

## **Empresarios, Acción Colectiva y Política Agrícola en Bolivia y Perú. Una aproximación desde el análisis de los *policy networks*.**

*Las reformas estructurales de mercado aplicadas en América Latina han provocado profundas transformaciones en la organización y representación colectiva de los intereses empresariales en la agricultura. La liberalización, la desregulación y la privatización de los mercados agropecuarios están modificando la distribución de los recursos y preferencias entre las organizaciones de los empresarios, así como las formas en que interactúan entre sí y con el resto de agentes del sector. El objetivo de este artículo es abordar la forma en que se está produciendo este proceso y apuntar sus posibles consecuencias de cara al futuro. Para ello se ha llevado a cabo un estudio comparado del caso de Bolivia y Perú. Dos países seleccionados en función del amplio alcance y contenido del paquete de reformas estructurales aplicadas en la agricultura. Un aspecto destacado en la elaboración de este estudio ha sido la combinación de diferentes aproximaciones metodológicas, técnicas y fuentes con el objetivo de reforzar su resultado final. En este sentido, cabe resaltar la utilización del promisorio método del análisis de redes sociales al permitir avanzar en la comprensión de la complejidad que actualmente caracteriza la realidad agropecuaria latinoamericana. Este artículo tiene su origen en una investigación de mayor alcance que actualmente está realizando el autor para la Oficina Regional para América Latina de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).*

**Autor y Reseña Bibliográfica:** José Ignacio Porras Martínez. Candidato a Doctor en Ciencia Política por el Instituto Universitario Ortega y Gasset (Universidad Complutense, Madrid). En la actualidad se ejerce como consultor de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en la Oficina Regional de América Latina y el Caribe. Anteriormente ha sido investigador asociado en la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y del Instituto de Relaciones Europeo Latinoamericanas (IRELA).

**Correo Electrónico:** [JoseIgnacio.Porras@fao.org](mailto:JoseIgnacio.Porras@fao.org)

## **1. Reformas Estructurales de Mercado, Institucionalidad y Dilemas en la Acción Colectiva de los Empresarios de la Agricultura de América Latina.**

Los empresarios han sido durante décadas, tal y como señala C. Acuña, el “punto ciego”<sup>1</sup> de las Ciencias Sociales en América Latina. Durante los sesenta y los setenta, el dominio ejercido por la teoría de dependencia identificó a los empresarios de la región como “títeres de los intereses de las metrópolis” y, por ende, lo marginó como objeto de estudio en favor de otros actores colectivos considerados con un mayor potencial de transformación social. Posteriormente, y en la medida en que entraba en crisis el modelo estatista e introspectivo que inspiraron estos enfoques estructuralistas, fue ganando adhesiones las propuestas economicistas provenientes de la escuela de la “public choice”. En ellas los empresarios latinoamericanos pasaron a ser considerados como agentes rentistas que maximizaban sus beneficios a costa del bien común de la sociedad<sup>2</sup>. Fueron estos planteamientos los que inspiraron el llamado “Consenso de Washington”. Un recetario de medidas orientadas, principalmente, a alcanzar la estabilidad macroeconómica, la responsabilidad fiscal y la apertura comercial al exterior que pautaron la primera etapa de las reformas estructurales en América Latina. De hecho, la puesta en marcha de estas medidas estuvo acompañada de un proceso de reforma del estado que tuvo como principales objetivos implantar una visión tecnocrática de la labor gubernamental y, por ende, acabar con los mecanismos de transmisión entre la economía y la política.

Una vez concluida esta primera generación de reformas estructurales de mercado, los resultados obtenidos ha provocado cambios profundos en el paradigma del desarrollo. Si bien el saneamiento macroeconómico y el éxito en algunas reformas básicas ha permitido el crecimiento de la región, la persistencia de altos niveles de ineficiencia económica y de inequidad en la distribución de las rentas ha impedido que éste se encauce por la senda del desarrollo positivo y sostenible. Esta situación ha generalizado

---

<sup>1</sup>.- C. Acuña, *La lucha política y organizaciones empresariales de cúpula*, Ponencia al XVII International Congress of the LASA, 24-27 septiembre, Los Angeles, 1992.

<sup>2</sup>.- El referente más importante dentro de esta literatura es la obra de Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations*, New Haven: Yale University Press, 1982.

el consenso entre expertos y agencias de cooperación internacional en la necesidad de superar el enfoque instrumental del desarrollo que inspiraron las reformas e ir más allá. Esto es, de dejar de centrarse exclusivamente en las carencias de recursos productivos de los países y del aprovechamiento de las ventajas comparativas estáticas y pasar a atender también a la forma en que los operadores del mercado se organizan e interactúan entre sí y a las normas, formales e informales, que constriñen estas acciones. Dentro de esta nueva visión holística del desarrollo, las organizaciones empresariales han empezado a situarse como tema preferente en la literatura. Más aún, en la medida en que el agotamiento de la vía keynesiana ha supuesto la transferencia implícita de gran parte de las funciones que anteriormente caían en el estado.

La primera evidencia empírica aportada por esta literatura revela el importante papel que pueden llegar a asumir las organizaciones empresariales como “formadores de los mercados” en los países en desarrollo al cooperar en la provisión de bienes públicos que son esenciales para el funcionamiento de las economías capitalistas<sup>3</sup>. Esta contribución llega a ser crucial en aquellos mercados, como los de la agricultura latinoamericana, que distan mucho del ideal walsariano o de mercado perfecto del enfoque de la economía neoclásica. Los problemas en el funcionamiento de los mercados agropecuarios, desenmascarados tras la salida del estado, ha provocado su dualización en términos de acceso a aquellos bienes públicos que requieren sus operadores, como el acceso a la información o la seguridad jurídica. Estos bienes son en la actualidad un derecho privativo de un grupo reducido y exclusivo de empresarios estrechamente conectados con los eslabones más dinámicos y modernos de las cadenas de los agronegocios, dejando al margen amplios segmentos de la estructura productiva agropecuaria que ven arriesgar su supervivencia en un mercado donde la competencia se ha convertido en la primera norma de participación. Ante esta situación, se justifica nuestro interés por atender la capacidad de los empresarios de la agricultura en América

---

<sup>3</sup> .- Véase al respecto, Sylvia Maxfield y Ben Ross Schneider (eds), *Business and the State in Developing Countries*, Ithaca: Cornell University Press, 1997; Charles Sabel, “Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development” en Neil Smelser & Richard Swedberg (eds), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton: Princeton University Press, 1994; Kurt Weyland, “Growth with Equity in Chile’s New Democracy” en *Latin American Research Review*, n°1, 1997; Wolfgang Streeck & Philippe Schmitter, *Private Interest Government: Beyond Market and State*, London: Sage Publications, 1985.

Latina para ofrecer respuestas colectivas a los retos que impone el tránsito hacia mercados liberalizados, desregularizados y privatizados. En concreto, las preguntas que guían nuestra investigación son

*¿en qué medida y cómo las reformas estructurales han alterado la acción colectiva de los empresarios en la agricultura de América Latina?; ¿cuáles son los factores críticos que han dado cuenta de este proceso? y ¿de qué forma han respondido a estos cambios?.*

En la búsqueda de respuestas a las preguntas planteadas nos hemos circunscrito a dos países que han adquirido una especial significación en este período de reformas estructurales de mercado en América Latina, Bolivia y Perú. En ambos países se ha llevado a cabo un programa completo de reformas que ha sido catalogado por la literatura como un “overskill” estructural o modelo extremo debido al amplio alcance y contenido de las medidas, así como por la drasticidad, simultaneidad y alta velocidad con que han sido aplicadas. Un proceso que ha sido, básicamente, el resultado de la crisis económica y política con que finalizó la etapa anterior y que, por ende, ha traído consigo la desarticulación de la matriz estatocéntrica e introspectiva del pasado. En el caso concreto de Bolivia, nuestro interés se ha centrado en la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO). Situada en la zona oriental del país, el departamento de Santa Cruz, este gremio es el principal representante de una pujante agricultura de carácter empresarial. Un tipo de estructura productiva que se desarrolla a partir de la década de los setenta a través del aprovechamiento de las excepcionales condiciones de la región (*abundancia de tierra y clima*) y la transferencia de gran cantidad de recursos públicos y las medidas de fomento aplicadas por las autoridades gubernamentales de la época. En Perú, el universo son un grupo de las organizaciones de productores más significativas que tiene su sede en Lima.

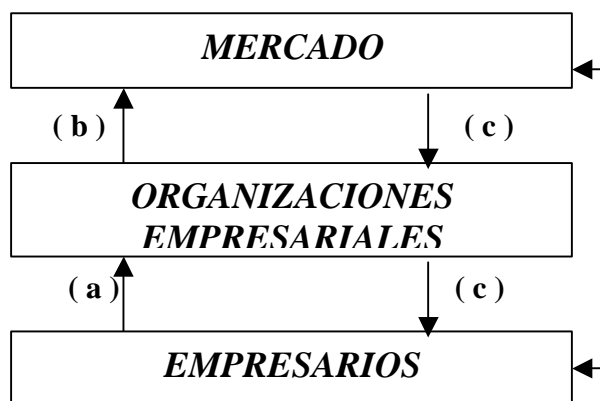
### ***1.1 Una Aproximación Conceptual y Teórica a la Acción Colectiva de los Empresarios.***

El empresariado es conceptualizado aquí como el conjunto de los individuos que tienen una posición de control (*autoridad y responsabilidad*) sobre los medios de producción privados. Un atributo que les lleva a compartir un interés común en aspectos tales como la preservación de la propiedad privada o de la libertad de empresa. No obstante, los intereses empresariales distan mucho de ser homogéneos. Más allá del “consenso básico empresarial”, factores tales como el sector de la economía donde se encuentran, el tamaño de sus empresas, el grado de diversificación de la actividad empresarial o su orientación en el mercado provoca la existencia de intereses heterogéneos y contradictorios. La imposibilidad de alcanzar la satisfacción de sus preferencias de forma individual les lleva, al igual que el resto de los agentes económicos, a agruparse en estructuras estables, las asociaciones de interés<sup>4</sup>, **(a)** con el propósito de defender colectivamente sus intereses. Para ello interactúan con los otros agentes presentes en el mercado, ya sean públicos o privados, **(b)** con el fin de proveerse de aquellos bienes públicos<sup>5</sup> que les permitan la maximización de sus rentas**(c)**.

---

<sup>4</sup>.- La enorme heterogeneidad de formas en que los intereses existentes en la sociedad se articulan de forma colectiva ha dado lugar a una verdadera confusión nominalista al momento de identificar este tipo de agrupaciones estables (grupos de interés, grupos de presión, organizaciones de interés,...). En este trabajo se adopta la forma más neutra de *asociaciones de interés*, refiriéndose con él a todas aquellas organizaciones que teniendo su actividad total o parcialmente enfocada a la intervención en la arena política, no pretenden conseguir el poder político, sino que pugnan por la creación u obtención de bienes públicos.

<sup>5</sup>.- El bien público puede ser “indivisible o puro”, cuando todos aquellos que tienen necesidad o interés de él pueden beneficiarse, independientemente de si son ellos quiénes han contribuido a su producción, o puede ser divisible, si sólo pueden beneficiarse aquellos que han participado en su obtención.



Fuente: Elaboración Propia.

La literatura sobre los sistemas por lo que las organizaciones empresariales intermedian intereses con el resto de los agentes del mercado se ha ordenado durante mucho tiempo en torno a dos modelos. El primero de ellos, el pluralista, se fundamenta en la confianza en que el “orden espontáneo” del mercado permita coordinar los comportamientos de sus actores y alinearlos con el bien común. Dentro de este esquema, el estado queda reducido al de garante de las reglas formales, abstractas y universales que cada cuál debiera respetar mientras persigue sus propios fines<sup>6</sup>. Por el contrario, en el segundo modelo, el (neo)corporatista, el estado se convierte en un actor central al cuál se vinculan de forma jerárquica, selectiva y coordinada las grandes organizaciones privadas involucrándose y corresponsabilizándose en las decisiones gubernamentales<sup>7</sup>. Tanto la explicación pluralista como la (neo)corporatista han demostrado con el tiempo tener graves falencias de tipo analítico. Su énfasis en el enfoque “macro”, en un momento en que la acelerada complejización de la economía trae consigo una gran diversidad de arreglos para la coordinación entre los agentes del mercado, deja a los autores pluralistas

<sup>6</sup>.- Sobre el pluralismo clásico véase, entre otros, Bentley A. F., *The Process of Government. A study of Social Pressures*, Evaston: Principia Press, 1980; Truman, D.B., *The Governmental Process. Political Interest and Public Opinion*, NY, 1951; Alfred A. Knopf; Latham E., *The Group Basis of Politics. A study in Basing Point Legislation*, Ithaca: Cornell University Press, 1952; y la obra colectiva Ehrmann H.W. (ed), *Interest Groups on Four Continents*, Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1958.

<sup>7</sup>.- Sobre véase, entre otros, el neocorporatismo véase Schmitter P.C. “Still the Century of Corporatism?”, *The Review of Politics*, vol.36:1, 1974; Schmitter P.C. y Lehmbruch G., *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Londres: Sage, 1979; Schmitter P.C., “Corporatist is Dead! Long Live Corporatism!!”, *Government and Opposition*, vol. 24:1, 1989; y Berger, S. D. (ed), *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental*, Madrid: Ministerio de Trabajo, 1989.

y (neo)corporatistas sin respuestas cuando se aplican en niveles “meso” y “micro”. Asimismo, la evidencia empírica debilita su discurso normativo. El argumento central del pluralismo, la igualdad de oportunidades, se pone en entredicho ante las profundas desigualdades estructurales que se revelan entre los distintos agentes involucrados en la competencia distributiva de rentas. Por otro lado, el compromiso de los actores en torno al estado que induce la organización (neo)corporatista se erosiona al momento en que éste se ve forzado a redefinir su acción proactiva en el mercado ante la disminución de los recursos.

