

## ALIANZAS PARA LA INNOVACIÓN AGROALIMENTARIA EN BOLIVIA

LECCIONES PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS

Frank Hartwich\*

*Los socios de las alianzas son actores activos, quienes, según la definición anterior, invierten recursos y comparten riesgos para llevar a cabo las actividades de la alianza. En este estudio se han analizado, en el contexto boliviano, alianzas relativas a temas de innovación, investigación y transferencia técnica en el sector agroalimentario. Se discuten los tipos y actores, contexto, funcionamiento y desempeño de estas alianzas.*

*El estudio completo (Hartwich et al., 2008)<sup>1</sup> puede descargarse de la página IFPRI ó IBEPA.*



### SÍNTESIS

La innovación es la introducción exitosa de nuevos conocimientos y tecnologías en los procesos social y productivo. Las formas convencionales de fomentar la innovación en la agricultura y la industria alimentaria en los países en desarrollo a menudo han enfatizado la transferencia de tecnología y conocimiento de los científicos a los extensionistas y, posteriormente, a los productores. Sin embargo, el hecho de que se ha reconocido que existen también otros actores, como los productores vecinos, miembros de la familia, proveedores de insumos agrícolas, compradores, gobiernos locales, proyectos de desarrollo y muchos más, que contribuyen al desarrollo y la utilización de las innovaciones, recientemente ha abierto nuevas oportunidades de iniciar intervenciones de desarrollo. Por ejemplo, han surgido en muchos países en desarrollo alianzas que son apoyadas por los gobiernos y los organismos de desarrollo, y en las que una gama amplia de actores intercambian información acerca de aspectos

importantes de la innovación, contribuyen a la generación y difusión de nuevos conocimientos y tecnologías, y participan de manera conjunta en los procesos de aprendizaje colectivo.

En este informe se analizan las alianzas entre los pequeños productores y otros actores que se orientan a generar innovaciones en el sector agroalimentario de Bolivia. Se estudiaron 16 alianzas localizadas en tres subsectores --cereales andinos, oleaginosas y piscicultura-- en torno a: (a) el contexto político e institucional en el que surgieron; (b) la forma en que funcionan, distribuyen los beneficios entre los socios y generan sinergias en el aprendizaje y el desarrollo de tecnología; (c) su desempeño en la relación entre costos y beneficios; y (d) su evolución en el tiempo. Se recolectó esta información mediante entrevistas a los representantes de los socios y las entidades promotoras que participan en cada una de las alianzas.

Los resultados del estudio demuestran que *las alianzas son un fenómeno reciente en Bolivia*. Se dan en

\* Profesor de Desarrollo Rural e Innovación. Universidad de Ciencias Aplicadas Berna. Colegio Suizo de Agricultura. Departamento de Agricultura Internacional. Investigador sénior. Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI). E-mail: frank.hartwich@gmail.com

1 Hartwich F., Ampuero L., Arispe T., Eguez T., Mendoza J., Alexaki N. 2008. Alianzas para la Innovación Agroalimentaria en Bolivia Lecciones para la Formulación de Políticas. División Servicio Internacional para la Investigación Agrícola Nacional. IFPRI Documento de Discusión 00773SP

todas las zonas agroecológicas del país e incluyen organizaciones de productores, organismos de desarrollo y ONG, entidades de financiamiento gubernamentales y paraestatales, así como proveedores públicos y privados de conocimiento y tecnología, incluyendo universidades, centros de investigación semi-privados y asociaciones de productores. Con la excepción de tres alianzas, todas las estudiadas fueron financiadas por el gobierno o donadores internacionales, además de recibir algunos aportes menores de parte de los productores, los proveedores de conocimiento y los compradores. Entre los socios que se suponía que recibirían los mayores beneficios de la alianza --es decir, los pequeños productores-- la contribución promedio alcanzó menos del 1% de su valor total. Las alianzas para la innovación se dan en los subsectores de alimentos básicos y se encargan particularmente de variedades mejoradas, pero también existen en los subsectores de cultivos comerciales, como los cereales de zonas andinas (quinua) para exportación o la piscicultura, donde se enfrentan a problemas relacionados con la reducción de costos, la calidad de los alimentos, el procesamiento y el mercadeo.

