concursos de experiencias innovadoras, giras técnicas y talleres en cada país, con la participación de dirigentes sociales, autoridades, profesionales y técnicos de terreno y otros actores relevantes.

Para ampliar los horizontes de innovación social también es necesario generar espacios para fomentar el aprendizaje y la experimentación, en los que se apliquen principios y criterios de acción diferentes con respecto a los que prevalecen en la actualidad. De este modo, se podrá crear una caja de herramientas más amplia para ofrecer a gobiernos, municipios, organizaciones sociales, empresas y otros actores de la sociedad civil.

H. Medición y rendición de cuentas

Todas las estrategias se juzgan de acuerdo con sus resultados. Ello implica medir los efectos de las intervenciones públicas y privadas. Existe una vasta literatura sobre diferentes estratificaciones y métodos para captar la complejidad del mundo rural (RIMISP, 2012; Dirven, 2019). Para una evaluación del impacto eficaz en todas las intervenciones públicas es necesario imaginar nuevos sistemas de medición, aplicando el concepto de actividades autónomas y recursos propios antes enunciado. El desafío es de tipo metodológico y presupuestario: ¿cómo definir nuevos estándares y evaluar las intervenciones públicas con costos reducidos, apelando a una movilización de tecnología avanzada y de todos los recursos locales disponibles?, ¿cómo valorar las actividades autónomas y los recursos propios, cuya espontaneidad y multiplicidad dificultan la medición y la comparación?

El uso de plataformas digitales y otras tecnologías avanzadas también debe desempeñar un papel relevante en esta tarea. Para ello se

requiere elaborar bases de datos de productores, definir líneas de base, realizar estudios de caso y establecer sistemas de medición baratos y sencillos, a partir de diversas fuentes y métodos:

- Información generada internamente en los sistemas de control de gestión de la institución o el programa que se evalúa.
- Articulación con otras bases de datos del Estado⁸.
- Muestras razonadas.
- Encuestas de satisfacción de usuarios (productores).
- Estudios de caso.
- Participación de los propios funcionarios, agricultores y otros actores líderes en tareas de evaluación: reuniones especiales de evaluación; “inspectores” de nivel supralocal encargados de analizar los resultados⁹.
- Colaboración con estudiantes universitarios y otros actores voluntarios de la sociedad civil, debidamente supervisados, para realizar tareas de investigación¹⁰.
- Macrodatos, uso de fuentes de información no tradicionales. Datos digitales provenientes de redes sociales, contenido de páginas web, transacciones electrónicas, celulares, Sistema de Posicionamiento Global (GPS).
- Otros.

La gestión estratégica de esta información debe servir tanto para implementar la rendición de cuentas frente a los productores y otros actores, como para estructurar un relato coherente, una narrativa diversa que sirva para visibilizar la estrategia de desarrollo rural y la operación de la plataforma de servicios, dimensionando su utilidad y su potencial de impacto.

Es importante que estas evaluaciones abarquen períodos relativamente largos (como mínimo cinco años), a fin de registrar los efectos acumulativos de las intervenciones. Sin embargo, también es necesario aplicar sistemas de monitoreo intermedio, para asegurar que se avanza en la dirección correcta y justificar presupuestos a más corto plazo. A partir de esos resultados, es posible diseñar estrategias de comunicación *ad hoc*, que sirvan para implementar nuevos proyectos y obtener nuevos recursos presupuestarios.

⁸ Véase, por ejemplo, el caso del Registro Social de Hogares de Chile (Laboratorio de Gobierno/ Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile, 2018).

⁹ Como referencia, véase el papel de los profesores comprometidos con la investigación (*evidence champion*) sobre el aprendizaje en las escuelas de Inglaterra (Godfrey, 2017).

¹⁰ Véase por ejemplo el modelo Science Shop utilizado en Europa [en línea] <https://www.livingknowledge.org/science-shops/about-science-shops/>.

Conclusiones

Este trabajo se concluye en medio de la pandemia global de enfermedad por coronavirus (COVID-19), que tiene un fuerte impacto en la sociedad mundial y, entre otros aspectos, en el sistema alimentario. Esta ocurre cuando el mundo experimenta un rápido salto tecnológico y se enfrentan nuevos problemas sistémicos, como la persistencia de la pobreza, la presión demográfica, el riesgo de nuevas pandemias y el calentamiento global. Este cuadro restrictivo y desafiante obliga a pensar de manera diferente para salir adelante.

A sabiendas de que el proceso de reproducción social es el resultado de la concurrencia de muchos factores y de que no hay, por lo tanto, teleología ni causas exclusivas, en este libro se ha intentado reflexionar sobre la aplicación de métodos no jerárquicos de coordinación para promover la inversión productiva y fomentar el desarrollo económico en el mundo agrícola y rural. En el texto hemos partido de la premisa de que el Estado siempre desempeñará un papel importante y de que las políticas públicas siempre deben desplegarse al amparo de sus estructuras. Sin embargo, es posible que la pandemia fortalezca la tendencia a un mayor autogobierno y a una mayor participación de la sociedad civil en las políticas públicas de América Latina y el Caribe y que el impacto de la crisis sea de tal magnitud que haga necesario apelar a la ciudadanía para construir el nuevo modelo.

Aunque no exclusivamente, se consideró de especial interés analizar cómo actuar en contextos institucionales y políticos de limitada capacidad estatal, muy frecuentes en los territorios rurales y las cadenas productivas de la región. Desde esa perspectiva, el problema normativo tiene una doble dimensión: por una parte, se trata de activar la capacidad interna

de los sistemas parciales en el marco de sistemas de autoorganización y autorregulación y, por otra, se busca compatibilizar ese impulso con las fuerzas de otros sistemas, considerando determinadas restricciones contextuales y el hecho de que todos buscan su propia autonomía. Bajo una adecuada coordinación pública y privada, se le otorga legitimidad y capacidad de gobernanza al proceso de cambio y, a su vez, esa participación social es en sí misma una “solución organizativa” que optimiza el uso de los recursos, aumenta la productividad y genera más valor colectivo. Todo ello requiere nuevas reglas de arbitraje, a fin de permitir que las personas y los grupos sociales tengan una perspectiva cada vez más coherente y mejor organizada de la realidad que los rodea y, con ello, más eficacia, estabilidad y autonomía.

El paradigma de la autonomía y la autoorganización proporciona metáforas, conceptos y lógicas de operación que pueden ser útiles para enfrentar la complejidad de la sociedad actual. Un criterio central ordena toda la estrategia: se busca una mayor autonomía de los sujetos sociales frente al exterior. Ello supone niveles productivos mínimos y autonomía económica en todos los tipos de empresas. Esta condición es esencial, pues equivale a la autonomía metabólica de los organismos vivos.