El vacío dejado por la crisis de los paradigmas tradicionales en el estudio de los sistemas de intermediación de intereses ha dado lugar a la aparición de nuevos enfoques que tratan de superar sus carencias. Entre ellos, uno de los más promisorios gira alrededor de la noción de *policy network* o redes de políticas públicas. Este concepto identifica a una estructura, a medio camino entre el orden del mercado y el orden jerárquico, configurada por los vínculos sistémicos que mantienen un determinado número de actores, públicos y privados, que intercambian recursos en razón de su mutua dependencia en el proceso de formación y ejecución de las políticas públicas. La principal virtud del enfoque de redes es su potencialidad para clarificar las múltiples y complejas formas en que en la actualidad los agentes del mercado intercambian recursos. Lo que, por otro lado, permite contar con los elementos precisos para formular estrategias con el fin de reducir los costos de transacción en procesos complejos de formación y aplicación de políticas públicas<sup>8</sup>. Sin embargo, su carácter básicamente estático y descriptivo no permite profundizar en la comprensión de la lógica sistémica al interior de las redes. Para ello es preciso establecer vínculos con las “macroteorías” de la ciencias sociales. Esta es la propuesta de nuestro estudio. En concreto, tomar como unidad de análisis la idea de red bajo el paraguas teórico del neoinstitucionalismo.

---

<sup>8</sup> .- Algunos textos básicos en el estudio de los policy networks son David Knoke y James H. Kulinski, *Network Analysis*, Londres:Newbury Parks, 1982; W.W. Powell, “Neither Market nor Hierarchy: Networks form of Organization” en *Research in Organizational Behaviour*, nº12, 1990; B. Marin y R. Mayntz (eds), *Policy Networks, Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Campus: Frankfurt, 1991; Monográfico “Policy Networks” en *European Journal of Political Research*, Londo: Kluwer Academic Publisher, 1992; y Manuel Castells, *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura., La sociedad en red* vol. 1, 2 y 3. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

Bajo esta perspectiva, el *policy network* pasa a ser entendido como un sistema de convicciones, valores, principios y normas, ya sean formales e informales, que dan forma a la interacción entre las organizaciones, públicas y privadas, que forman parte de él<sup>9</sup>. Un orden institucional que es, a su vez, modificado por estas organizaciones. Todavía se carece de una explicación consistente sobre el cambio institucional debido a los múltiples factores intervinientes y, por ende, a la complejidad del proceso<sup>10</sup>. No obstante, es posible identificar algunas generalizaciones que circunscriben la construcción del marco teórico. El cambio institucional es un acto voluntarista de las organizaciones. Más concretamente, de los emprendedores o líderes que se ponen al frente de ellas. Ante el impacto que puede tener en los términos en que se desarrolla los intercambios de una sociedad dada, estímulos tales como un cambio en los precios relativos o una innovación tecnológica, los líderes de las organizaciones pueden inducir la gestación de nuevos arreglos institucionales en razón de su percepción subjetiva sobre los beneficios resultantes<sup>11</sup>. Para ello se pondrá a prueba su habilidad y capacidad para formar grandes coaliciones en torno a este propósito con el fin no sólo de lograrlo, sino también de consolidarlo. Las instituciones no son, no obstante, construcciones sociales surgidas del diseño intelectual de las mentes planificadoras, sino la consecuencia de la evolución histórica de cada país.

---

<sup>9</sup> .- La definición más conocida sobre instituciones, la del historiador económico Douglass C. North, se refiere a éstas como “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a una interacción humana”. Las instituciones serían, por consiguiente, un orden de normas abstractas, formales e informales (leyes económicas y políticas articuladas dentro de una estructura jerárquica y normas de conducta sancionadas socialmente y aceptadas internamente), que estructuran los incentivos en los intercambios que se producen en una sociedad dada, sean éstos de tipos político, social o económico. Pero una adecuada definición de instituciones no estaría completa si no se establece una distinción con las organizaciones en la medida en que estamos ante planos diferentes de una misma realidad. Éstas, a diferencia de las instituciones, son entidades concretas, surgidas de un acto voluntarista de los individuos para la consecución de fines específicos en el marco social que forman las propias instituciones. Douglas C. North, *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, México: Fondo de Cultura Económica, 1993, pág.17.

<sup>10</sup> .- Un referente en la literatura sobre el cambio institucional es la obra colectiva Lee Althson, Thráinn Eggerstsson y Douglas North (eds), *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

<sup>11</sup> .- Tal y como apunta Joan Prats, “La reforma institucional es un proceso extraordinariamente difícil porque supone cambios en los actores, en las relaciones de poder y en los modelos mentales, es decir, un proceso de aprendizaje social normalmente tensionado porque, aunque se traduzca en beneficios para el conjunto de la sociedad, está lleno de incertidumbres y esfuerzos costosos para los ganadores y de sacrificios inevitables para los perdedores”, Joan Prats, *¿Quién se pondrá al frente?. Liderazgos para reinventar y revalorizar la política*, Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad, pág. 3



Por este motivo, cualquier cambio institucional tendrá un carácter inevitablemente incremental al encontrarse constreñido por el llamado “fondo histórico-institucional” u orden institucional precedente<sup>12</sup>.

### 1.2.2 *Empresarios y Acción Colectiva en la Agricultura de América Latina*

Las transformaciones que se han producido en el sector agropecuario en los últimos cincuenta años dificulta enormemente la posibilidad de contar con una definición exclusiva y exhaustiva de empresario agrícola. Una dificultad que es mucho mayor en el caso de América Latina debido a la forma acelerada e intensa con que se han producido estos cambios. De hecho, ninguna de las tipologías que hasta el momento se han elaborado sobre los empresarios agrícolas de la región han encontrado una aceptación generalizada en la literatura<sup>13</sup>. La explicación debe buscarse en la desaparición de las diferencias que en el pasado permitían distinguir a los diferentes actores del agro, lo que lleva a generalizar las situaciones intermedias que son difícilmente catalogables. Ante esta situación, se opta por partir con una definición operativa que nos permita marcar una línea de transición con otros actores. Una definición en la que el empresario agrícola se distingue por:

- propietario de una unidad de producción agropecuaria;
- que basa su actividad en el trabajo asalariado;
- y cuya producción se orienta en su totalidad al mercado.

---

<sup>12</sup>.- Según Douglas North, "En cada sociedad el cambio dará como resultado *adaptaciones marginales*, y los márgenes afectados serán aquellos en que los problemas inmediatos requieran solución, la cuál será determinada por el poder relativo de negociación de los participantes, es decir, de las organizaciones que han evolucionado en un contexto general y específico. Pero obsérvese que será un *ajuste marginal*, edificado sobre los acuerdos institucionales precedentes. Debido a que el poder de negociación de grupos en una sociedad diferirá claramente del poder en otra sociedad, los *ajustes marginales* de cada una serán también particularmente diferentes." North, Douglas (1990), op. cit., pág. 132.

<sup>13</sup> .- Sobre las diferentes tipologías de los empresarios de la agricultura latinoamericana véase CEPAL, *Formaciones Empresariales en el Agro Latinoamericano a partir de las Estructuras de Producción*, Santiago, Chile: CEPAL, 1990.

Los amplios límites establecidos en esta definición permite encasillar dentro de la categoría de empresarios agrícolas a actores tan distantes como el empresario en cuya propiedad perduran los métodos artesanales de producción y las relaciones paternalistas con sus trabajadores y el empresario competitivo inserto en las tendencias que marcan los mercados nacionales e internacionales. Avanzar hacia la precisión conceptual exigiría tomar en cuenta aspectos tales como el tamaño de la unidad productiva, el nivel tecnológico aplicado, el tipo mercado hacia el que dirige su producción o el grado de vinculación con el resto de agentes que participan en la agricultura. Pero a efectos de los intereses de nuestro estudio, lo importante es constatar que la combinación de esta amplia variedad de situaciones dan cuenta de un grupo extremadamente heterogéneo y, por ende, con intereses muy diversos.

El empresario agrícola trata de satisfacer sus demandas bajo la forma de acción individual, ya sea en el mercado o en la contienda política. No obstante, las características propias de la actividad agropecuaria limitan su capacidad de incidir individualmente en los factores que determinan sus rentas<sup>14</sup>. Este hecho estimula su compromiso en la organización colectiva de lo intereses.

Las organizaciones empresariales han desarrollado dos líneas principales de acción. Por un lado, las acciones de carácter reivindicativo con el fin de proveer de bienes públicos puros al colectivo potencial o de referencia. Una función que es propia de sindicatos agrarios, federaciones de cooperativas o de algunas organizaciones de productores. Por otro lado, las acciones de carácter económico con el fin de proveer de bienes privados o públicos divisibles a su colectivo efectivo. En esta categoría se incluirían organizaciones tales como cooperativas, mutuales rurales de seguros o las asociaciones de transferencia tecnológica. La distinción que puede establecerse en razón de esta especialización funcional es, no obstante, cada vez más difusa debido a que los

---

<sup>14</sup> .- Tal y como apunta Eduardo Moyano, *“La particularidad del empresario agrícola consiste, no obstante, en el hecho de que en el marco de su explotación tiene menos posibilidad de buscar combinaciones diversas entre los factores de capital y trabajo para reducir el peso de este último, debido a las limitaciones impuestas por la actividad productiva agrícola para el avance de los procesos de industrialización y división del trabajo. Su acción individual es, pues, bastante menos eficaz que la del resto de los empresarios para incidir sobre los factores que influyen en sus rentas”* Manuel Pérez Yruela y Salvador Giner (eds), *El corporatismo en España*, (Colec. Sociología), Barcelona: Ariel, 1988.

cambios en el sector están forzando a las “organizaciones gremiales o reivindicativas” a asumir como suyas las funciones propias de las “organizaciones económicas”.

<b>Actividades</b>	<b>Organizaciones Gremiales</b>	<b>Organizaciones Económicas</b>
<b>Negociación con el Gobierno.</b>	+ +	+ -
<b>Relaciones con los Medios de Comunicación y el Público en General.</b>	+ +	- -
<b>Prestación de Servicios Especializados a Sus Miembros.</b>	+ -	+ +
<b>Mediación y Asistencia en los Conflictos de Intereses entre sus asociados.</b>	+ +	+ -

Fuente: Elaboración Propia

(++) alta

(+ -) media

(- -) baja o nula.

Un segundo criterio que permite discriminar entre las organizaciones empresariales es el tipo de afiliados. Esto es, si sus afiliados proceden exclusivamente del segmento productivo o, por el contrario, agrupan juntos a los agricultores a otros actores que forman parte de la cadena productiva del agronegocio<sup>15</sup>. Un tipo de organización que sería el resultado de la concreción de las oportunidades que genera para la acción colectiva el proceso de integración de la agricultura con los otros sectores económicos.

<sup>15</sup> .- Un tipo de organizaciones que recibe el nombre de Organizaciones Inter-Profesionales dentro de la literatura europea.

### Cuadro Histórico del Empresariado Agrícola en la Agricultura de América Latina

	Período I 1880-1960	Período II 1960-1980	Período III 1980-
<b>Contexto General</b>	Preeminencia de los principios del liberalismo decimonónico. Dominio oligárquico y paternalista	Matriz Estatacentrica. El estado asume el papel de rector de la organización económica y social en el mercado.	El libre funcionamiento del mercado se convierte en el paradigma a seguir.
<b>Agricultura</b>	Estructura productiva homogénea y aislamiento del resto de sectores económicos	Inserción de la agricultura en el conjunto de la economía como parte del nuevo modelo keynesiano de desarrollo.	El estado abandona gran parte de sus funciones en el mercado agrario y la competencia se convierte en la norma de participación.
<b>Figura Predominante</b>	Latifundista	Mediano Propietario	Dualización entre empresarios modernizados y empresarios tradicionales
<b>Tipo de Organizaciones</b>	“Asociaciones Aristocráticas”. Muy poco representativas y con una escasa presencia en el campo.	Interferencia del estado y de los agentes urbanos (partidos políticos y sindicatos) en la organización colectiva de los intereses agropecuarios. Organizaciones de carácter reivindicativo con fines generalistas para el conjunto del sector.	Desactivación del tejido asociativo en el campo. Crisis de las “Organizaciones Generalistas” surgidas en la etapa anterior. Emergencia de un nuevo tipo de organizaciones con un objetivo básicamente económico.
<b>Discurso</b>	“Fundamentalismo Agrario”. Defensa del carácter autónomo del mundo rural frente al mundo urbano	“Discurso Ruralista y Productivista”. Apoyo al proceso de modernización de la agricultura dependiente del estado en razón de las peculiaridades de la actividad agropecuaria. Asimismo, se valora al mundo rural como un espacio que permite sostener los equilibrios necesarios para el funcionamiento del conjunto de la sociedad.	Emergencia de un nuevo “Discurso Empresarial” que gana adeptos entre los empresarios más modernos. Se articula en la concepción de que la agricultura debe ser valorada, al igual que el resto de sectores económicos, bajo criterios de eficiencia y productividad.
<b>Acción Colectiva</b>	Preponderancia de las acciones individuales de cabildeo sobre las acciones colectivas. Relaciones privilegiadas con las instancias de poder.	La lógica de la acción colectiva tiene como referente básico al estado. Partidos Políticos y Sindicatos urbanos actúan como brokers o intermediarios entre el campo y el poder político.	Perdida de presencia e influencia en los nuevos centros de decisión. Fragmentación de las redes de intermediación de intereses en niveles y temas. Énfasis a los vínculos con los agentes privados del mercado.