El *contexto político e institucional* en el que se crean las alianzas para la innovación en el sector agroalimentario de Bolivia no es ideal, debido a por lo menos cuatro razones: (a) la limitada confianza e interés de los productores y otros actores en colaborar en una alianza; (b) la falta de oportunidades de reunirse con otros actores para planificar e iniciar una colaboración; (c) el predominio de mecanismos de financiamiento que no fomentan el establecimiento de alianzas; y (d) los obstáculos administrativos en el ex Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria, el mecanismo de promoción de innovación agrícola más importante del país. En general, los socios entienden los beneficios de la colaboración cuando se trata de acceder a mercados y proyectos, y, en menor grado, los efectos positivos del aprendizaje en conjunto. Los socios inician los contactos con base principalmente en sus relaciones anteriores; este es el caso particularmente de las relaciones entre los productores y los extensionistas privados. En unos cuantos casos, los contactos se establecieron en foros de programas que reunieron actores de los territorios y de las cadenas de valor agrícolas. La mayoría de las alianzas se crean con base en los subsidios y oportunidades de financiamiento brindadas por el gobierno o los organismos de desarrollo. Sin estos subsidios, los socios normalmente consideran que los riesgos asociados con las alianzas son demasiado altos. Gran parte de las alianzas fueron formadas en respuesta a proyectos patrocinados por el SIBTA. Sin

embargo, el SIBTA no dió suficiente cabida al desarrollo de colaboraciones estrechas que permiten que se den los procesos del aprendizaje en conjunto.

En cuanto al *funcionamiento de las alianzas*, los resultados revelan que éstas no suelen realizar plenamente su potencial porque los socios clave carecen de un entendimiento claro de sus papeles y obligaciones dentro de las mismas. El desempeño de las alianzas es limitado cuando los socios asumen una postura pasiva, como de simples receptores. No obstante, en las alianzas en las que los socios han colaborado en el pasado, éstos entienden mejor sus papeles. Algunos individuos u organizaciones participantes, sobre todo los proveedores de conocimiento y tecnología, brindan un excelente liderazgo debido a su buena reputación, sus capacidades y su visión. Cuando esto falta en una alianza, lo más probable es que los socios no organicen las actividades iniciales. Algunos organismos de financiamiento han asumido un papel activo en promover una alianza y, en consecuencia, ha mejorado notablemente su funcionamiento. Con algunas excepciones, las alianzas en Bolivia tienen una estructura organizacional muy parca, basada en los planes de operación descritos en las respectivas propuestas de proyecto. En el caso de una alianza orientada a realizar operaciones más diversas y complejas, una administración basada menos en el consenso y que consume menos tiempo, suele ser más adecuada. El flujo de información en las alianzas estudiadas varía según los socios y existe una clara correlación entre un flujo de información más ágil y el desempeño. Sin embargo, algunas alianzas tienen problemas para difundir la información a todos sus socios; por ejemplo, a veces los productores sólo reciben la información que el proveedor de conocimiento y tecnología considera necesaria para que adopten la tecnología. Normalmente hay una mejor diseminación de información acerca de los mercados y las ventas que de información tecnológica.

Pese a todos los esfuerzos, en la mayoría de las alianzas, la difusión de información aún no es de una calidad que permita crear una cultura de aprendizaje conjunto en apoyo a la generación de innovaciones.

Los problemas de funcionamiento de las alianzas también afectan su *desempeño*. El presente estudio no recogió información cuantitativa sobre el desempeño de las alianzas ni sobre los resultados y los impactos del uso de las innovaciones generadas por éstas. Sin embargo, sí arrojó resultados cualitativos respecto a las ventajas de la colaboración para cada

uno de los socios. Cualquier colaboración brinda a los socios la oportunidad de adquirir nuevas capacidades y destrezas en la producción, el procesamiento y el mercadeo, ya sea porque aprenden de sus compañeros o porque aprenden junto con ellos. Los socios se beneficiarán de las oportunidades siempre y cuando la alianza facilite una comunicación activa y fluida, o proporcione espacios para que los socios reflexionen sobre posibles soluciones, dialoguen y realicen experimentación conjunta. Las 16 alianzas estudiadas se quedan cortas en este aspecto porque no pasaron de la fase inicial. El compromiso de los socios fue limitado y esto, a su vez, afectó el desempeño de la alianza. En unos pocos casos, se observó que la alianza evolucionó con el tiempo y los socios aprendieron acerca de los beneficios que se generaron como resultado del compromiso asumido.

Se hicieron pocos esfuerzos por lograr una evolución positiva de la alianza y ajustarla a las cambiantes condiciones tecnológicas, institucionales y de mercado. Varias de las alianzas tienen una capacidad limitada de continuar sin percibir subsidios de terceras partes. Las alianzas que operan en áreas y líneas de productos que son comercialmente sólidas y que permiten a los socios generar utilidades, y aquéllas que cuentan con inversiones sustanciales por parte del sector privado, tienen mayores probabilidades de continuar una vez que el financiamiento (del proyecto) por parte de terceros termina.