Para alcanzar estos niveles se necesitan objetivos productivos que funcionen como “atractores” o “puntos fijos”, a fin de anclar las expectativas y movilizar a los actores sociales, buscando la autorregulación de los sistemas y la satisfacción (y no decepción) de dichas expectativas. El sistema vincula su movimiento a un objeto externo. En el caso de la agricultura familiar, se busca invertir para aumentar la productividad y obtener los ingresos básicos para alcanzar un determinado nivel de vida. En el caso de las empresas más grandes, se trata de generar ingresos que, al reinvertirse, también mejoren su productividad y autonomía. Todos estos objetivos productivos deben definirse en función de la realidad de cada territorio y cada cadena.

Esos objetivos productivos son esenciales para definir y precisar las conversaciones. Esto significa retomar un enfoque flexible de prioridad sectorial y subrayar la importancia de la agricultura (y de la bioeconomía) para dinamizar la economía rural. Esto es lo que se denomina “enfoque sectorial ampliado”: ni territorios encerrados en sí mismos, desconectados de las tendencias mundiales y que operan en forma endógena, ni cadenas globales, abstractas, sin anclaje territorial, actores sociales y estructuras de poder. Los nuevos enfoques de desarrollo agrícola y rural conectan los dos extremos de la cadena y consideran el binomio cadena-territorio como una sola unidad.

Estos nuevos enfoques suponen políticas diferenciadas según el costo, es decir, una nueva distinción (alto costo-bajo costo) para hacer frente a los escenarios fiscales que cada país enfrentará después de la pandemia.

La integración del mundo del desarrollo productivo con la prestación de servicios ecosistémicos también constituye una innovación. Hasta la fecha, ambos mundos operan en forma separada, lo que podría superarse si las áreas campesinas densamente pobladas también empezaran a prestar este tipo de servicios.

Todos los programas se diseñan sobre la base de liderazgos locales que valorizan sus recursos locales y los combinan con tecnología avanzada. Es lo que se ha denominado “actividades autónomas y recursos propios”, criterio con el que se busca reducir el costo de las intervenciones y mejorar su pertinencia y calidad. Aunque la participación de las comunidades rurales y de otros actores es esencial, el papel del Estado siempre es insustituible, incluso cuando hay equivalentes funcionales que pueden reemplazar parcialmente su función.

En las zonas rurales de la región hay un gran potencial productivo cuya valorización es fundamental para avanzar en materia de desarrollo económico, social y ambiental. Para ello se propone un enfoque que prevé políticas públicas diseñadas para reducir costos y ampliar la cobertura, implementadas mediante una alianza entre el Estado, las empresas y las comunidades locales. Esto requiere líderes activos y grupos sociales estables, autorregulados, con un profundo conocimiento de sí mismos y dispuestos a participar en un proceso continuo de mejoramiento y transformación.

El planteamiento del problema del desarrollo en términos de sentido (en el capítulo II se presenta la caracterización de sentido propuesta por Luhmann (1995)) abre nuevas perspectivas para evaluar el impacto de las intervenciones. Eso es lo que se constata en muchas actividades realizadas en el medio rural, en condiciones muy difíciles, en diversos países y territorios. Hay muchos proyectos rurales exitosos e inspiradores, plenos de sentido, que son el resultado de iniciativas innovadoras, que tienen efectos multiplicadores, y líderes que actúan en forma eficaz. Es necesario aumentar la escala de estos proyectos y multiplicarlos para encarar la fase pospandémica y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.

Para lograr ese aumento de escala se necesita un nuevo equilibrio entre el Estado, el mercado y los actores sociales. ¿Es posible imaginar un nuevo régimen agroalimentario basado en modelos de coevolución regulada? ¿Es posible solucionar el problema de la tendencia y la volatilidad de los precios internacionales de los productos alimentarios producidos en la región? Ello supone el establecimiento de nuevas reglas de arbitraje y nuevas formas de organización, que permitan reducir las asimetrías internas y generen patrones globales de cooperación, junto con un proceso de ajuste recíproco entre subsistemas. Para ello, las personas, las familias, las empresas, las comunidades, los grupos sociales y los organismos estatales y multilaterales deben aprender a comunicarse y

relacionarse de otro modo. Se necesita un nuevo lenguaje para hacer conexiones que permitan hacer las cosas de otra forma, combinando competencia, cooperación y reciprocidad. Esto es lo que se denomina “sociedad de sentido”, es decir, una sociedad cibernética, gobernada desde adentro, en que los sistemas están autorregulados. Si bien es indudable que esta transición ya está en marcha en el mundo rural, hay incertidumbre y siempre es difícil “estabilizar las inestabilidades”. Se espera que estas ideas contribuyan a ese proceso.

Bibliografía

- AgroDer (2012), "Producción 2010. Comparativo estatal, modalidad temporal y riego" [en línea] www.agroder.com/Documentos/Publicaciones/Produccion_de_Maiz_en_MexicoAgroDer_2012.pdf.
- Alianza Cooperativa Internacional (s/f), "¿Qué es una cooperativa?" [en línea] <https://www.ica.coop/es/cooperativas/que-es-una-cooperativa>.
- Allaire, G. y R. Boyer (eds.) (1995), *La grande transformation de l'agriculture*, París, INRA Editions/Economica.
- Álvarez, A., S. Chacón y E. Montaña (2007), "La estrategia de integración de cadenas agroalimentarias dentro de la política pública mexicana", documento presentado en el IV Congreso Internacional de la Red SIAL, Mar del Plata, octubre.
- Amable, B. (2000), "Institutional complementarity and diversity of social systems on innovation and production", *Review of International Political Economy*, vol 7, N° 4.
- Amable, B., R. Barre y R. Boyer (1997), *Les systèmes d'innovation à l'ère de la globalization*, París, Economica.
- Andersen, A. D. y otros (2015), "Natural resources, innovation and development", Aalborg, Universidad de Aalborg.
- Appadurai, A. (1990), "Disjuncture and difference in the global cultural economy", *Theory, Culture & Society*, vol. 7, Sage.
- Baker, T. y R. Nelson (2005), "Creating something from nothing: resource construction through entrepreneurial bricolage", *Administrative Science Quarterly*, vol. 50, N° 3.
- Balme, R. (ed.) (1996), *Les politiques du néo-régionalisme: action collective regionales et globalisaton*, París, Economica.
- Bárcena, A. y A. Prado (2016), *El imperativo de la igualdad: por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Barrera, F., M. Namdar Iraní y O. Sotomayor (2019), "Innovación y desarrollo agroalimentario en Chile: el sueño de ser una potencia agroalimentaria y forestal", *Sistemas y políticas de innovación para el sector agropecuario de América Latina*, F. Goulet, J. F. Le Coq y O. Sotomayor (comps.), Río de Janeiro.