Fuente: Elaboración Propia.

La acción colectiva de los empresarios de la agricultura, al igual que en el caso del resto de actores del sector, ha estado estrechamente vinculada al estado. De hecho, la agricultura ha sido durante mucho tiempo reconocida por la literatura especializada como un caso paradigmático de aplicación del modelo (neo)corporatista. Un sistema de intermediación de intereses en el cuál, tal y como señala Ph. Schmitter, “*las unidades*

*constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas –si no creadas- por el Estado, y a las que ha otorgado un monopolio deliberado de representación dentro de sus respectivas categorías, a cambio de observar ciertos controles en la selección de líderes y en la articulación de demandas y apoyos”<sup>16</sup>.*

El origen del (neo)corporatismo agrario se encuentra en las primeras fases de formación de las economías capitalistas y las democracias liberales. La progresiva permeabilización del mundo rural a las transformaciones que se estaban iniciando en las ciudades trajo consigo profundas alteraciones en el orden económico, político y social tradicional. Una situación que estimuló la búsqueda de nuevos arreglos institucionales de gobernabilidad entre las elites agrarias y las autoridades públicas. El control que ejercían los latifundistas sobre el sector dominante de la economía nacional, la agricultura, y sobre la mayoría del electorado rural, le permitió obtener un acuerdo muy favorable para sus intereses. En concreto, consiguen que las autoridades públicas les transfieran los poderes y recursos necesarios para autoregular el sector. Esta primera fase en la gestación de un sistema de intermediación de intereses en la agricultura es denominada por Eduardo Moyano como “Corporativismo Agrario Tradicional”. Un sistema caracterizado por el ruralismo o defensa de la autorganización del campo<sup>17</sup>, el unitarismo como estrategia de representación de intereses y el proteccionismo estatal como práctica política<sup>18</sup>.

A partir del primer tercio del siglo XX, el cambio en los términos en que hasta ese momento los agricultores y las autoridades gubernamentales se relacionaban provoca el tránsito hacia un nuevo mecanismo de intermediación de intereses. Por un lado, las elites agrarias perdieron gran parte de su poder como consecuencia de la acelerada marginalización de la agricultura con respecto a otros sectores de la economía. Por otro

---

<sup>16</sup> .- Philippe Schmitter, op. cit., 1974, pág. 92

<sup>17</sup> .- La formación del sistema corporatista en el medio rural también se encuentra muy ligado a la influencia de la doctrina social del catolicismo. Bajo esta perspectiva se propugna avanzar hacia una organización concebida como un cuerpo armónicamente organizado sobre la base de los grupos en instituciones naturales como una vía intermedia entre el individualismo del liberalismo y el colectivismo marxista.

<sup>18</sup> .- Eduardo Moyano, op. cit., pág. 185.

lado, el estado expandió su capacidad de intervención y se convirtió en el eje central de la organización económica y política del sector. Lo que significa que no sólo el nivel de renta de los agricultores pasa a estar estrechamente vinculado a las decisiones gubernamentales, sino también su capacidad para organizarse colectivamente. El resultado de todo ello es el tránsito desde el “Corporativismo Tradicional” hacia el llamado “Corporatismo de estado”<sup>19</sup>. Una forma de gobernar las transacciones en el campo caracterizado por la supeditación de los intereses de los agricultores a los intereses del estado. La política agrícola deja de responder a las exigencias puntuales de los agricultores y pasa a estar subordinada a la consecución del fin teleológico asumido por el estado, la conducción de la sociedad hacia la modernidad. Dentro de este esquema, la existencia de las organizaciones de productores pasa a depender del reconocimiento que reciben desde el gobierno como interlocutores del sector. Su principal recurso, y casi único, para poder incidir sobre las decisiones de las autoridades públicas proviene de la necesidad de contar con ellos para implementar una política agrícola cada vez más compleja y diversificada. El modelo corporatista de la agricultura entra en crisis al momento en que se agotan los recursos que dinamizaban el mecanismo. Al igual que ocurre en otros ámbitos, la transferencia de rentas puso en marcha un proceso acumulativo de conflictividad distributiva que acabó por minar la certidumbre institucional en el sector. La asignación del gasto fiscal vía exoneraciones y prebendas, las decisiones sesgadas en la concesión de subvenciones y créditos fiscales, así como las arbitrariedades en el control de precios elevó los costos de transacción desincentivando el comportamiento eficiente de los operadores. Por otro lado, los vínculos clientelares que se forman entre las autoridades de gobierno y las organizaciones sociales dio lugar a un tejido asociativo de carácter reactivo, en las que se encuadra una membresía pasiva en torno a líderes con planteamientos cada vez más dogmáticos y excluyentes .

---

<sup>19</sup> .- El “Corporatismo de estado” es el término que otorgan los principales inspiradores del enfoque (neo)corporatista, Schmitter y Lehmbruch, al sistema caracterizado por tener en el estado no sólo el administrador de los conflictos de una sociedad, sino por ser el encargado de otorgar de forma deliberada identidad colectiva a sus diferentes intereses. Este modelo se contrapone a lo que estos autores llaman “corporatismo societario”, que es visto como el resultado de una combinación entre la tendencia de las organizaciones privadas a centralizarse e integrarse dentro grandes estructuras formales con el fin de mejorar su acceso a los beneficios del “estado del bienestar” y, por otro lado, la necesidad de este estado de buscar apoyos y legitimación a su acción intervencionista en la sociedad. En suma, un mecanismo de cooperación entre pares en búsqueda de fines comunes. Véase G. Lehmbruch & P.C. Schmitter (eds), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, London, 1982

El colapso de la llamada “matriz estatocéntrica” arrastró consigo al esquema corporatista de la agricultura latinoamericana. El descrédito del modelo basado en la “pretensión racionalista de crear y organizar el orden social” deja espacio a la imposición de un nuevo proyecto que tiene como paradigma el libre funcionamiento del mercado. Lo que implica el abandono por parte del estado de gran parte de las funciones que antes realizaba en la agricultura. Con el final del proteccionismo estatal llega el desenmascaramiento del proceso de diferenciación económica y social del sector iniciado en décadas anteriores. En la medida en que la competencia se convierte en la principal norma de participación en el mercado, el segmento productivo se dualiza entre aquellos con capacidad para afrontar las nuevas exigencias y los que no. Una capacidad competitiva que está en función, en gran medida, de la posibilidad y habilidad de aliarse estratégicamente con los otros actores que actúan en el sector. Finalmente, cabe mencionar la creciente influencia que adquieren nuevos actores en la agricultura como consecuencia de la apertura de nuevos canales a la participación que trae consigo la democratización y la descentralización de los países de la región.

## **2. Reformas Estructurales en la Agricultura Boliviana y Peruana.**

Las reformas estructurales de mercado aplicadas en la agricultura boliviana y peruana han significado la progresiva desarticulación del patrón estatista e introspectivo de desarrollo vigente durante décadas. Una decisión que no parece tanto el resultado de un cuestionamiento ideológico al modelo precedente, sino la necesidad de dar una respuesta a la grave crisis social y económica del país, así como a las presiones efectuadas desde el exterior. En este apartado se apuntarán algunos de los elementos claves de este proceso de transformación para delimitar el escenario en que los empresarios de la agricultura deben articular su acción colectiva.

*2.1 Liberalización, Desregulación y Privatización del Mercado.* Las reformas estructurales de mercado aplicadas en la agricultura boliviana y peruana han supuesto la progresiva desarticulación del patrón de desarrollo estatista e introspectivo vigente hasta ese momento. Los mecanismos reguladores y organismos públicos que durante décadas

constrañeron la iniciativa privada han sido suprimidos permitiendo la liberalización de los factores de producción y los intercambios entre los agentes privados del mercado<sup>20</sup>. La transición hacia este nuevo escenario no sólo ha tenido una dimensión económica o política, sino también cultural y simbólica. Una clara constatación de ello se encuentra en las iniciativas llevadas a cabo por las autoridades bolivianas y peruanas para revertir la legislación sobre la propiedad de la tierra heredada de la reforma agraria<sup>21</sup>

Las reformas estructurales de mercado han acelerado las transformaciones que desde hace décadas se estaban produciendo en la agricultura boliviana y peruana. En la medida en que el progresivo retiro del estado ha convertido a la competencia en la principal normal de participación, las diferencias entre aquellos con capacidad para competir y los que no se han agrandado. En Bolivia, los datos ponen en evidencia que desde la puesta en marcha de las reformas se han ido ensanchando las diferencias entre la agricultura campesina de subsistencia de la región occidental y la agricultura capitalizada de la región oriental. No obstante, la tendencia hacia la diferenciación también se ha dado al interior de la región de Santa Cruz. Así, por ejemplo, el crecimiento sostenido que ha experimentado la llamada provincia integrada, lugar en el que se encuentra el núcleo agroindustrial cruceño, contrasta con el estancamiento o recesión del resto del departamento. En Perú, el grado de modernización de las unidades productivas de la región costera le aleja de una realidad dominante en la región de la sierra y la selva donde el desarrollo y tecnificación de la agricultura tiene niveles lindantes con los de subsistencia.

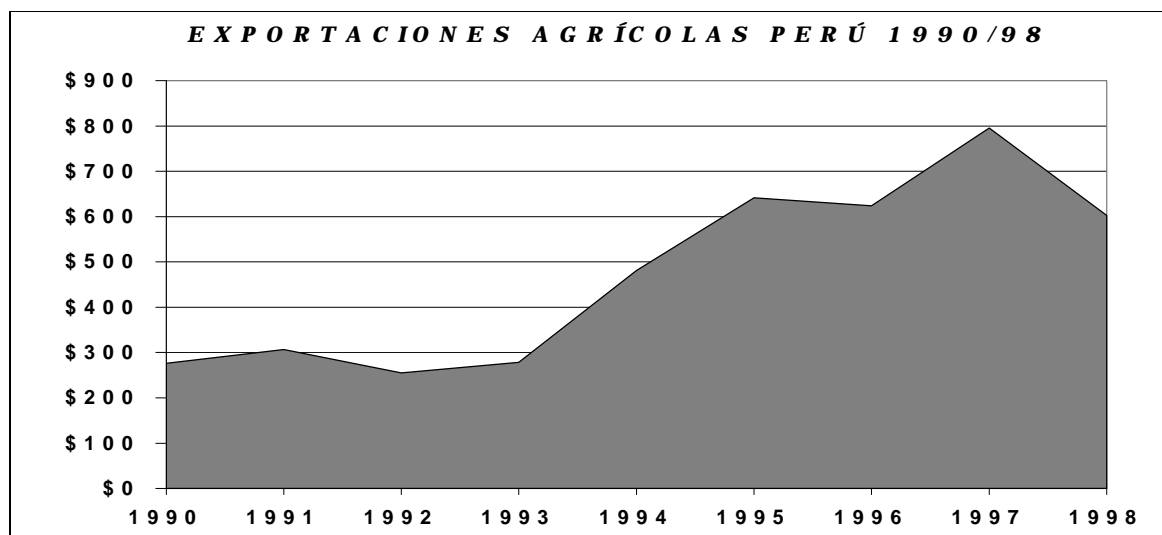
---

<sup>20</sup>.- En el caso concreto de Perú, los principios rectores de las reformas fueron enmarcados en la llamada "Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario", aprobada en junio de 1991.

<sup>21</sup>.- En Bolivia, el gobierno de Sánchez Lózada (1993-96) trató de poner fin a la inseguridad jurídica sobre la propiedad rural que había fomentado la legislación de la reforma agraria de 1953 por medio de la "Ley de Tierras" o "Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA)". Su principal aportación ha sido la redefinición de la función económico-social que da derecho a la propiedad de la tierra. La nueva legislación sobre la propiedad de la tierra en Perú ha revertido el marco jurídico legado por la reforma agraria al reconocer no sólo los irrestrictos derechos de los propietarios en términos de uso de la tierra, sino al eliminar los límites anteriores de 250 has y permitir la propiedad privada sobre las tierras de las comunidades campesinas. La nueva ley ha permitido dar un cierto dinamismo al mercado de la tierra en Perú. Sin embargo, existen, principalmente, dos tipos de limitantes que impiden mayores avances. En primer lugar, la alta fragmentación de la propiedad. En segundo lugar, la lentitud con que se produce la titulación de tierras.



*2.2 La Inserción de la Agricultura en el Mercado Mundial.* La apertura al exterior de la agricultura boliviana y peruana ha significado el final del entramado proteccionista que limitaba los intercambios comerciales con otros países y amparaba la ineficiencia en el mercado interno. Por un lado, las autoridades bolivianas y peruanas han procedido a reducir progresivamente los aranceles y a eliminar las diferentes barreras para-arancelarias. Por otro lado, han multiplicado los esfuerzos por alcanzar acuerdos comerciales en la región o fuera de ella. En el caso de Bolivia, el principal y más polémico ha sido la firma del Acuerdo de Complementación Económica con el MERCOSUR (1996). La administración Fujimori, por su parte, ha centrado su interés en reforzar los vínculos comerciales con la región del Asia-Pacífico. La liberalización exterior ha generado nuevas oportunidades para determinados segmentos de la agricultura empresarial. En el caso concreto de Perú, es notable el crecimiento que desde 1993 han experimentado tanto los productos tradicionales de exportación como los no tradicionales. Pero la apertura comercial también ha tenido sus damnificados. Son aquellos productos que debido a su escasa competitividad se han visto desplazados en el mercado interno por los productos provenientes del exterior. Asimismo, la apertura ha obligado a los productores agropecuarios a modificar sus comportamientos empresariales para poder afrontar con éxito el reto de actuar en un marco de referencia que supera las fronteras del mercado doméstico.