No obstante, a la mayoría de los socios les falta una visión comercial y se quedan en las alianzas para asegurar los subsidios actuales y otras inversiones que podrían recibir en el futuro gracias a sus relaciones con los donadores y los proveedores de tecnología. De acuerdo con la filosofía de “proyecto”, los socios prefieren seguir el plan y a menudo no visualizan las oportunidades que surgen en respuesta a las cambiantes condiciones en los mercados y los conocimientos tecnológicos.

En conclusión, las deficiencias identificadas en la creación y orientación de las alianzas obstruyen la generación y la difusión de innovaciones en el sector agroalimentario de Bolivia. El estudio identificó muchas alianzas que no han evolucionado más allá de las fases iniciales. La mayoría no genera suficientes utilidades para que algunos de los socios justifiquen su participación en ellas. En el ámbito de desarrollo actual, se dedica mucha atención a las alianzas y existe la tendencia a crear alianzas inadecuadas, en las que los socios no aportan siquiera lo mínimo; por lo tanto, tienen poca motivación para asumir un compromiso y

generar beneficios para todos. Los organismos de desarrollo y los gobiernos siguen promoviendo la modalidad de proyectos en la que existen proveedores y receptores de conocimiento y tecnología, lo cual no es conducente al desarrollo de verdaderas alianzas con muchos distintos tipos de socios orientados a la generación de innovaciones agroalimentarias que aprovechen el potencial que surge de compartir recursos y del aprendizaje conjunto.

Con base en el análisis del estudio, se formularon una serie de recomendaciones que ayudarán a los tomadores de decisiones que participan en las alianzas orientadas a generar innovaciones agroalimentarias (representantes de organizaciones de productores, entidades de extensión y empresas privadas), así como aquéllos que las promueven (organismos gubernamentales y de desarrollo, gerentes de fondos):

El crear una alianza no es siempre una opción útil. Aquéllos que participan en las alianzas o que las promueven deben asegurar que existen las condiciones indispensables para crearlas. Las alianzas tienen que generar sinergia al reunir conocimientos y recursos, y permitir el aprendizaje y la solución de problemas; asimismo, necesitan generar beneficios proporcionales para todos los socios. En especial, cada socio debe percibir que los beneficios que recibe superan los costos de su participación. Para averiguar si estas condiciones existen, es necesario realizar un análisis profundo de las oportunidades tecnológicas y de las demandas e intereses de todos los socios.

Los representantes de organizaciones asociadas tienen que asegurarse que éstas no ingresen en las alianzas sin antes realizar un análisis profundo de las demandas e intereses de todos los socios, así como de las oportunidades tecnológicas de innovar y su potencial en el mercado. Las organizaciones que buscan promover la formación de alianzas deben apoyar la realización de este tipo de análisis y, también, el fortalecimiento de la capacidad de análisis de los socios.

Los proyectos y programas que promueven la innovación agroalimentaria pueden beneficiarse si adoptan el enfoque de las alianzas, dado que las innovaciones no son generadas por actores aislados, sino más bien mediante la colaboración de muchos en una red de innovación. Los socios tienen que darse cuenta de que el intercambio de información y conocimientos y la búsqueda, entre todos los socios, de soluciones a problemas comunes es un requisito esencial para el éxito de las alianzas y para su propio beneficio. Por eso, es necesario que los líderes de la

alianza organicen muchas reuniones, diálogos y ejercicios prácticos en los que todos los socios pueden contribuir sus experiencias y conocimientos.

Las alianzas requieren una estructura organizacional que refleje la participación de numerosos actores; no es suficiente una estructura de proyecto basada en un contrato de provisión de servicios. Al principio, la organización necesita ser sencilla y sin jerarquías para permitir la libre participación de todos los socios. Al madurar la alianza y con la participación en actividades cada vez más complejas, surge la delegación y subordinación de tareas.

Los programas y mecanismos de financiamiento deberían ampliar su visión y abarcar proyectos que operan en la modalidad de las alianzas; esto permitiría incluir más socios con capacidades complementarias. Asimismo, deberían permitir una re-orientación flexible de los planes de operación y la integración de nuevos socios durante el ciclo del proyecto. Durante la vida de los proyectos, se deberán buscar opciones para garantizar una colaboración continuada entre los socios, aun después de que cese el financiamiento externo.

Los proyectos de alianzas se benefician del apoyo económico y organizacional durante sus fases iniciales y también requieren el establecimiento de relaciones contractuales más complejas, que sobrepasen la modalidad de proyectos, con mecanismos capaces de manejar los diversos intereses y niveles de co-financiamiento --no sólo para poder alcanzar las metas del co-financiamiento, sino también para lograr que los productores asuman el compromiso.