- Bengoa, J. (ed.) (2007), "Territorios rurales: movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina", *Estudios Económicos*, vol. 24, N° 48, Santiago, Editorial Catalonia.
- Bengtsson, M. y S. Kock (1999), "Cooperation and competition in relationships between competitors in business networks", *Journal of Business and Industrial Marketing*, vol. 14, N° 3.
- Berdegú, J. y A. Favareto (2020), "Balance de la experiencia latinoamericana de desarrollo territorial rural y propuestas para mejorarla", *Quince años de desarrollo territorial rural en América Latina: ¿qué nos muestra la experiencia?*, J. Berdegú, C. Christian y A. Favareto (eds.), Buenos Aires, Editorial Teseo.
- Berdegú, J. y M. F. Meynard (2012), *Las ciudades en el desarrollo territorial rural*, Serie Claves para el Desarrollo Territorial, Santiago, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).
- Bernard, C. (1866), *Leçons sur les phénomènes de la vie communs aux animaux et aux végétaux*, París, Librairie philosophique J.-B. Baillièere et Fils.
- Boisier, S. (1978), "La teoría de los polos de crecimiento y las estrategias de desarrollo regional en América Latina", *Los polos de crecimiento: la teoría y la práctica en América Latina*, Santiago, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).
- _____(1972), "Industrialización, urbanización, polarización. Hacia un enfoque unificado" (INST/S.8/L.6), Santiago, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Börzel, T. (2010), "Governance with/out government: false promises or flawed premises?", *SBF-Governance Working Paper Series*, N° 23, Berlín.
- Boserup, E. (1965), *The Conditions of Agricultural Growth: The Economics of Agriculture under Population Pressure*, Londres, George Allen and Unwin.
- Boyer, R. (2015), *Économie politique des capitalismes. Théorie de la regulation et des crises*, París, La Découverte.
- Brandenburger, A. y B. J. Nalebuff (1995), "The right game: use game theory to shape strategy", *Harvard Business Review*, julio-agosto.
- CAC (Consejo Agropecuario Centroamericano) (2010), *Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural 2010-2030*, San José, Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (SE-CAC)/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)/Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA).
- Cáceres, R., J. Katz y M. Dini (2018), "Agencias regulatorias del Estado, aprendizaje y desarrollo de capacidades tecnológicas internas: los casos del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura y el Servicio Nacional de Geología y Minería de Chile", *serie Desarrollo Productivo*, N° 220 (LC/TS.2018/40), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cadilhon, J. y M. S. Dedieu (2011), "Organizaciones interprofesionales: una herramienta generalizada para gestionar las agrocadenas", *Análisis*, N° 31, París, Centro de Estudios y Prospectiva, junio.
- Carretero, A. (1968), *Derecho financiero*, Madrid, Libros Jurídicos Santillana.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago.
- _____(2019), *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/CRP.17/3), Santiago.
- _____(2018a), *La ineficiencia de la desigualdad*, 2018 (LC/SES.37/3-P), Santiago.

- (2018b), “Ruralidad, hambre y pobreza en América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/119), Santiago.
- (2016), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432 (SES.33/3)), Santiago.
- (2007), *Temas prioritarios de política agroalimentaria y de desarrollo rural en México* (LC/MEX/L.783), Ciudad de México.
- (2005), *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: políticas de articulación y articulación de políticas*, Libros de la CEPAL, N° 88 (LC/G.2285-P), Santiago.
- (2004), “Empleo e ingresos rurales no agrícolas en América Latina”, *serie Seminarios y Conferencias*, N° 35 (LC/L.2069-P), Santiago.
- (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y otros (2016), *Encadenamientos productivos y circuitos cortos: innovaciones en esquemas de producción y comercialización para la agricultura familiar. Análisis de la experiencia internacional y latinoamericana* (LC/W.711), Santiago.
- CGR (Contraloría General de la República) (2014), “Parafiscalidad en el sector agropecuario”, Bogotá, Imprenta Nacional.
- Chomitz, K. M., P. Buys y T. Thomas (2005), “Quantifying the rural-urban gradient in Latin America and the Caribbean”, *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 3634, Washington, D.C., junio.
- Cimoli, M., G. Dosi y J. E. Stiglitz (2017), “Los fundamentos de las políticas industriales y de innovación”, *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina* (LC/TS.2017/91), J. E. Stiglitz y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Cooperación Alemana.
- (2009), “The political economy of capabilities accumulation: the past and future of policies for industrial development”, *Industrial Policy and Development*, M. Cimoli, G. Dosi y J. E. Stiglitz (eds.), Nueva York, Oxford University Press.
- CIRAD (Centro de Investigación Agrícola para el Desarrollo Internacional) (2018), “Amérique Latine: quand les politiques rurales ne remplissent pas leurs promesses”, Seminario de la Red de Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina, Cali, septiembre.
- Collins, H. (1999), *Regulating Contracts*, Oxford, Oxford University Press.
- CONAGUA (Comisión Nacional del Agua) (2014), *Estadísticas agrícolas de los distritos de riego. Año agrícola 2012-2013*, Ciudad de México.
- Conto Posada, M. (2008), *Financiamiento de los agricultores al desarrollo tecnológico. Naturaleza jurídica e impacto en el sector palmero en Colombia*, Bogotá, Universidad del Rosario.
- CORFO (Corporación de Fomento de la Producción)/FIA (Fundación para la Innovación Agraria)/Banco Mundial (2007), Primer Encuentro Nacional de Consorcios Tecnológicos, Viña del Mar, 23 y 24 de mayo [en línea] www.pbct.cl/574/propertyvalue-72003.html.