Fuente: PROMPEX, Lima, Perú, 1998.

*2.3 Reforma de la Administración Pública en la Agricultura.* Las autoridades bolivianas y peruanas han procedido a adecuar la administración pública de la agricultura al nuevo marco de desarrollo. La reforma ha tenido, principalmente, los siguientes componentes. En primer lugar, se ha reducido drásticamente la sobredimensionada y burocratizada administración pública en el sector con el objetivo de adecuarla a su actual función normativa y promotora, así como para reducir el gasto público. Un dato que resulta significativo de esta estrategia es que desde 1990 a 1996 el Ministerio de Agricultura de Perú pasó de 23.000 empleados a contar con menos de 4.000. En segundo lugar, se ha potenciado el componente tecnocrático de la administración con la creación de nuevos organismos con amplia autonomía del poder político. Es el caso, por ejemplo, de las nuevas instancias técnicas encargadas de preservar la sanidad agropecuaria, como el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) en Perú. Finalmente, la reforma ha implicado la transectorialización y descentralización de los recursos y competencias de la agricultura al interior de la administración pública. Este proceso ha sido especialmente innovador y trascendente en Bolivia. La reforma impulsada por el gobierno de Sanchez Lozada (1993-1996) significó que el antiguo Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA) pasará a convertirse en una secretaria, la Secretaria Nacional de Agricultura y Ganadería (SNAG), dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico y Hacienda. Asimismo, gran parte de sus funciones fueron transferidas a otros tres ministerios. El objetivo de la reforma era, en palabras de los propios personeros del gobierno, desarrollar un enfoque sistémico integrado en la gestión pública de los asuntos agropecuarios que se adecuará a su complejidad e interdependencia actual<sup>22</sup>. Pero su viabilidad se vio limitada por la escasa capacidad de coordinación al interior de la administración<sup>23</sup>. Otro elemento de gran trascendencia en la reforma de la administración boliviana ha sido la transferencia de competencias sobre la agricultura hacia instancias locales y regionales. Tras la aprobación y desarrollo de la Ley de Participación Popular (LPP) y la Ley de Descentralización Administrativa (LDA), los

---

<sup>22</sup> .- José Guillermo Justiniano, "El nuevo rol de la agricultura en la economía, en el marco de la estrategia de desarrollo sostenible de Bolivia y la visión que propone el documento" en *La Agricultura Sostenible y el Medio Rural en Bolivia*, La Paz, Bolivia: IICA&ILDIS, pág. 188, 1996.

<sup>23</sup> .- Posteriormente, la nueva reforma del gobierno de Hugo Banzer (1997-2000) devolvió el rango al sector con la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (MAGDR).

gobiernos municipales y las prefecturas regionales han pasado a ser los principales promotores públicos del desarrollo rural dentro de sus respectivos ámbitos de jurisdicción territorial. Pero hasta el momento, las limitaciones operativas de la mayoría de estos organismos territoriales y la escasa claridad con que la normativa distingue los roles y competencias asumidas por los diferentes niveles del poder del estado han limitado el desarrollo del proceso de descentralización boliviano. En Perú, la constante injerencia de otras instancias gubernamentales en el ámbito del Ministerio de Agricultura ha reducido sustancialmente su grado de competencia y autonomía. En un primer momento, los responsables del sector se vieron obligado a supeditar sus acciones a las estrategias macros impuestas desde el "área económica" de la administración Fujimori. Posteriormente, una vez que las reformas abandonan la senda de la ortodoxia económica y entra dentro del ciclo político-electoral, el Ministerio de Agricultura pasa a ceder competencias y recursos a favor del poderoso Ministerio de la Presidencia. Institución que pasa a encargarse, entre otros, de la mayor parte de programas en el medio rural, como el Programa Nacional de Alimentación (PRONAA), o el apoyo a la agroexportación bajo la dirección de PROMPEX.

### **3. Tendencias Históricas en la Articulación Colectiva de Intereses de los Empresarios en la Agricultura Brasileña.**

El enfoque teórico asumido en este estudio se basa en la creencia de que el orden institucional es siempre un cambio de carácter incremental en la medida en que lo nuevo nunca desplaza completamente a lo viejo. Más aún cuando, como en el caso de la agricultura boliviana y peruana, las transformaciones se producen de una forma acelerada e intensa. El tejido asociativo de los empresarios agrícolas en ambos países es en la actualidad un mosaico de actores, organizaciones e instituciones que se definen sobre diversos patrones históricos. Por este motivo, al abordar esta compleja realidad social, la aproximación histórica aparece como inescapable. En este apartado se pretende trazar algunos de los principales lineamientos que han pautado la evolución de la acción colectiva de los empresarios en la agricultura boliviana y peruana como fórmula para

entender los estreñimientos y oportunidades abiertas en la actualidad con el proceso de reformas estructurales.

### *3.1 Estado, Reforma Agraria y Corporativización de Intereses en la Agricultura.*

El punto de partida en la organización de los intereses empresariales en la agricultura boliviana y peruana se datan en el primer tercio del siglo XX. Un período caracterizado por el frustrado intento de conciliar los principios del liberalismo decimonónico con un régimen político y social de naturaleza oligárquica y patrimonialista. Las primeras organizaciones en Bolivia son organizadas por los grandes hacendados de la agricultura occidental. Se trata de entidades como la Sociedad Rural Boliviana o la Sociedad de Propietarios de Yungas. En esa misma época, las elites agrarias de Santa Cruz se organizaban de forma colectiva junto al resto de las elites regionales para demandar al gobierno central de La Paz más recursos para romper su aislamiento con el resto del país. Una acción colectiva que carecía de estructuras formales. En Perú, el primer gremio agropecuario se creó en 1922. Se trata de la Sociedad Nacional Agraria (SNA). Una organización liderada por los hacendados más prominentes de la costa que desde un primer momento contaron con una gran influencia en las esferas de poder gubernamental. Tanto en uno como en otro país, estas incipientes formas de articulación colectiva de los intereses empresariales se ajustaba a lo que Berger llama para el caso francés “*sindicalismo de boutique*”. Esto es, un tipo de asociativismo de carácter muy elitista, con una nula presencia en el campo y que cubre una amplia gama de servicios para el conjunto de la agricultura con fines filantrópicos. En el plano reivindicativo, su influencia sobre los políticos y administradores del estado les otorgó un claro ascendente en la conducción pública de la agricultura. No obstante, cabe relativizar la importancia que tenía para los grandes hacendados el compromiso colectivo ya que todos ellos tenían un acceso privilegiado a aquellas instancias del poder con las que negociar sus propios intereses particulares.

El agotamiento del patrón tradicional de desarrollo y su sustitución por otro nuevo cuyo eje central se encontraba en un estado fuerte y autoritario con voluntad para intervenir y condicionar la dinámica económica y social de los países, marca un punto de

quiebre en la acción colectiva de los empresarios agrícola de Bolivia y Perú. Las antiguas estructuras asociativas desaparecen dando lugar a la emergencia de otras nuevas surgidas al amparo del estado. Se trata de organizaciones que emulan en su lógica de funcionamiento y objetivos a las del ámbito urbano. Inspiradas en una cultura organizacional formal y burocrática, se trata de entidades asociativas que se expanden a lo largo, con el objetivo de asumir el mayor grado de representatividad posible en el sector, y hacia abajo, con la pretensión de contar con una presencia real en el campo. Su principal objetivo es la obtención de beneficios en las negociaciones con las autoridades gubernamentales. Para ello se dotan de líderes con una clara naturaleza política que pasan a ocupar una posición central dentro de la organización. Su principal recurso para influir en la esfera gubernamental, y casi único, es su necesaria cooperación para aplicar una política agrícola basada en el control directo por parte del estado de todas las fases de la actividad agropecuaria (provisión de insumos, asistencia técnica, producción, comercialización,...).

En 1964 se constituye la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO). Una entidad de tercer nivel que agrupa bajo sus siglas a las diferentes organizaciones de ámbito subsectorial que representan los intereses del conjunto de los productores de la pujante agricultura de Santa Cruz en Bolivia. No obstante, ya desde un primer momento fueron los grandes y medianos agricultores los que controlaron los cargos de dirección al interior del nuevo gremio imponiendo su liderazgo. La CAO tuvo una escasa significación durante los primeros años de su existencia. No fue hasta la década de los setenta cuando extiende su influencia y se consolida como un contrapoder al poderoso gremialismo minero del oriente. Para ello contó con el apoyo del gobierno cívico-militar del entonces coronel Hugo Banzer (1970-1978). Son los años en que los equilibrios surgidos de la revolución “emerretista” de 1952 son redefinidos en favor de los emergentes poderes económicos y sociales en la región oriental<sup>24</sup>. A cambio de su compromiso con el régimen cívico-militar, la CAO obtuvo una gran capacidad de injerencia en la formulación y aplicación de las políticas públicas sectoriales. De hecho, la presencia de

---

<sup>24</sup> .- De hecho, durante estos años se pone en marcha algunas instituciones regionales que asumieron competencias en la gestión de recursos públicos, como es el caso de la Corporación de Desarrollo de Santa Cruz (CORDECRUZ).

personajes vinculados al gremio cruceño en los cargos de dirección del Ministerio de Agricultura fue constante desde ese momento.

<b>ASOCIACIONES SUBSECTORIALES AFILIADAS A LA CAO POR FECHA DE FUNDACIÓN</b>			
Federación de Cañeros de Santa Cruz (FCSC)	1961	Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas (ANAPO)	1973
Federación Nacional de Cooperativas Arroceras (FENCA)	1965	Asociación Departamental de Productores de Leche (ADEPLE)	1977
Asociación Departamental de Avicultores (ADA)	1971	Asociación de Productores de Maíz y Sorgo (PROMASOR)	1978
Asociación de Productores de Algodón (ADEPA)	1969	Asociación de Productores de Porcinos (ADEPOR)	1979
Federación de Ganaderos de Santa Cruz (FEGASACRUZ)	1975	Asociación de Productores de Hortalizas y Frutas (ASOFRUT)	1981

Fuente: Elaboración Propia.

En Perú, el gobierno de Velasco (1968-1975) puso fin por decreto a la Sociedad Nacional Agraria (SNA) en 1972. No obstante, su disolución de "facto" ya se había dado en el momento que se puso en marcha el proceso de reforma agraria como consecuencia de la escasa credibilidad que inspiraba entre sus propios asociados su capacidad de defenderlos eficazmente de esta "amenaza"<sup>25</sup>. De forma paralela, las autoridades militares definieron con la creación de la Confederación Nacional Agraria (CNA) un nuevo esquema de organización y representación colectiva de los intereses de la agricultura peruana de carácter corporativo. El objetivo era institucionalizar un apoyo social en el campo y limitar la disidencia organizada. Muchos de los antiguos afiliados a la SNA se vieron forzados a buscar acomodo en la CNA<sup>26</sup>. El final del gobierno militar y el inicio del proceso de transición hacia la democracia posibilitó la apertura de nuevos espacios para la acción colectiva en la agricultura peruana. La antigua estructura del gobierno velasquista, la CNA, fue disuelta por las nuevas autoridades. De forma paralela, se promovió la constitución de una nueva entidad para la representación de intereses de los

<sup>25</sup> .- De hecho, la única oposición colectiva al proyecto reformista fue protagonizada por los medianos agricultores a través del llamado Comité de Defensa y Desarrollo del Agro del Perú (CODEAGRO).

<sup>26</sup> .- La presencia de las antiguas asociaciones y comités de productores de la SNA en el nuevo sistema oficial de representación con cooperativistas y pequeños productores heterogenizando sus bases. Un hecho que, como posteriormente se verá, ha condicionado la dinámica interna del asociacionismo empresarial peruano hasta la actualidad.

agricultores, la Organización Nacional de Agricultura (ONA). El objetivo del gobierno al favorecer la creación de la ONA fue contar con una entidad que limitará la conflictividad en el campo al actuar como filtro de las demandas de los agricultores y favorecer una política agrícola con fines productivistas basada en la mediana agricultura.

### 3.2 Inicio de las Reformas Estructurales y Crisis de Representatividad.

El inicio de las reformas estructurales situó a la mayoría de las organizaciones empresariales de la agricultura boliviana y peruana en una difícil coyuntura. Creadas en un marco estable donde primaban los factores de concentración y homogeneización y en el que el principal objetivo, y casi único, era la obtención de beneficios en las negociaciones con los representantes gubernamentales; estas organizaciones muestran su incompatibilidad funcional en un nuevo escenario caracterizado por el dinamismo e inestabilidad del entorno, la propensión hacia la complejización de la estructura productiva y la ausencia de políticas proactivas. La principal consecuencia de todo ello fue el progresivo alejamiento entre las organizaciones y sus potenciales afiliados y, por ende, una caída de sus recursos. Un círculo vicioso en la que quedan inmersas la mayoría de las organizaciones y del que les resulta muy difícil salir.



**Fuente:** Luis Vicente León, *Fortalecimiento de los Gremios Empresariales en América Latina*, División de Desarrollo Productivo, Santiago de Chile: CEPAL, 1995.

Al interior de la CAO, las principales damnificadas de las reformas han sido las organizaciones que representan los intereses de los pequeños productores, como la Federación Nacional de Cooperativas Arroceras (FENCA) o la Asociación de Productores de Hortalizas y Frutas (ASOFRUT). No obstante, también las organizaciones lideradas por los grandes y medianos productores, como la Asociación de Productores de Algodón (ADEPA) o la Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas (ANAPO), también han visto mermar su membresía y, por ende, sus recursos. La crisis de las entidades afiliadas se ha trasladado a la entidad matriz poniendo en riesgo el quiebre del compromiso interno que durante décadas ha permitido su existencia. El acelerado proceso de complejización de la estructura productiva cruceña ha traído consigo una heterogeneización de los intereses y, por ende, grandes problemas para conciliar cuáles deben ser los fines y las normas de funcionamiento de la CAO. Los datos obtenidos en este estudio revelan que existe una acentuada tendencia a la fragmentación de la red que configuran las entidades afiliadas al gremio cruceño, así como el fortalecimiento de los distintos *clusters* o subgrupos. La distancia entre los actores centrales de la red, aquellos que representan los intereses de los grandes y medianos propietarios, se han ensanchado con relación a los actores periféricos, las organizaciones de los pequeños productores. De forma paralela, se han estrechado los vínculos instrumentales entre la asociación de ganaderos, FEGASACRUZ, y la asociación de los productores lecheros, FEDEPLE, o entre la asociación de los maiceros, PROMASOR, la asociación de los avicultores, ADA, y la asociación de los porcicultores, ADEPOR.

En Perú, las reformas estructurales han revelado la debilidad institucional del compromiso colectivo de los empresarios agrarios y, en general, de todo el tejido asociativo de la agricultura generado en el período anterior. La mayor parte de las organizaciones existente al inicio de las reformas se encuentran actualmente sumidas en una profunda crisis que arriesga su supervivencia. La constatación más evidente es la Organización Nacional Agraria (ONA). El que fuera en el pasado principal gremio de los agricultores peruanos cuenta en la actualidad con una existencia meramente testimonial. La contrapartida ha sido la emergencia de un nuevo tipo de organizaciones. Nos estamos



refiriendo, básicamente a las organizaciones de los agroexportadores que representan una renovación del tejido asociativo del agro peruano.

### **Organizaciones de Productores en Perú**

<i>Organizaciones Tradicionales</i>	<i>Nuevas Organizaciones</i>
Organización Nacional Agraria (ONA) Comité Nacional de Productores de Arroz (CNPA) Comité Nacional de Productores de Papa (CONAPAPA). Fondo Ganadero Lechero (FONGALES). Asociación de Agricultores Expropiados por la Reforma Agraria (ADAEPPRA) Junta Nacional del Café (JNC) Junta Nacional de Usuarios de Distrito de Riego (JUNUDR)	Asociación de Empresarios Agrarios (AEA) Instituto Peruano del Algodón (IPA). Instituto Peruano del Espárrago (IPE). Asociación Peruana de Cafés Especiales (APECAFE). Asociación de Productores de Cítricos de la Costa Central (PROCITRUS) Instituto Peruano de Legumbres de Grano (IPLG). Asociación Nacional de Productores y Exportadores de Aceitunas Peruanas (ANPEAP)

Fuente: Elaboración Propia

#### **4. Reformas Estructurales y Reestructuración de la Acción Colectiva Empresarial.**

La profunda crisis de representatividad en que se ven inmersas la mayoría de organizaciones de la agricultura empresarial peruana y boliviana tras el inicio de las reformas llevó a sus dirigentes a abrir una etapa de reflexión en busca de respuestas a las preguntas *¿qué somos?*, *¿para que servimos ahora?*. La forma de articular respuestas a los retos planteados en el nuevo escenario han sido muy variadas.

El objetivo de este capítulo es analizar las respuestas colectivas de los productores al proceso de cambio iniciado con las reformas estructurales de mercado. Para ello se atenderá, en primer lugar, a los discursos o la cosmovisión que tienen los dirigentes sobre la agricultura y el papel que deben cumplir sus organizaciones en él, para después atender a la forma en que la actualidad articulan sus estrategias hacia el sector público y privado con el fin de influir en las políticas públicas del sector.

##### *4.1 Polarización de los Discursos.*

Las reformas estructurales han polarizado las posiciones de las organizaciones de productores en torno a dos tipos de discursos. El primero de ellos, el

"*Discurso Ruralista*", se articula en torno a una concepción de la agricultura que va más allá de la mera consideración económica. Su transcendencia en la configuración de los necesarios equilibrios entre el mundo rural y urbano le confiere, principalmente, una dimensión social que legitima un tratamiento especial por parte del estado. El "*Discurso Ruralista*", que fue predominante hasta el inicio de las reformas, se ha visto contrapesado en los últimos tiempos por la emergencia de un denominado "*Discurso Empresarial*" bajo la influencia de los postulados del neoliberalismo económico. Su punto de partida es la noción de la agricultura como un sector básicamente económico y que, por tanto, debe ser valorado bajo criterios de eficiencia productiva y competitividad. Desde esta perspectiva, los agentes privados deben abandonar el rol subsidiario al que les desplazó la acción estatal en el pasado y liderar el desarrollo del sector. En la práctica, las fronteras entre los dos tipos de discursos no son demasiado concisas, dando lugar en muchas ocasiones a una particular combinación entre proclamas de talante neoliberal y reivindicaciones claramente proteccionistas.

La coincidencia sobre los principios generales que deben ordenar la actividad agropecuaria en Santa Cruz ha sido uno de los principales elementos de cohesión al interior de la CAO. Una cohesión que puede verse amenazada por la creciente polarización que ha traído consigo las reformas estructurales. Tal y como muestra el gráfico, la distancia entre las posiciones defendidas por las organizaciones de los grandes y medianos propietarios y las de las organizaciones de los pequeños productores es notable. Un hecho que explica algunas de las incoherencias que revela el análisis del discurso de la entidad matriz. A lo largo de estos años, la CAO ha ido variando sustancialmente su posición respecto al proceso. Si en 1985 recibieron el inicio de las reformas con grandes críticas "*por servir a los intereses del sector financiero, exportador y comercial del país a costa de la industria y básicamente del sector agropecuario*"<sup>27</sup>, en los últimos tiempos han demostrado un alto grado de aceptación al nuevo modelo<sup>28</sup>. Sin embargo, todavía son muchas las reservas que se mantienen sobre el proceso. En este sentido, resulta muy significativa la siguiente declaración del presidente de ANAPO

---

<sup>27</sup> .- *Memoria 1985/86*, Santa Cruz, Bolivia: CAO, pág. 57.

<sup>28</sup> .- Véase entre otras declaraciones, "Productores agropecuarios reconocen beneficios del modelo económico" en *El Mundo*, 2 de marzo de 1997.

“...las imperfecciones del mercado y los vacíos normativos, debilitan el argumento central para una economía liberal: la igualdad de oportunidades. Estas claras situaciones de desigualdad de oportunidades más bien reafirman la percepción que el liberalismo no debe ser aceptado como un paquete cerrado, sino como un esquema del cuál nuestros gobernantes deben ser capaces de extraer sus virtudes y corregir sus defectos, en la búsqueda del desarrollo sectorial y nacional”<sup>29</sup>. Para la totalidad de los dirigentes gremiales entrevistados, el tránsito hacia una agricultura moderna y competitiva sólo será posible si se cuenta con el apoyo del estado<sup>30</sup>. Esta demanda es manifiesta al acercarse a aspectos más concretos de la política agraria, como es la internacionalización del sector. Aunque existe un apoyo casi generalizado al proceso de apertura al exterior, se crítica la falta de mecanismos que prevengan contra la competencia desleal de las agriculturas subsidiadas. Asimismo, se considera que la estrategia comercial llevada a cabo por las autoridades se ha hecho en detrimento de los intereses de la agricultura. Algo que, según los dirigentes entrevistados, es manifiesto en el caso del Acuerdo de Complementación Económica entre Bolivia y el MERCOSUR (1996) al poner en riesgo la ventajosa situación de algunos productos, principalmente la soya, dentro del marco de la Comunidad Andina<sup>31</sup>.

La polarización de discursos que hemos visto en la CAO aparece mucho más acentuada en Perú. Los principales valedores del "*Discurso Ruralista*" son las organizaciones tradicionales. Sus dirigentes valoran positivamente la reversión del sesgo urbano-industrial del modelo precedente que han supuesto los cambios introducidos por las reformas. Sin embargo, consideran que el énfasis en la eficiencia y competitividad ha definido un patrón de desarrollo de naturaleza excluyente que pone en riesgo la supervivencia de gran parte de sus actores. Por este motivo, resulta necesario que las

---

<sup>29</sup> .- *Memoria Anual 1997*, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: ANAPO, pág. 49.

<sup>30</sup> .- Cabe destacar que concepto tales como subvenciones o políticas de compras por parte del estado, tan comunes hace algunos pocos años atrás, han desaparecido completamente del discurso gremial. De hecho, en muchas ocasiones manifiestan la distancia con relación a ellos. *Memoria 1996/98*, Santa Cruz, Bolivia: CAO, pág. 155.

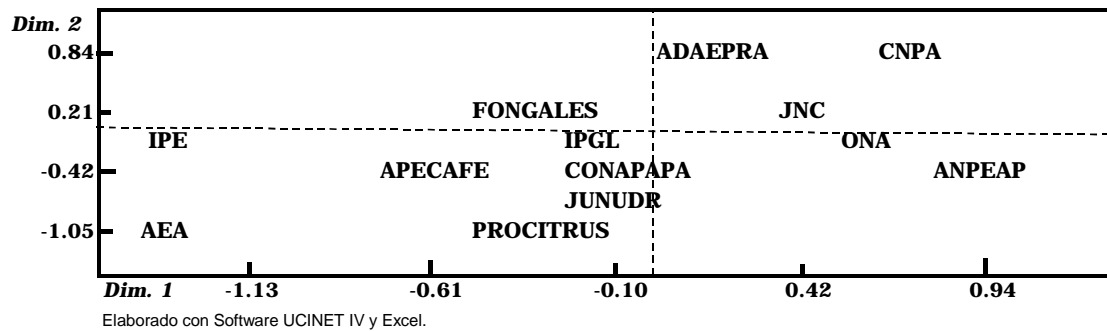
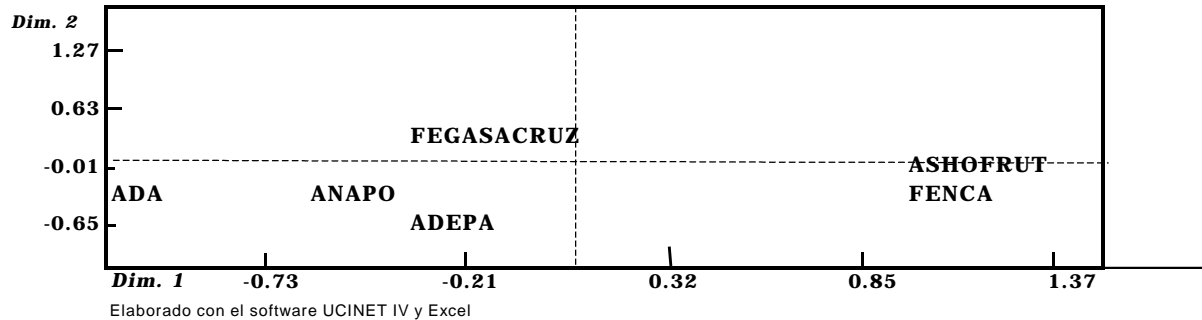
<sup>31</sup> .- Véase al respecto “Aspectos de la Gestión 93-97 para el agro. Entrevista a Ricardo Frerquing, presidente de la CAO” en *El Deber*, 31 de julio de 1997 y “Editorial: Reflexiones sobre la Intervención del Estado, Integración Andina y Globalización” en *ANAPO Noticias*, 30 de julio de 1998.

autoridades gubernamentales adopten medidas correctoras en la vía de proyectar un desarrollo integral para el conjunto del sector. Un amplio número de las organizaciones que surgieron tras el inicio de las reformas y, en su versión más ortodoxa, la Asociación de Empresarios Agrarios (AEA) asume el llamado "*Discurso Empresarial*". Desde su perspectiva, los problemas estructurales que arrastra la agricultura peruana son consecuencia de que tradicionalmente se haya sido visto más como un sector social que como un sector económico. Por este motivo, valoran muy positivamente la aplicación de las reformas estructurales llevadas a cabo por la administración Fujimori "*ya que por primera vez se prioriza la productividad de la agricultura por encima de otro tipo de preocupaciones*". Sin embargo, critican que la "tentación populista" de las autoridades no permita todavía contar con reglas de juego claras y estables que incentiven la competencia y efectividad de los agentes económicos en el mercado agrario, a diferencia de lo que ocurre en otros mercados. Una constatación de ello lo encuentran en las modificaciones sobre la propiedad de la tierra. Aunque la aprobación de la Ley de Tierras en 1995 es valorada como una de las reformas más importantes llevadas a cabo por la administración, consideran que la nueva normativa quedará sin efecto si el gobierno no abandona su temor a que se produzca un proceso de transacción desde la pequeña propiedad campesina hacia la grande y mediana propiedad. Algo que se refleja en su predisposición a condonar y reprogramar las deudas de los campesinos. Para los dirigentes identificados con el "*Discurso Empresarial*", la acción del estado es necesaria para hacer viables los cambios introducidos en el sector. No obstante, consideran que cualquier acción por parte de las autoridades debe basarse en un tratamiento diferenciado a una agricultura empresarial, con potencialidades para conducir el desarrollo de la agricultura en el futuro, y una agricultura "social" o de subsistencia, que no es y nunca será económicamente viable en el mercado<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup>-. Véase al respecto "El Estado y el Sector Empresarial Agrario: Reglas Claras y Flexibilidad para la Concertación", ponencia presentada por el presidente de la AEA Alvaro Quijandría en el V Congreso de la ALACEA, San José, Costa Rica, 1997.