- Corporación Latinobarómetro (2021), *Informe 2021*, Santiago.
- _____(2018), *Informe 2018*, Santiago.
- Da Silva, J. G. (1994), "Complejos agroindustriales y otros complejos", *Agricultura y Sociedad*, N° 72, Madrid, julio-septiembre.
- Dagnino, G. B., F. Le Roy y S. Yami (2007), "La dynamique des stratégies de coopération", *Revue française de gestion*, vol. 7, N° 176.
- David, P. A. y W. Gavin (1997), "Increasing returns and the genesis of American resource abundance", *Industrial and Corporate Change*, vol. 6, N° 2, Oxford University Press.
- Davis, J. H. (1956), "From agriculture to agribusiness", *Harvard Review Press*, N° 34, Boston.
- Davis, J. H. y R. A. Goldberg (1957), *A Concept of Agribusiness*, Boston, Harvard University.
- Davis, J. S. (1929), "Review: the agricultural problem in the United States", *Journal of the American Statistical Association*, N° 22.
- De Ferranti, D. y otros (2001) (eds.), *De los recursos naturales a la economía del conocimiento: comercio y calidad del empleo*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Delgado, M^a del M. (2005), "La política rural europea: de Cork a Salzburgo", *XI Informe de la Agricultura Familiar en España*, E. Moyano (coord.), Madrid, Fundación de Estudios Rurales.
- _____(2004), "La política rural europea en la encrucijada", *serie Estudios*, N° 155, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Demil, B. y X. Lecocq (2006), "Neither market nor hierarchy nor network: The emergence of bazaar governance", *Organization Studies*, vol. 27, N° 10.
- Diario Oficial de la Federación* (2003), "Reglas de operación de la Alianza para el Campo para la reconversión productiva; integración de cadenas agroalimentarias y de pesca; atención a factores críticos y atención a grupos y regiones prioritarios", Ciudad de México, 25 de julio.
- _____(2001), "Ley de Desarrollo Rural Sustentable", Ciudad de México, 7 de diciembre.
- Diaz-Bonilla, E. y S. Saravia-Matus (2019), *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el desarrollo rural en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre costos y financiamientos, 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe*, Documento N° 33, Santiago, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- DiMaggio, P. J. y W. W. Powell (1983), "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", *American Sociological Review*, vol. 48, N° 2.
- Dirven, M. (2019), *Nueva definición de lo rural en América Latina y el Caribe en el marco de FAO para una reflexión colectiva para definir líneas de acción para llegar al 2030 con un ámbito rural distinto, 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe*, Documento N° 2, Santiago, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- Dirven, M. y otros (2011), "Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina", *Documentos de Proyectos (LC/W.397)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Dolowitz, D. y D. Marsh (2000), "Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making", *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 13, N° 1, enero.

- Dosi, G. (1984), *Technical Change and Industrial Transformation. The Theory and an Application to the Semiconductor Industry*, Londres, The Macmillan Press.
- Dosi, G. y R. Nelson (1994), "An introduction to evolutionary theories in economics", *Journal of Evolutionary Economics*, vol. 4, N° 3.
- Dupriez, H. (1982), *Paysans d'Afrique noire*, París, Editions Terres et Vie.
- Echeverry, R. y O. Sotomayor (2010), "Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica", *Documentos de Proyectos (LC/W.376)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Endenburg, G. (1998), *Sociocracy as Social Desing*, Delft, Eburon.
- ETC Andes (2016), *Estudio de sistematización de la experiencia de ejecución de proyectos "Haku wiñay/Noa jayatai"*, Lima, Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES).
- Etzioni, A. (1980), *La sociedad activa: una teoría de los procesos sociales y políticos*, Madrid, Aguilar.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2022), "A Global Food Import Financing Facility (FIFF): Responding to soaring food import costs and addressing the needs of the most exposed", Roma [en línea] <https://www.fao.org/3/cb9444en/cb9444en.pdf>.
- _____(2020), *Conservación y uso sostenible para el buen vivir. La Provincia ecuatoriana de Napo nos muestra el camino*, Santiago.
- _____(2009), "La agricultura mundial en la perspectiva del año 2050", *Cómo alimentar al mundo 2050*, Foro de Expertos de Alto Nivel, 12 y 13 de octubre, Roma.
- FAO/SAGARPA (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) (2005), *Evaluación Alianza para el Campo 2004. Informe General*, Ciudad de México, 12 de octubre.
- Farooki, M. y R. Kaplinsky (2012), *The Impact of China on Global Commodity Prices: The Global Reshaping of the Resource Sector*, Abingdon, Routledge.
- Favareto, A. (2018), "De los conceptos a las políticas: lecciones aprendidas de las políticas de desarrollo territorial en América Latina", presentación en el Seminario Internacional "Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina: balance y perspectivas", Cali.
- Favareto, A. y J. Berdegúe (2018), "Mudanças globais e locais. Implicações para o futuro do enfoque territorial do desenvolvimento rural na América Latina", *Gestão e dinâmicas em desenvolvimento territorial*, M. Valencia y otros (orgs.), Curitiba, Editora CRV, Curitiba.
- Fernández, A. S. y D. Salvetat (2009), "Co-opetitive relationships in the aeronautics and space filières: considered or imposed strategies?", Liverpool, European Academy of Management (EURAM).
- FIA/ODEPA (Fundación para la Innovación Agraria/Oficina de Estudios y Políticas Agrarias) (2009), *Agenda de innovación agraria para la cadena del arroz en Chile*, Santiago, Comisión Nacional del Arroz.
- FMM (Fundación Manuel Mejía) (2017), *Informe de gestión 2017*, Bogotá.
- _____(2008), *Proyecto Educativo Institucional*, Bogotá.
- Freeman, C. (1987), *Technology Policy and Economic Performance: Lesson from Japan*, Londres, Pinter Publishers.
- Friedman, H. (2009), "Discussion: moving food regimes forward: reflections on symposium essays", *Agriculture and Human Values*, vol. 26, N° 4, Springer.