**MAPA DE PROXIMIDAD EN DISCURSOS Y PREFERENCIAS POLÍTICAS  
DE LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES EN BOLIVIA Y PERÚ.**



Mapa de proximidad (similitudes/diferencias) de los discursos ideológicos y preferencias en política agraria de las organizaciones bolivianas y peruanas consideradas en el estudio elaborado con el Escalado Multidimensional (MDS). Una de las técnicas más valoradas del análisis de redes sociales cuya propuesta es configurar una representación gráfica de datos relacionales tomando como base los conceptos de espacio y distancia en la red. En la configuración espacial del gráfico cada organización viene definida con relación a las otras, pero su posición queda también definida por su relación con respecto al sistema de relaciones entre las organizaciones. Para la construcción del mapa se han utilizado dos matrices elaboradas con algunos de los datos obtenidos en el cuestionario. Una primera (*Dim. 1*) correlaciona a las organizaciones en razón de algunos de los principios básicos de su discurso ideológico y una segunda matriz (*Dim. 2*) las correlaciona en función de sus preferencias sobre determinados aspectos de la política agrícola en Bolivia y Perú. Previamente se ha establecido una ordenación de los aspectos considerados del cuestionario para la elaboración del gráfico dentro de una tipología de las categorías "*Discursos/Preferencias Ruralistas*" y "*Discurso/Preferencias Empresariales*". En el tratamiento de los datos de la matriz se ha utilizado el programa de software UCINET IV y para su traducción gráfica se ha recurrido al programa KRACKPLOT.<sup>3</sup>

El mapa correspondiente a la CAO refleja, con relación a la primera dimensión, que existen notables distancias en los discursos ideológicos. Un primer grupo formado por ANAPO, ADEPA y ADA se sitúan claramente dentro del cuadrante del "*Discurso Empresarial*" (-). Un segundo grupo formado por ASHOFRUT y FENCA están dentro de las posiciones más extremas

del cuadrante del "*Discurso Ruralista*"(+). Un caso aparte sería FEGASACRUZ que ocupa una posición más indefinida entre uno y otro cuadrante. Al analizar la segunda dimensión se observa, por el contrario, que existe un amplio consenso sobre los temas considerados de la política agraria. Todas las organizaciones ocupan una zona intermedia a un lado u otro de la frontera entre el cuadrante "*Ruralista*" o "*Empresarial*".

El mapa refleja, con relación a la primera dimensión, que existe un amplio grupo de organizaciones (7/14), tanto tradicionales como nuevas, que ocupan un espacio intermedio en torno al eje que separa el cuadrante del "*Discurso Empresarial*" (-) y al "*Discurso Ruralista*" (+). Situados en las posiciones más extremas del cuadrante empresarial se encuentra AEA y IPE, mientras que en el cuadrante ruralista están ANPEAP, ONA, CNPA y JNC. En el análisis de la segunda dimensión, las preferencias sobre política agraria, la mayoría de organizaciones mantienen un alto grado de coherencia con lo que es su posicionamiento ideológico. Algunas desviaciones notables son la de IPE, PROCITRUS o FONGALES que se desplazan desde los cuadrantes de la primera dimensión. Sin embargo, resulta notorio el amplio consenso que se establece alrededor del eje frontera - entre -0,5 y 0,5 se sitúan 9/14 organizaciones- .

#### **5.4 Estrategias, Política Agrícola y Gobernabilidad.**

La desaparición de las antiguas estructuras de coordinación creadas al amparo del estado ha supuesto una merma ostensible en la capacidad de negociación de los productores y una elevación de los costes de acceso a aquellos bienes esenciales para la actividad agropecuaria. Una situación que ha forzado a las organizaciones a replantearse los objetivos y las formas de articular sus relaciones con los operadores, privados y públicos, que actúan en los mercados sectoriales. En este apartado se analizan estos cambios dando cuenta de sus resultados y carencias.

##### **5.4.1 Hacia una búsqueda de acciones concertados con los actores privados.**

La CAO ha tenido tradicionalmente un claro liderazgo sobre un debilitado tejido asociativo boliviano. La existencia meramente testimonial de la mayoría de las Cámaras Agropecuarias Departamentales (CADs) y las Asociaciones de Productores del resto del país ha potenciado su centralidad en la red gremial del país haciendo valer sus propios intereses sobre los intereses del conjunto del sector. Una tendencia que se ha visto acentuada tras el inicio del proceso de reformas. Desde 1995 la CAO ha impulsado la constitución de una entidad que integre al conjunto de los gremios y organizaciones de la

agricultura boliviana, la Confederación Agropecuaria Nacional (CONFEAGRO)<sup>33</sup>. Con su creación se pretende aumentar la capacidad de representación de los intereses sectoriales en el nuevo contexto y, particularmente, los de la agricultura cruceña. CONFEAGRO ha recibido por parte del gobierno el reconocimiento como interlocutor del sector al darle participación en negociaciones tan importantes como la Ley INRA o la firma del acuerdo con el MERCOSUR. Casos en los que se han traslucido los dos principales problemas que tiene CONFEAGRO. Por un lado, la dificultad de integrar en una misma entidad dos realidades tan diferentes como son la agricultura oriental -Santa Cruz, Tarija y Bení- y la occidental, Cochabamba, Chuquisaca y La Paz- y, por otro lado, la falta de contrapesos al interior de la entidad que limiten la preponderancia ejercida por la CAO.

Las relaciones de la CAO con la entidad que representa los intereses de las comunidades indígenas, la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), y la de los asalariados y campesinos, la Confederación Sindical Única de Trabajadores y Campesinos (CSUTCB), han sido bastante conflictivas. Tal y como se han reflejado en el marco de negociaciones sobre la reforma de la ley agraria. La manifiesta oposición entre los planteamientos defendidos por la CAO y los de la CSUTCB han ido más allá del enfrentamiento dialéctico. El gremio cruceño promovió la organización de piquetes, los llamados Comités de Defensa de la Tierra, para responder las ocupaciones de tierras promovidas por la dirigencia campesina<sup>34</sup>.

La CAO y sus entidades afiliadas forman parte de la compleja red social que conforman las diferentes entidades de la sociedad civil cruceña en torno al llamado Comité Cívico Pro-Santa Cruz. Una entidad que alcanzó gran notoriedad en los setenta como representante de las reivindicaciones regionalistas de la sociedad civil cruceña. Los cambios de orden económico, político y social acontecidos en las últimas décadas le han restado importancia. Sin embargo, el Comité Cívico Pro-Santa Cruz sigue siendo el

---

<sup>33</sup> .- CONFEAGRO tiene su correspondencia en el sector pecuario con la Confederación de Ganaderos de Bolivia (CONGABOL). FEGASACRUZ ha tenido un papel muy activo en ella desde su creación en 1993. Sin embargo, la preponderancia cruceña en este caso se ve limitada por la existencia de una contraparte poderosa, la Federación de Ganaderos del Bení (FEGABENI).

<sup>34</sup> .- Posteriormente, los desacuerdos y el enfrentamiento volvieron a expresarse durante la negociación de la reforma laboral.

paraguas bajo el cuál se encuentran las abundantes logias de poder que ejercen una considerable influencia en Santa Cruz y el resto de Bolivia. La CAO ha utilizado esta red de lealtades cruzadas para potenciar sus reivindicaciones. Así ocurrió, por ejemplo, durante las negociaciones de la Ley INRA<sup>35</sup>.

La CAO mantiene unos vínculos especialmente estrechos con las diferentes entidades del asociacionismo empresarial cruceño. Sus principales contrapartes son la Cámara de Industria y Comercio de Santa Cruz (CAINCO) y la Cámara de Exportadores de Santa Cruz (CAMEX). Con el primero gestiona conjuntamente la Feria de Exposiciones de Santa Cruz (FEXPOCRUZ) y con el segundo mantiene abiertos diferentes ámbitos de cooperación relacionados con la agroexportación. Estos gremios, al igual que la CAO, forman parte de la Federación de Empresarios Privados de Santa Cruz (FEPSC). Una entidad de carácter departamental en la que el gremio agropecuario ha tenido siempre un notable protagonismo. Esta situación contrasta con la creciente marginalidad en la que se encontraba al interior de la entidad matriz del empresariado boliviano, la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB), con relación a otros gremios como son la Cámara Nacional de Comercio o la Cámara Nacional de Minería y que acabo originando su abandono en 1997.

Las agencias internacionales de cooperación y las ONGs forman parte de la red de relaciones de la CAO. A pesar de que en los últimos tiempos existe una clara tendencia por parte de los donantes a desviar los fondos hacia la deprimida agricultura occidental, el gremio cruceño mantiene suscritos diferentes acuerdos con agencias como la FAO, USAID, UE y la Misión Británica. Asimismo, también las entidades afiliadas a la CAO son contrapartes de una u otra agencia de cooperación<sup>36</sup>. La mayor parte de los proyectos de cooperación tienen un fin productivo, aunque en los últimos tiempos se ha tomado en cuenta otros aspectos como son la capacitación empresarial. Los recursos de la cooperación internacional han permitido que en muchas ocasiones la CAO y sus afiliadas suavizarán el impacto de las reformas. No obstante, los lazos de dependencia que pueden

---

<sup>35</sup> .- Contando con el apoyo de las principales entidades que forman el Comité Cívico Pro-Santa Cruz, la CAO organizó una multitudinaria marcha en la capital departamental con el lema "En Defensa de lo Productivo y la Región".

<sup>36</sup> .- Uno de los principales proyectos en los que participa la CAO es el PL.480, financiado por USAID.



estimular arriesgan la supervivencia de estas asociaciones en el medio y largo plazo al desincentivar la búsqueda de vías de autosostenimiento.

Los datos obtenidos en este estudio revelan que en la actualidad la red formada por las organizaciones consideradas se caracteriza por una notable fragmentación. La explicación debe buscarse, principalmente, en dos hechos. En primer lugar, porque la diversificación y complejización de la estructura agraria impulsada por las reformas reduce la percepción sobre problemas comunes. En segundo lugar, porque la crisis en que se encuentran la mayoría de entidades representativas del sector limita su capacidad de llegar a acuerdos de cooperación o de cumplir compromisos. A pesar de ello, en los últimos años se han intensificado las relaciones en el marco de una nueva instancia, la Convención Nacional del Agro (CONVEAGRO). Una iniciativa que se pone en marcha en 1994 como foro abierto a las personas y organizaciones vinculadas a la agricultura del país con el fin de *"procesar en conjunto una plataforma básica de ideas y propuestas trascendentes, que contribuyan a la solución de los grandes problemas estructurales y coyunturales del sector"*<sup>37</sup>. CONVEAGRO tiene un antecedente histórico en lo que fue el Consejo Unitario Nacional Agrario (CUNA). Una entidad surgida al calor de las protestas contra la política agrícola del gobierno Belaúnde (1980-1985) que constituyó el primer y único intento de contar con un mecanismo para coordinar los intereses privados del sector. El recuerdo de su fracaso, motivado por la incapacidad de los dirigentes para conciliar las diferentes posturas y para preservar la entidad ajena a los intereses de agentes externos<sup>38</sup>, explica, en gran medida, el gran escepticismo con que ha sido recibida la iniciativa de CONVEAGRO. La mitad de los líderes entrevistados han mostrado su contrariedad o indiferencia al preguntarles sobre la utilidad de esta instancia en la defensa de los intereses del conjunto del sector. Los motivos aducidos son falta de representatividad y su instrumentalización por parte del gobierno. Lo cierto es que CONVEAGRO se gesta y desarrolla en sus primeras etapas bajo el auspicio del que fuera

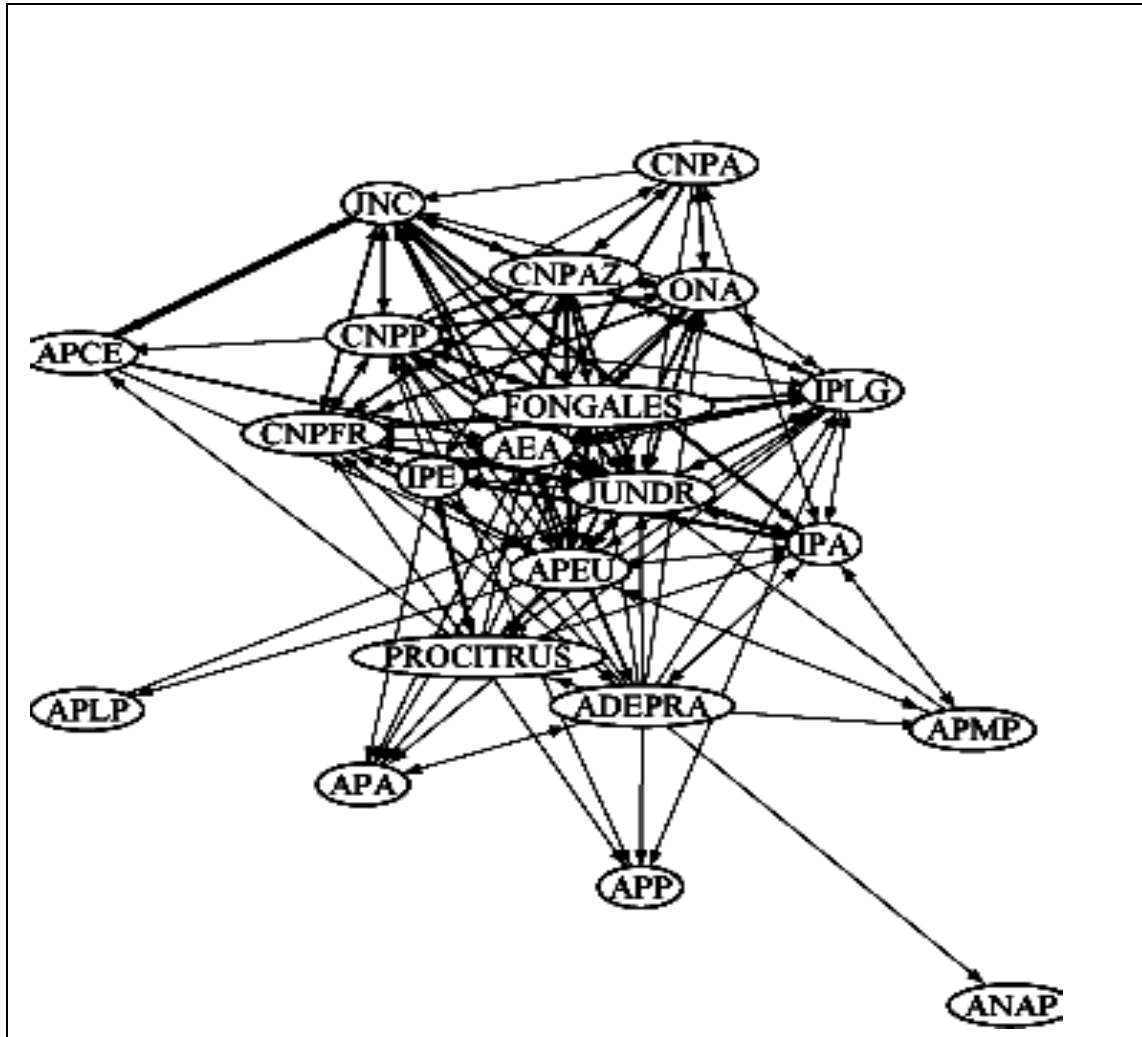
---

<sup>37</sup> .- CONVEAGRO '94, *Demandas y propuestas básicas del sector prioritario de la vida nacional*, Lima: Asociación de Promoción Agraria (ASPA), 1994, pág. 16.

<sup>38</sup> .- Véase al respecto Carlos Monge, "Características y Representatividad de los Gremios Empresariales Agrarios" en la *Revista Debate Agrario* n.2, Lima, abril-junio 1988 y Julio Alfaro, op. cit., 1994.

ministro de agricultura, Absalón Vázquez. Sin embargo, en los últimos años la iniciativa parece haber ganado cierta autonomía ganando legitimidad como interlocutor del sector.

**GRÁFICO DE LA RED DE LAS ORGANIZACIONES PERUANAS.**



Elaborado con software UCINET IV y KRACKPLOT.3

AEA: Asociación de Empresarios Agrarios; FONGALES, Fondo Ganadero Lechero; JUNUDR, Junta Nacional de Usuarios de Distritos de Riego; IPE: Instituto Peruano del Espárrago; ANPEAP, Asociación Nacional de Productores de Aceitunas Peruanas; IPA: Instituto Peruano del Algodón; IPLG: Instituto Peruano de Legumbres de Grano; ONA: Organización Nacional Agraria; CNPA: Comité Nacional de Productores de Arroz; CONPAPA; Comité Nacional de Productores de Papa; PROCITRUS (Asociación de Productores de Cítrico de la Costa Central; CNPFR Comité Nacional de Productores de Frutas; ADEPRA; Asociación De Expropiados de la Reforma Agraria; CNPA: Comité Nacional de Productores de Algodón; JNC: Junta Nacional del Café; APECAFE: Asociación Peruana de Cafés Especiales; APA: Asociación Peruana de Apicultura; APLP: Asociación Peruana de Productores de Limón; APMP: Asociación Peruana de Productores de Mango.

Representación gráfica de la red de relaciones, unidireccionales y bidireccionales, entre las organizaciones empresariales de la agricultura peruana. Para su elaboración se ha partido de una matriz asimétrica con los datos obtenidos de la encuesta a la

dirigencia relativos al tema -véase cuestionario en anexos-. En el tratamiento de los datos de la matriz se ha utilizado el programa de software UCINET IV y para su traducción gráfica se ha recurrido al programa KRACKPLOT.3

El principal dato sobre el conjunto de la red nos da cuenta de su fragmentación. Su densidad, el número de relaciones existentes sobre las posibles, es del 17%. Un porcentaje que puede considerarse bajo en razón del tipo de red analizada.

En el análisis posicional, el “*closeness*” o índice de cercanía de un actor con el resto de la red social, pone en evidencia que existen tres actores que ocupan las posiciones centrales. Son AEA(92,86%), JUNDR(92,86%) y FONGALES(86,67%). Su centralidad se ve favorecida por la escasez de clusters o coaliciones. Lo que difumina la capacidad de presión que pudiera ejercerse por parte de subredes desde las zonas intermedias o periféricas. Tan sólo es posible reconocer el cluster formado por aquellas asociaciones que mantienen algún tipo de vinculación orgánica, como es el caso de JNC y APECAFE o de CNPA, CONAPAPA y ONA. Las organizaciones más periféricas son ADAEPRA (54%), APECAFE (54%), ANPEAP(54%) y PROCITRUS (59%). Resulta notorio el proceso de marginación de la asociación que hasta hace algunos años fuera el actor central de la red, la ONA (76%).

No existe correspondencia entre el número de lazos y la posición en que los actores se encuentran dentro de la red, lo que pone de manifiesto que los resultados varían en función de las estrategias relacionales puestas en marcha en la red. Así, por ejemplo, a pesar de que la JNC es la segunda asociación con mayor número de lazos en la red (23), su rentabilidad en términos de centralidad es limitada (*closeness* del 80%) debido que se encuentran escasamente diversificadas y los lazos con los actores centrales son débiles.

Las organizaciones empresariales de la agricultura peruana han contado tradicionalmente unas débiles relaciones con sus pares de otros sectores económicos. Esta situación no parece haber cambiado sustancialmente dentro del nuevo escenario. El principal socio de las organizaciones consideradas en este estudio es la Asociación de Exportadores (ADEX). Un gremio creado en los setenta por aquellos exportadores no tradicionales que se vieron favorecidos por las políticas económicas de los gobiernos de la época en el marco de la estrategia de sustitución de importaciones. En la actualidad, por el contrario, la disciplina macroeconómica y la prioridad por las exportaciones tradicionales de la administración Fujimori ha sumido a la mayor parte de sus afiliados en una grave crisis financiera, lo que se ha transferido hacia su entidad de representación<sup>39</sup>. A pesar de ello, ADEX es un aliado estratégico para los agroexportadores peruanos al gestionar un convenio de cooperación para impulsar las exportaciones de las pequeñas y medianas empresas financiado por US-AID. En él participan varias de las asociaciones consideradas en el estudio. Es el caso de CONAPAPA, que ha participado en la ejecución

---

<sup>39</sup>.- Según Julio Cotler, la mitad de su membresía ha dejado de participar de una forma activa dentro de la organización. Julio Cotler, op. cit., Pág. 13, 1998.

del Plan Piloto de Comercialización de Papa. Las relaciones con la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) son mucho más conflictivas. El gremio de los industriales ostentó durante décadas un rol protagónico dentro del asociacionismo empresarial peruano. Pero el cambio en el patrón de desarrollo les ha desplazado a un papel secundario junto a los otros “damnificados” de las reformas estructurales<sup>40</sup>. En la actualidad componen la SNI 1.300 asociados, agrupados en diversos comités de productores. Entre ellos se encuentran un elevado número de agroindustriales que se han opuesto duramente, tal y como se señaló previamente, a las medidas arancelarias adoptadas por el Ministerio de Agricultura y apoyadas por las asociaciones de productores del sector.

La organización que mayor éxito ha tenido en su estrategia de vincularse a las organizaciones empresariales ha sido la Asociación de Empresarios Agrarios (AEA). En la actualidad, su presidente ocupa una de las vicepresidencias de la entidad matriz del gremialismo empresarial peruano, la Confederación de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP). No es la primera vez que una organización del agro forma parte de ella. Ya fue miembro de la ONA a fines de los ochenta. Sin embargo, su presencia y participación es mucho más activa al contar con el respaldo de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú (CONMEX). Un gremio que surge en 1989 en el marco de la oposición empresarial al gobierno de Alan García y que tras la llegada de Fujimori al poder ha tenido un claro ascendiente en el gobierno como representante de los grandes grupos económicos del país<sup>41</sup>. La dirigencia de la AEA forma parte de su activo Comité Agroindustrial y su presidente es uno de los 33 directores de la Junta Directiva del CONMEX.

El espacio que dejaron abierto los partidos políticos como dinamizadores del movimiento asociativo en el campo ha sido cubierto por un amplio número de ONGs. Todas las organizaciones mantienen algún tipo de vínculo con estas entidades. Los

---

<sup>40</sup> .- La SNI formó parte del grupo de apoyo empresarial a la candidatura reformista de Vargas Llosa. Pero a diferencia de éste, el gremio siempre sustentó la necesidad de realizar una transición gradual a la economía de mercado a fin de permitir un proceso de adaptación. Motivo por el que fueron duramente atacados desde el neoliberalismo. Julio Cotler, op. cit., pág. 28, 1998.

<sup>41</sup> .- Entrevista a David Cordova, gerente de CONMEX, Lima, 22 de enero de 1999.

principales referentes son la Asociación de Promoción Agraria (ASPA)<sup>42</sup> y el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES). De hecho, tanto una como otra han tenido una participación muy activa en la constitución de CONVEAGRO. En muchas ocasiones, estas ONG's actúan de contrapartes o gestoras de los programas de cooperación al desarrollo financiado con fondos provenientes del exterior. En otras ocasiones la relación se produce directamente entre las organizaciones y las agencias internacionales. Un ejemplo significativo fue el apoyo que brindó US-AID a la Fundación Perú, organización conexas a la AEA, tras la transferencia de varias de las estaciones experimentales del INIA. Sin embargo, la crisis de representatividad y la pérdida de credibilidad en el manejo de fondos de muchas de las organizaciones del sector les ha marginado como contraparte de los convenios de cooperación internacional.

#### *5.4.2 Corporativismo, Pluralismo y Concertación. Cambio y Continuidad en las Redes de las Políticas Públicas.*

La CAO se ha distinguido tradicionalmente por contar con un acceso privilegiado a los centros de decisión donde se decidían los grandes lineamientos de la política agrícola. De hecho, la presencia de personas vinculadas al gremio cruceño en los cargos de dirección del Ministerio de Agricultura se convirtió en una constante. Los cambios introducidos por las reformas han quebrado este modelo. La subordinación de la acción pública sectorial a la disciplina macroeconómica y la transferencia de gran parte de sus competencias a otros centros de la administración han debilitado notablemente la posición de influencia de la CAO en el gobierno. A ello cabe añadir los estrechos márgenes para la negociación y el acuerdo dejados por el estilo autocrático que han caracterizado los gobiernos de las reformas. Una constatación de lo dicho se encuentra en el episodio de las negociaciones en torno a la Ley INRA. Si bien es cierto que el gobierno de Sánchez Lozada abrió en un primer momento un espacio para consensuar con los agentes privados una nueva normativa, al final desistió de buscar acuerdos y sacó

---

<sup>42</sup>.- Resulta significativo del grado de vinculación que existe entre estas ONG's y las asociaciones agrarias que el presidente de ASPA, Alberto Massaro, fuera en el pasado uno de los principales dirigentes de la ONA.

adelante su propio proyecto de ley. Una decisión que termino por tener un alto coste para el gobierno. La llegada a la presidencia de Hugo Banzer en 1997 pareció devolver al gremio agropecuario cruceño sus antiguos privilegios. Su antiguo aliado en la década de los setenta no sólo inicio su mandato reconociendo a la CAO como el principal interlocutor del sector, sino que situó en el cargo de Viceministro de Agricultura y Ganadería, la instancia más importante del ministerio, al que fuera durante 8 años gerente del gremio cruceño. Pero a pesar de ello, en la actualidad la CAO dista mucho de tener la influencia que tenía en el pasado por su lejanía de los verdaderos centros de poder, el Ministerio de Desarrollo Económico o el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Esta realidad es constatada por la dirigencia gremial que ha optado por replantearse su estrategia de cabildeo. El énfasis ha dejado de estar en el acercamiento a las instancias políticas de la administración con fines reivindicativas para pasar a ser la búsqueda de soluciones concertadas, principalmente, con sus organismos técnicos.