- FUNICA (Fundación para el Desarrollo Tecnológico Agropecuario y Forestal de Nicaragua) (2017), *Programa Campesino a Campesino en Nicaragua: 30 años innovando con los campesinos. Un modelo de extensión rural participativa*, Managua.
- Ghezán, G., S. Brieva y L. Iriarte (1999), *Análisis prospectivo de la demanda tecnológica en el sistema agroindustrial*, La Haya, Servicio Internacional para la Investigación Agrícola Nacional (ISNAR).
- Ghezzi, P. y otros (2022), *Competir en la agroindustria: estrategias empresariales y políticas públicas para los desafíos del siglo XXI*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- GIZ (2020), *Promoviendo la producción y el procesamiento de café bajo en emisiones en Costa Rica*, Proyecto de apoyo a la NAMA “Café de Costa Rica bajo en emisiones”, San José, 2020.
- Godfrey, D. (2017), “What is the proposed role of research evidence in England’s ‘self-improving’ school system?”, *Oxford Review of Education*, vol. 43, N° 4.
- Guesnerie, R. (1996), *L’économie de marché*, París, Flammarion.
- Hardin, G. (1968), “The tragedy of the commons”, *Science*, vol. 162, N° 3859.
- Hirschman, A. (1961), *La estrategia del desarrollo económico*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- HLPE (Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición) (2018), *La nutrición y los sistemas alimentarios. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición*, Roma.
- _____(2014), *Las pérdidas y el desperdicio de alimentos en el contexto de sistemas alimentarios sostenibles. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición*, Roma.
- Hodgson, G. (2003), “The hidden persuaders: institutions and individuals in economic theory”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 27, N° 2.
- Ibarra, S. e I. Morend (2018), *Evaluación del Programa Caminos Intraprediales (2014-2017)*, Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)-Región de Aysén, Universidad de Aysén.
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) (2011), *La agricultura de Costa Rica: Situación al 2010, su evolución y prospectiva*, San José.
- IICA/BID/Microsoft (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura)/ Banco Interamericano de Desarrollo/Microsoft (2020), *Conectividad rural en América Latina y el Caribe. Un puente al desarrollo sostenible en tiempos de pandemia*, San José.
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) y otros (2022), *Conectividad rural en América Latina y el Caribe. Estado de situación, retos y acciones para la digitalización y el desarrollo sostenible*, San José.
- INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario) (2019), “INDAP en cifras” [en línea] www.indap.gob.cl.
- _____(2016), “Red de Mercados Campesinos”, minuta interna, 18 de noviembre.
- _____(s/f), “Proyecto Riego-Agua Potable” [en línea] www.indap.gob.cl/noticias/detalle/2017/12/15/comunidad-agr%C3%ADcola-llanos-del-lagarto-consolida-proyecto-de-riego-asociativo-y-agua-potable-rural-en-huasco.
- INEGI/CONAPO (Instituto Nacional de Estadística y Geografía/Consejo Nacional de Población) (2015), *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2014. Principales resultados*, Ciudad de México [en línea] https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadid/2014/doc/resultados_enadid14.pdf.

- INFOR (Instituto Forestal) (s/f), "Instituto Forestal finaliza talleres de procesamiento de alimentos para desarrollo silvoagropecuario con modelos innovadores en Aysén" [en línea] www.infor.cl/index.php/noticias/127-talleres-de-procesamiento.
- Inspirarte (2021), "La escasez de recursos obliga a la abundancia de sentido", 12 de Agosto, Decorcerámica [en línea] <https://blog.decorceramica.com/alejandro-aravena/>.
- Jacobides, M., T. Knudsen y M. Augier (2006), "Benefiting from innovation: Value creation, value appropriation and the role of industry architectures", *Research Policy*, vol. 35, N° 8.
- Johnson, W. H. A. (2008), "Roles, resources and benefits of intermediate organisations supporting triple helix collaborative R&D: the case of Precarn", *Technovation*, vol. 28, N° 8, Elsevier, agosto.
- Kahneman, D. y A. Tversky (1979), "Prospect theory: an analysis of decision under risk", *Econometrica*, vol. 47, N° 2.
- Katz, J. (2020), "Recursos naturales y crecimiento: aspectos macro y microeconómicos, temas regulatorios, derechos ambientales e inclusión social", *Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/14)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2008), "Una nueva visita a la teoría del desarrollo económico", *Documentos de Proyectos (LC/W.167)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kenney, M. y W. R. Goe (1988), "The political economy of the privatization of agricultural information: The case of the United States", *Agricultural Administration and Extension*, vol. 28, N° 2.
- Khan, M. H. y S. Blankenburg (2009), "The political economy of industrial policy in Asia and Latin America", *Industrial Policy and Development*, M. Cimoli, G. Dosi y J. E. Stiglitz (eds.), Nueva York, Oxford University Press.
- Kickert, W. (1991), "Autopoiesis and the science of (public) administration: essence, sense and nonsense", *Organization Studies*, vol. 14, N° 2, Sage.
- Klein, E. (1992), "El empleo rural no agrícola en América Latina", *Documento de Trabajo*, N° 364, Santiago, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Klerkx, L., A. Hall y C. Leeuwis (2009), *Fortalecimiento de la capacidad de innovación agrícola: ¿son los gestores sistémicos de innovación la respuesta?*, Ciudad de México, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Kumar, P. (ed.) (2012), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity. Ecological and Economic Foundations*, Londres, Routledge.
- Laboratorio de Gobierno/Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile (2018), *Registro Social de Hogares: la solución innovadora del Ministerio de Desarrollo Social*, Santiago.
- Landa-Franco, E. (2013), "La política de integración de cadenas agroalimentarias y los Comités Sistema-Producto: caso del estado de Michoacán", tesis para obtener el grado de maestro en política y gestión pública, Tlaquepaque, Jalisco.
- Landa-Franco, E. y M. Muñoz (2013), "Resultados de la evaluación Programa Organízate: componente sistemas producto", Michoacán, Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM)/Universidad Autónoma Chapingo.

- Lechner, N. (1997), "Tres formas de coordinación social", *Revista de la CEPAL*, N° 61 (LC/G.1955-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Leeuwis, C. y N. Aarts (2011), "Rethinking communication in innovation processes: creating space for change in complex systems", *Journal of Agricultural Education and Extension*, vol. 17, N° 1.
- Lévi-Strauss, C. (1967), *El pensamiento salvaje*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Lewis, W. A. (1954), "Economic development with unlimited supplies of labor", *The Manchester School*, N° 22.
- Lourenço, A. (2010), "Autopoietic social systems theory: the co-evolution of law and the economy", *Documento de Trabajo*, N° 409, Universidad de Cambridge.
- Luhmann, N. (2017), *La economía de la sociedad*, Ciudad de México, Editorial Herder.
- _____(2007), *La sociedad de la sociedad*, Ciudad de México, Editorial Herder.
- _____(1995), *Social Systems*, Stanford, Stanford University Press.
- Lundvall, B. (1992), *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Londres, Pinter Publishers.
- MAG/DSOREA (Ministerio de Agricultura/Dirección Superior de Operaciones Regionales y Extensión Agropecuaria) (2008), *Manual de extensión agropecuaria. Enfoque de agrocadenas*, San José.
- MAGA (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación) (2013), "SNER para el desarrollo rural en MAGA", Ciudad de Guatemala, septiembre.
- MAGAP (Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca) (2017a), "La cooperación público-privada. Un modelo de gestión para el desarrollo agrícola. El PMC y el FICA", Quito, Medios Públicos.
- _____(2017b), "Proyecto Nacional de Semillas para Agrocadenas Estratégicas (PNSAE)", Quito, Medios Públicos EP.
- Malassis, L. (1973), *Économie agro-alimentaire. Tome I. Économie de la consommation et de la production agro-alimentaire*, París, Ed. Cujas.
- Mangolte, P. A. (1998), "Le concept de 'routine organisationnelle'. Entre cognition et institution", tesis de doctorado, París [en línea] <https://theses.hal.science/tel-00129032/document>.
- Marcel, M. (2018), *Modelos alternativos de descentralización y la experiencia chilena*, Santiago, Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Marks, G. (1992), "Structural policy in the European community", *Euro-politics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community*, A. Sbragia (ed.), Washington, D.C., The Brookings Institute.
- Marks, G. y L. Hooghe (2004), "Contrasting visions of multi-level governance", *Multi-level Governance: Interdisciplinary Perspectives*, I. Bache y M. Flinders (eds.), Oxford University Press.
- Martínez, H. y otros (2008), "Asesoría técnica en la agricultura chilena: estado del arte, perspectivas", *Sistemas de innovación y asesoría técnica en agricultura: nuevas miradas, nuevas perspectivas*, M. Maino, A. Soto y C. Díaz (eds.), Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), Santiago.
- Mascareño, A. (2010), "Coordinación social mediante políticas públicas: el caso chileno", *Revista de la CEPAL*, N° 101 (LC/G.2455-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Massardier, G. (2008), *Politiques et actions publiques*, París, Armand Colin.

- Massé, P. (1966), *El plan o el antiplan*, Barcelona, Editorial Labor.
- Mauss, M. (1925/2009), *Ensayo sobre el don*, Buenos Aires, Katz Editores.
- Mayntz, R. (2006), "Governance en el estado moderno", *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, N° 11.
- _____(1998), "New challenges to governance theory", *Jean Monnet Chair Papers*, N° 50, European University Institute.
- Mazzucato, M. (2022), *Cambio transformacional en América Latina y el Caribe: un enfoque de política orientada por misiones* (LC/TS.2022/150/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- McMichael, P. (2009), "A food regime genealogy", *Journal of Peasant Studies*, vol. 36, N° 1, Routledge.
- MDA (Ministerio de Desarrollo Agrario) (2008), *Territorio da Ciudadania*, Brasil.
- Meuleman, L. (2008), *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Network and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*, Physica-Verlag Heidelberg.
- Millennium Ecosystem Assessment (2005), *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*, Washington, D.C., Island Press.
- MINAGRI (Ministerio de Agricultura) (2010), *La cadena de la carne bovina en Chile. Proyecciones y desafíos de una década. Memoria de los talleres de integración de la cadena de la carne bovina. Termas de Chillán 2001-2009*, Santiago.
- Montesillo-Cedillo, J. L. (2016), "Rendimiento por hectárea del maíz grano en México: distritos de riego vs temporal", *Economía Informa*, N° 398, mayo-junio.
- Moulier Boutang, Y. (2007), *Le capitalisme cognitif. La nouvelle grande transformation*, París, Editions Amsterdam.
- Moyano, E. (2005), "Nuevas orientaciones de la política europea de desarrollo rural", *Revista de Fomento Social*, vol. 60, N° 238, abril-junio.
- Muhamad Sori, Z. (2009), "Autopoiesis in the business organization: a case study", *Research Journal of International Studies*, N° 11, julio.
- Nalebuff, B. J. y A. M. Brandenburger (1997), "Co-opetition: competitive and cooperative business strategies for the digital economy", *Strategy and Leadership*, noviembre-diciembre.
- Namdar-Irani, M. y otros (2020), "Tendencias estructurales en la agricultura de América Latina: desafíos para las políticas públicas", *serie Recursos Naturales y Desarrollo*, N° 201 (LC/TS.2020/156), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Nay, O. y A. Smith (2002), "Les intermediaries en politique: mediation et jeux des institutions", *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, París, Economica.
- Nelson, R. R. y S. G. Winter (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Nunes, S. (2013), "Câmaras Setoriais do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento: instrumento de interlocução com a sociedade e de apoio à formulação de políticas públicas", presentación en el Taller de políticas públicas para el desarrollo de cadenas productivas en América Latina: ¿Cómo lograr un equilibrio entre productividad, inclusión social y sostenibilidad?", Bogotá, Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT)/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)/Fundación Ford, Bogotá, 8 de noviembre.

- Oddone, N. y R. Padilla (eds.) (2017), *Fortalecimiento de cadenas de valor rurales* (LC/TS.2017/24), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- Odling-Smee, F. J., K. N. Laland y M. W. Feldman (2003), *Niche Construction: The Neglected Process in Evolution*, Princeton, Princeton University Press.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Ostrom, V., C. Tiebout y R. Warren (1961), "The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry", *American Political Science Review*, N° 55.
- Papilloud, C. (2002), *Le don de relation: Georg Simmel et Marcel Mauss*, París, L' Harmattan.
- Penrose, E. G. (1959), *The Theory of the Growth of the Firm*, Nueva York, Wiley.
- Pérez, C. (2010), "Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales", *Revista de la CEPAL*, N° 100 (LC/G.2442-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Pérez-Solari, F. y J. Labraña (2013), "Hacia la observación de una sociedad venidera: una entrevista con Dirk Baecker", *Revista Mad*, N° 29, Santiago, Universidad de Chile.
- Perroux, F. (1988), *Dialogue des monopoles et des nations: équilibre ou dynamiques des unités actives*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.
- _____(1955), "Note sur la notion de pôle de croissance", *Économie appliquée*, N° 8.
- Pianta, M. (2017), "¿Qué conviene producir? Salvaguardar la política industrial", *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina* (LC/TS.2017/91), J. E. Stiglitz y otros, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Cooperación Alemana.
- Pinto, A. (1970), "Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. XXXVII, N° 145, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- _____(1965), "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", *El Trimestre Económico*, vol. XXXII, N° 125, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- Pires, E. L. y otros (2011), *Governança territorial: conceito, fatos e modalidades*, Rio Claro, Universidad Estatal de Sao Paulo/Instituto de Geociencias y Ciencias Exactas.
- Polanyi, K. (1957), "L'économie en tant que procès institutionnalisés", *Les systèmes économiques dans l'histoire et dans la théorie*, K. Polanyi y C. Arensberg, París, Larousse.
- _____(1944), *La grande transformation: aux origines politiques et économiques de notre temps*, París, Gallimard.
- Porter, M. (1991), *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor.
- Porter, M. y M. Kramer (2006), "Strategy and society: the link between competitive advantage and corporate social responsibility", *Harvard Business Review*, diciembre.
- Portillo, J. A. y J. C. Maceira (2007), "Argentina: evaluación comparativa de entornos favorables para el desarrollo del sector agroindustrial, con énfasis en las pequeñas y medianas empresas", *América Latina y el Caribe: entornos favorables para el desarrollo del sector agroindustrial*, Santiago, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