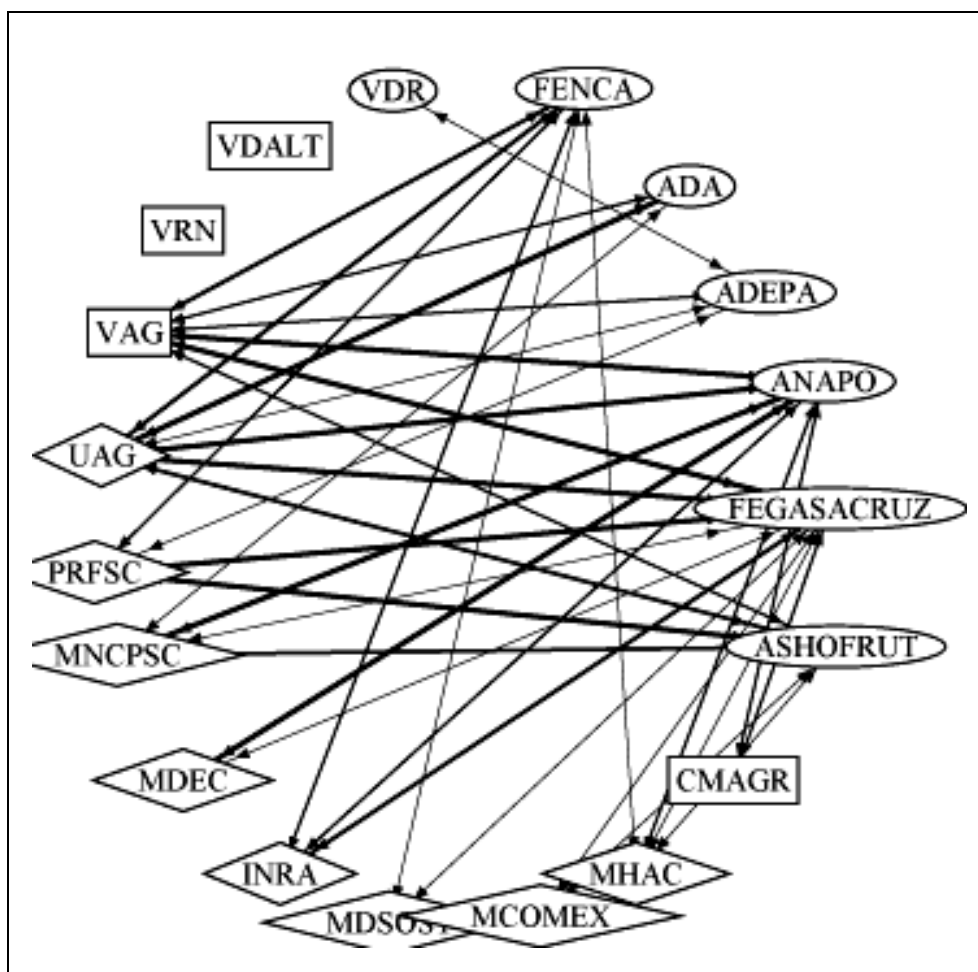
El proceso de descentralización ha convertido a las instancias regionales en nuevos sujetos de presión para las organizaciones de productores del sector. En el caso concreto de la CAO, los vínculos con el Servicio Departamental Agropecuario (SEDAG) y, en general, con toda la Prefectura del Departamento de Santa Cruz son muy estrechas. Así lo reconoce la propia dirigencia gremial, para quién las autoridades departamentales *"han estado atentas para recibir nuestras inquietudes y buscar soluciones a los problemas cotidianos de la producción"*<sup>43</sup>. Desde el SEDAG se admite el carácter simbiótico que tiene las relaciones con el gremio agropecuario. Un tipo de relaciones que se fomentan, entre otras cosas, por el constante trasvase de profesionales que existe entre ambas instituciones<sup>44</sup>. Las relaciones con los municipios también se han intensificado una vez que éstos asumieran, tras la aprobación de la Ley de Participación Popular, competencias sobre la agricultura. Algunas entidades afiliadas a la CAO, como FEGASACRUZ o ANAPO, cooperan con los gobiernos locales en la recolección de los tributos rurales subsanando sus carencias operativas.

---

<sup>43</sup> .- "Mensaje del Presidente" en *Memoria 1996-98*, Santa Cruz, Bolivia: CAO, pág. 21.

<sup>44</sup> .- Entrevista al ingeniero Hugo Serrate, jefe subrogante del SEDAG en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, el 10 de febrero de 1999.

**GRÁFICO DE LA RED PÚBLICO-PRIVADA DE LA AGRICULTURA CRUCEÑA**



Elaborado con software UCINET IV y KRACKPLOT.3

Elipse= Organizaciones CAO FENCA: Federación Nacional de Cooperativas Arroceras; ADA: Asociación Departamental de Avicultores; ADEPA: Asociación Nacional De Productores de Algodón; ANAPO: Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo; FEGASACRUZ: Federación de Ganaderos de Santa Cruz; ASHOFRUT: Asociación de Horticultores y Fruticultores. Rectangulos= Organismos MAGDR VDR: Viceministerio de Desarrollo Rural; VDALT: Viceministerio de Desarrollo Alternativo; VRN: Viceministerio de Recursos Naturales; VAG: Viceministerio de Agricultura y Ganadería. Diamante = Organismos gubernamentales. UAG: Unidad Agrícola y Ganadera de la Prefectura de Santa Cruz; PRFSC: Prefectura de Santa Cruz; MNCPCSC: Municipalidad de Santa Cruz; MDEC: Ministerio de Desarrollo Económico; INRA: Instituto Nacional de Reforma Agraria; MDSOS: Ministerio de Desarrollo Sostenible; MCOMEX: Ministerio de Comercio Exterior; MHAC: Ministerio de Hacienda.

Representación gráfica circular de la administración que mantienen relaciones con las organizaciones afiliadas a la CAO consideradas en el estudio. Para su elaboración se ha partido de una matriz asimétrica con los datos obtenidos de los cuestionarios distribuidos a los dirigentes gremiales. En el tratamiento de los datos de la matriz se ha utilizado el programa de software UCINET IV y para su representación gráfica se ha recurrido al programa KRACKPLOT.3.

El análisis posicional pone en evidencia que las organizaciones que tienen una red más extensa y diversificada entre los diferentes centros de decisión implicados en la formulación y ejecución de la política agrícola son ANAPO y FEGASACRUZ. Ambas con 22 lazos. Los más intensos se dirigen hacia el VAG y hacia los organismos departamentales, la PRFSC y la UAG. Este patrón de preferencias es seguido por el resto de organizaciones. Aquéllas que menos relaciones mantienen con el sector público, como ADA (7) o ADEPA (7), limitan su estrategia a sostener vínculos intensos con estos organismos. Cabe apuntar la marginalidad de gran parte de los organismos del MAGDR. Los casos más significativos son los de la VDR y VDA, entidades públicas que no mantienen ningún tipo de vínculo con las entidades de la CAO. Un hecho que contrasta con la atención que reciben en las estrategias relacionales de las asociaciones otras instancias de la administración como el Ministerio de Hacienda o el Ministerio de Desarrollo Económico.

El hiperpresidencialismo que ha acompañado el proceso de reformas estructurales ha erosionado aún más el escaso papel que tradicionalmente ha tenido el poder legislativo en Bolivia<sup>45</sup>. No obstante, el carácter básicamente normativo que en la actualidad tiene la acción del estado en la agricultura, unido a una cierta resonancia pública que tienen los debates en las cámaras, confiere al congreso un cierto valor como referente de las acciones de presión de la CAO<sup>46</sup>. La principal vía de acceso que hasta el momento ha utilizado el gremio cruceño para acceder al Congreso es la “Brigada Parlamentaria Cruceña”. De hecho, desde hace algunos años existe una Comisión Permanente de Coordinación CAO-Brigada Parlamentaria Cruceña. En los últimos años, la CAO ha buscado impulsar la creación de una “bancada rural” en el Congreso boliviano siguiendo el modelo de otros países de la región como Brasil o Chile. Los objetivos son superar los límites que supone depender de una representación regionalista, en la que cada vez son menos los componentes que se identifican con el agro cruceño<sup>47</sup>, y aumentar la legitimidad de sus demandas a nivel nacional.

---

<sup>45</sup> .- A ello habría que añadir el descrédito social que ha generado la implicación de algunos de sus miembros en prácticas corruptas.

<sup>46</sup> .- En palabras del entonces presidente de la CAO, Ricardo Frerquing, *"es necesario tener portavoces en el Legislativo porque pensamos que la normatividad tendrá mucha prioridad en el futuro y es notorio que ahora, la legislación es muy pobre para nuestro sector"* en “El Agro al Parlamento” en *La Estrella del Oriente* el 4 de marzo de 1997.

<sup>47</sup> .- Entrevista al presidente de la Comisión Agraria de la Cámara Baja del Congreso de los Diputados, La Paz, Bolivia, el 9 de febrero de 1999.



Los dirigentes de las organizaciones empresariales peruanas entrevistados en este estudio son conscientes de que en el nuevo escenario definido por las reformas la formulación y el contenido de la política agrícola trasciende las competencias y recursos del Ministerio de Agricultura. Sin embargo, la mayor parte de ellos persisten en mantener como estrategia dominante tratar de influir en sus centros de decisión. Una persistencia que es consecuencia de la incapacidad mostrada por la dirigencia de las organizaciones para trascender las redes clientelares tejidas desde esta instancia ministerial.

Una vez superada la primera generación de reformas estructurales, en las que el duro ajuste macroeconómico dejó muy poco margen a cualquier tipo de redistribución de rentas, la necesidad de legitimar socialmente el nuevo modelo económico y político llevó a la administración Fujimori hacia una política fiscal expansiva. Fue en el contexto de este escenario cuando el entonces ministro de agricultura, Absalón Vázquez, generó en torno a él una densa red de lealtades en la que participaban la práctica totalidad de las organizaciones. Buen reflejo de ello fue el constante apoyo que el ministro recibió de la dirigencia gremial en sus enfrentamientos con el “área económica” de la administración. En contraprestación, a las organizaciones les fueron delegadas competencias como intermediarias de los programas sociales, como el Programa Nacional de Alimentación (PRONAA) y Fondo de Cooperación y Desarrollo (FONCODES), que se ponen en marcha durante estos años. A pesar de esta cercanía de las organizaciones al Ministerio, la conducción de las reformas siguió manteniéndose impermeable a las demandas de los gremios, respondiendo exclusivamente a la lógica del ministro.

Con la salida del Ministerio de Absalón y la llegada de Rodolfo Muñante en 1996 cambió sustancialmente el escenario. El nuevo ministro se limitó a mantener relaciones privilegiadas con un reducido número de organizaciones consideradas claves. La principal de ellas fue la Junta Nacional de Usuarios de Distritos de Riego (JUNUDR). Una entidad encargada de gestionar los recursos hidráulicos del país. La elección de sus cargos directivos fueron, de forma sistemática, interferida por las autoridades ministeriales. El resto de organizaciones, privadas de su acceso a su interlocutor tradicional al interior del gobierno, han tratado de buscar nuevos canales por lo que proveerse de bienes públicos. La que mayor éxito ha obtenido para adaptarse a la actual

---

estructura policéntrica en la que se gesta la política agrícola en la actualidad ha sido la Asociación de Empresarios Agrarios (AEA). Los vínculos personales de los dirigentes de esta organización en las esferas políticas y empresariales le permite acceder de forma directa o indirecta a los diferentes centros de decisión gubernamental. Pero a pesar de ello, su capacidad de condicionar los lineamientos más importantes de la agenda pública sectorial es muy escasa. La toma de conciencia sobre la imposibilidad de influir de forma independiente en las autoridades es la base que ha servido para articular estrategias unitarias de presión, como ha sido el caso de CONVEAGRO.

La impermeabilización del gobierno a las reivindicaciones de las organizaciones empresariales ha hecho que muchas de ellas hayan optado por participar en la Comisión Agraria del Congreso de los Diputados. Con ello pretende dar a conocer públicamente sus propuestas y demandas ante la escasez de espacios públicos para ello.

## **6. A Modo de Conclusión**

Una vez evaluado el impacto de la primera generación de reformas estructurales aplicadas en la agricultura boliviana y peruana, las organizaciones empresariales se han visto forzadas a afrontar un lento y doloroso proceso de aprendizaje para adecuar sus acciones en las redes de las políticas públicas del sector a un nuevo escenario. Un nuevo modelo de articular estrategias que pasa por:

- Diversificar esfuerzos y recursos en el amplio número de organismos públicos que en la actualidad son responsables de las políticas que afectan al sector;
- Transitar desde un amplio grado de dependencia del sector público hacia otro basado en la interdependencia como mecanismos clave. Esto es, potenciar las capacidades para buscar de forma concertada las soluciones a los problemas que afectan al agro
- Mejorar la calidad de las propuestas a las diferentes políticas agrícolas en términos de un mayor contenido especificación y contenido técnico en detrimento de las propuestas generalistas de alto contenido político.

- Expandir las redes de contactos hacia los actores privados y establecer con ellos alianzas estratégicas u otro tipo de mecanismos de cooperación tendentes a reforzar su poder

Este tránsito hacia un nuevo esquema de relacionamiento con el sector público que se ve limitado por:

- El arraigo de las prácticas clientelísticas y patrimonialistas del pasado en las redes público-privadas del sector;
- La ausencia de espacios para la armonización de intereses entre los diferentes actores involucrados;
- Una escasa renovación de los líderes gremiales en las organizaciones, lo que implica la perpetuación de dirigentes con enfoques muy tradicionales y, por ende, escasamente capacitados para asumir los riesgos que implica generar nuevas redes de coordinación con el sector público.