- Powell, W. (1990), "Neither market nor hierarchy: network forms of organization", *Research in Organisational Behavior*, vol. 12.
- Prebisch, R. (1949), "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", *Estudio económico de la América Latina, 1948* (E/CN.12/82), Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- (1976), "Crítica al capitalismo periférico", *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Procasur (2016), "Proyecto Gestión y promoción de talentos rurales", Documento Estratégico, Santiago.
- Productivity Commission (2011), "Rural research and development corporations", *Inquiry Report*, N° 52, Canberra.
- Ramos, J. (2001), "Complejos productivos en torno a recursos naturales: ¿una estrategia prometedora?", *Apertura económica y des(encadenamientos) productivos*, Libros de la CEPAL, N° 61 (LC/G.2122-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ranis, G. y J. C. H. Fei (1961), "A theory of economic development", *The Economic Review*, vol. 51, N° 4.
- Reinert, E. S. (2004), "How rich nations got rich. Essays in the history of economic policy", *Working Paper*, N° 2002/01, Oslo, Universidad de Oslo.
- Revista del Campo* (2012), "El desembarco de los Consorcios 2.0", *El Mercurio*, Santiago, 17 de diciembre.
- Riffo, L. (2013), "50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial", *serie Desarrollo Territorial*, N° 15 (LC/L.3593), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- RIMISP (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural) (2012), *Territorios rurales en movimiento. Informe final del programa Dinámicas Territoriales Rurales 2007-2012*, Santiago.
- Román, E. (2010), "Dilemas institucionales de las políticas públicas chilenas hacia las pymes: ¿fomento desde el lado de la oferta o desde el lado de la demanda?", Fundación Chile 21, inédito.
- Romme, A. G. y A. van Witteloostuijn (1999), "Circular organizing and triple loop learning", *Journal of Organisational Change Management*, vol 12, N° 5.
- Rosas, G. (2003), "Papel y funcionamiento de los fondos parafiscales", ponencia en el taller liderado por la Contraloría General de República de Colombia.
- Ross, M. (1999), "The political economy of the resource curse", *World Politics*, vol. 51, N° 2.
- Ruiz, A. M. y J. Vitale (2011), "Prospectiva y estrategia: el caso del Plan Estratégico Vitivinícola 2020 (PEVI)", *Estudios Socioeconómicos de los Sistemas Agroalimentarios y Agroindustriales*, N° 7, Buenos Aires, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).
- Sabourin, E. (2011), *Campesinos, mercados y políticas públicas. Una lectura a través de la reciprocidad*, Lima, Universidad Antonio Ruiz de Montoya.
- SAC (Sociedad de Agricultores de Colombia) (2014), "En la parafiscalidad radica la modernización del campo", *Revista Nacional de Agricultura*, N° 961, enero-marzo.
- Sachs, J. y A. Warner (1995), "Natural resource abundance and economic growth", *NBER Working Paper*, N° 5398, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigación Económica (NBER).
- SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) (2005), *Desarrollo del Sistema Producto*, Ciudad de México.

- _____(s/f), *Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018*, Ciudad de México.
- SAGARPA/DGFA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación/Dirección General de Fomento a la Agricultura) (2010), "Estrategia de fortalecimiento a los Sistemas Producto 2010", presentación en Power Point, octubre.
- Sánchez, B. (2013), "Un modelo de apoyo financiero y tecnológico para la estructuración de negocios inclusivos en el sector agroindustrial del Ecuador", Quito, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- Sánchez, J. (coord.) (2019), *Recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad: 70 años de pensamiento de la CEPAL*, Libros de la CEPAL, N° 158 (LC/PUB.2019/18-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Schejtman, A. y J. Berdegué (2004), "Desarrollo territorial rural", *Debates y Temas Rurales*, N° 1, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).
- Schrank, A. y J. Whitford (2011), "The anatomy of network failure", *Sociological Theory*, vol. 29, N° 3, septiembre.
- Schultz, T. W. (1964), *Transforming Traditional Agriculture*, New Haven, Yale University Press.
- Schumpeter, J. (1971), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid.
- Sellamén, A. (2013), "Estado del arte sobre los fondos parafiscales agropecuarios", *Criterio Libre*, vol. 11, N° 18, Bogotá, enero-junio.
- Sepúlveda, S. y otros (2003), *El enfoque territorial del desarrollo rural*, San José, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), San José.
- Shepherd, A., J-J Cadilhon y E. Gálvez (2009), "Commodity associations: a tool for supply chain development?", *Agricultural Management, Marketing and Finance Occasional Paper*, N° 24, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- Simanis, E. y S. Hart (2008), *Beyond Selling to the Poor: Building Business Intimacy Through Embedded Innovation*, Ithaca, Universidad de Cornell, abril.
- Simmel, G. (1896-1897), "Comment les formes sociales se maintiennent", *L'année sociologique*, París.
- Simon, H. A. (1957), *Models of Man: Social and Rational. Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*, Oxford, Wiley.
- _____(1955), "A behavioral model of rational choice", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 69, N° 1.
- _____(1945), *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Nueva York, The Free Press.
- Sinnott, S., J. Nash y A. de la Torre (2010), *Los recursos naturales en América Latina y el Caribe. ¿Más allá de bonanzas y crisis?*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Skidelsky, R. (2013), *John Maynard Keynes. La biografía definitiva del economista más influyente de nuestro tiempo*, Barcelona, RBA Libros.
- Sotomayor, O. (2022), "¿Nuevo motor de crecimiento sectorial? Discusión estratégica e innovación tecnológica en el sector lácteo chileno", *Documento de Trabajo*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Sotomayor, O. y otros (2021), "Digitalización del sistema alimentario de América Latina y el Caribe: estado del arte, tendencias y desafíos", *Sistemas alimentarios en América Latina y el Caribe. Desafíos en un escenario pospandemia*, J. Graziano y otros, Ciudad de Panamá, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)/Centro Internacional para el Desarrollo Sostenible (CIDES) [en línea] <https://doi.org/10.4060/cb5441es>.

- (2019), *Plataformas co-gestionadas y red de redes: nuevas formas de prestación de servicios para implementar la Agenda 2030*, 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, Documento N° 29, Santiago, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- Sotomayor, O., E. Ramírez y H. Martínez (coords.) (2021), "Digitalización y cambio tecnológico en las mipymes agrícolas y agroindustriales en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/65), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- Sotomayor, O., A. Rodríguez y M. Rodríguez (2011), *Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura: nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 113 (LC/G.2503-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Stern, E. (1997), "Crisis and learning: A conceptual balance sheet", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 5, N° 2.
- Stiglitz, J., J. Yifu Lin y C. Monga (2013), "The rejuvenation of industrial policy", *Policy Research Working Paper*, N° 6628, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Stiglitz, J. y otros (eds.) (2017), *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina* (LC/TS.2017/91), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Tapia, L. y C. Morales (2019), *Barreras y oportunidades de financiamiento del componente bosque biodiversidad y ecosistema de Euroclima+*. Informe Final, Santiago, GIZ-Expertise France.
- Teixeira, F. y C. Ferraro (2009), "Aglomeraciones productivas locales en Brasil, formación de recursos humanos y resultados de la experiencia CEPAL-SEBRAE", *serie Desarrollo Productivo*, N° 186 (LC/L.3005-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Temple, D. (2003), *Teoría de la reciprocidad*, La Paz [en línea] <https://www.bivica.org/files/reciprocidad-teoria.pdf>.
- Temple, D. y M. Chabal (1995), *La réciprocité et la naissance des valeurs humaines*, París, L'Harmattan.
- Teubner, G. (2002), "Idiosyncratic production regimes: co-evolution of economic and legal institutions in the varieties of capitalism", *The Evolution of Cultural Entities: Proceedings of the British Academy*, M. Wheeler, J. Ziman y M. A. Boden (eds.), Oxford University Press.
- (1993), *Law as an Autopoietic System*, Cambridge, Blackwell Publishers.
- Thaler, R. (2016), "Economía del comportamiento: pasado, presente y futuro", *Revista de Economía Institucional*, vol. 20, N° 38.
- Trivelli, C. y J. A. Berdegué (2019), *Transformación rural. Pensando el futuro de América Latina y el Caribe*, 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, Documento N° 1, Santiago, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- Valencia, M. y otros (2019), "Hacia una nueva generación de políticas públicas para el desarrollo territorial rural en América Latina", *Info Note*, Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural (Red PP-AL)/Red Brasileña de Investigación y Gestión en Desarrollo Territorial (RETE).
- Van der Ploeg, J. D., Y. Jingzhong y S. Schneider (2012), "Rural development through the construction of new, nested, markets: comparative perspectives from China, Brazil and the European Union", *Journal of Peasant Studies*, vol. 39, N° 1, enero.

- Van Haeringen, R. y W. R. de Jongh (2010), "Los negocios inclusivos en el sector agropecuario: práctica y desafíos", *Estudios Agrarios*, N° 44, Ciudad de México, Procuraduría Agraria.
- Varela, F. (1983), "L'auto-organisation: de l'apparence au mécanisme", *L'auto-organisation: de la physique au politique*, P. Dumouchel y J.-P. Dupuy (coords.), Éditions du Seuil.
- Vendryès, P. (1981), *L'autonomie du vivant*, París, Maloine éditeur.
- _____(1975), *Hacia la teoría del hombre*, Buenos Aires, Editorial El Ateneo.
- Vilaboa, J. (2011), *Los Comités Sistema-Producto: una política de desarrollo agrícola en México*, Ciudad de México, Agroentorno.
- Visser, E. J. (2006), *Análisis prospectivo de política para la integración de cadenas*, Proyecto Evaluación Alianza para el Campo 2005, Ciudad de México.
- Walzer, M. (1983), *Sphères de justice. Une défense du pluralisme et de l'égalité*, París, Seuil.
- WBCSD (Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible)-SNV (2010), *Negocios inclusivos: creando valor en América Latina*, Quito.
- Weick, K. (1976), "Educational organizations as loosely coupled systems", *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, N° 1, marzo.
- Westney, E. (1987), *Imitation and Innovation: The Transfer of Western Organizational Patterns to Meiji Japan*, Cambridge, Harvard University Press.
- Wilkinson, J. y D. Goodman (2017), "Les analyses en termes de "food regimes": une re-lecture", *Transformations agricoles et agroalimentaires: entre écologie et capitalisme*, G. Allaire y B. Daviron, Versailles, Editions Quae.
- Williamson, O. E. (2009), *Las instituciones económicas del capitalismo*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- _____(1991), *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- _____(1981), "The modern corporation: origins, evolution, attributes", *Journal of Economic Literature*, vol. 19, N° 4, American Economic Association.
- Willke, H. (2016), "Formas de autoorientación de la sociedad", *Revista Mad*, N° 34, Santiago, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile.
- Willke, H. y G. Willke (2012), *Political Governance of Capitalism*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Winch, G. M. y R. Courtney (2007), "The organization of innovation brokers: An international review", *Technology Analysis & Strategic Management*, vol. 19, N° 6.
- World Development* (2001), vol. 23, N° 3, edición especial, Ámsterdam, Elsevier Science.
- Wright, G. y J. Czelusta (2002), "Resource-based Economic Growth, Past and Present", Stanford, Stanford University.
- Zeleny, M. (2001), "Autopoiesis (self-production) in SME networks", *Human Systems Management*, vol. 20, N° 3.

Gobernanzas multiactor y multinivel para las políticas de desarrollo productivo en agrocadenas y territorios rurales

OCTAVIO SOTOMAYOR
MONICA RODRIGUES
ADRIÁN RODRÍGUEZ
PAUL WANDER
JEANNETTE SÁNCHEZ

Desarrollo Sostenible

La recuperación de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y la reconstrucción de un sistema económico que garantice la estabilidad

mundial constituyen la gran empresa de los próximos años. Ante un escenario difícil, caracterizado por grandes retos, la escasez de recursos y la fragilidad de las instituciones, se analizan en este documento las nuevas estructuras de gobierno que los sectores público y privado aplican en la agricultura regional para gestionar las agrocadenas y los territorios rurales.

Junto con analizar algunas buenas prácticas en materia de políticas agrícolas e innovación tecnológica, los autores hacen una reflexión conceptual sobre los procesos de coordinación de actores en el sector rural y sobre el diseño de nuevos programas de inversión en territorios rezagados, en los que se concentra la población más pobre y más vulnerable al cambio climático.

LIBROS

C E P A L

www.cepal.org

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC)

ISBN 978-92-1-122131-2



9 789211 221312