Los gobiernos y los organismos de desarrollo podrían también visualizar plataformas de apoyo que permitan a los socios en las cadenas de valor agrícola y en regiones específicas reunirse, planificar e iniciar alianzas. Durante estas reuniones, se debe enfatizar el análisis de las necesidades e intereses de los socios, así como las oportunidades tecnológicas y de mercado.

Cuando los actores identifican que existen posibilidades de colaborar y asumen el compromiso, no se requiere de financiamiento de terceras partes. En otros casos, se necesita financiamiento para que los actores empiecen a tomar los primeros pasos hacia la colaboración.

Aún no existe un número suficiente de entidades que brinden apoyo técnico en la promoción de la innovación mediante la creación de alianzas. Sería muy ventajoso crear capacidades que permitieran a actores especializados identificar los posibles socios, realizar estudios de factibilidad con base en las demandas tecnológicas y las condiciones de mercado, y acompañar la creación y evaluación de alianzas.

## RECOMENDACIONES

El estudio sugiere una serie de recomendaciones para que los actores que promueven e ingresan en las alianzas de innovación agroalimentaria puedan aprovechar mejor la potencialidad de los efectos colaborativos e impulsar más intensamente la innovación agropecuaria. En particular, los tomadores de decisiones en los gobiernos y los donadores, así como los encargados de los programas de promoción del desarrollo e innovación, deben tomar en cuenta las siguientes sugerencias:

1. Por lo general, los proyectos que promueven la innovación en el sector agroalimentario se benefician cuando incorporan el enfoque de alianzas, ya que la innovación no es creada por actores aislados, sino más bien por la colaboración entre actores en una red de innovación. Sin embargo, no tiene sentido formar alianzas si no se dan ciertas condiciones como una positiva relación costo-beneficio, una redistribución proporcional de los beneficios y la sinergia producida por la colaboración, gracias a los compromisos, contribuciones y esfuerzos de todos los socios. En otras palabras, aliarse sólo tiene sentido cuando los recursos se comparten adecuadamente y se generan suficientes beneficios (que no podrían haberse obtenido sin la alianza) para todos los socios.

2. Los representantes de organizaciones interesadas en participar en las alianzas deben realizar análisis a fondo de las demandas e intereses de todos los socios y de las oportunidades tecnológicas y de mercado antes de entrar en las mismas. En apoyo a la formación de alianzas, los tomadores de decisiones en los programas de gobierno y las agencias de desarrollo pueden ayudar a realizar los análisis, así como capacitar a los socios para que manejen mejor estos tipos de análisis.

3. Los actores en las alianzas deben aprender que el intercambio de información y conocimientos y la búsqueda de soluciones entre todos los socios son factores cruciales para el éxito de la alianza, cuando se trata de la creación y difusión de nuevos conocimientos y tecnologías. Es necesario organizar muchas reuniones, conversaciones y ejercicios prácticos en los que todos los socios aportan sus experiencias y conocimientos.

4. Las alianzas deben tener una estructura organizativa que refleje la participación de numerosos actores; por ejemplo, no es adecuado un plan operativo en el que hay un solo proveedor de servicios y un solo receptor. Al inicio, las alianzas tienen que ser flexibles para que los socios puedan ajustarse e ir participando en la alianza, entendiendo su lógica, aprendiendo a operarla y haciendo ajustes, si fuera necesario desde el punto de vista estratégico. La estructura organizativa debe reflejar la complejidad de las actividades por medio de la delegación de tareas a niveles subordinados.

5. Los programas y mecanismos de financiamiento deben ampliar su definición de proyectos para poder incluir un número mayor de socios con capacidades complementarias, de manera tal que se asocien en el transcurso del proyecto; deben permitir, también, reorientar los planes de operación hacia una meta común. Durante el plazo de los proyectos, se deben buscar opciones para garantizar la continuación de la colaboración entre los socios después de terminado el financiamiento externo. Para esto el proyecto tiene que basarse en economías sólidas, generar beneficios económicos, sociales y ambientales que justifiquen la participación de cada uno de los socios, especialmente los pequeños productores.

6. Se debe formular programas y mecanismos de financiamiento que apoyen la innovación, particularmente por medio de las alianzas. Esto requiere apoyo económico y organizativo durante las fases iniciales de la creación y conducción de las alianzas. Asimismo, requiere el establecimiento de relaciones contractuales más complejas, con mecanismos capaces de manejar los diversos intereses y niveles de co-financiamiento, a fin de alcanzar no sólo las metas de co-financiamiento, sino también el compromiso y participación de los productores en la identificación de demandas y oportunidades, y en la generación de innovaciones.

7. Se debe fortalecer y financiar plataformas y encuentros de interfase, en donde los actores de las cadenas o territorios puedan participar en un proceso iterativo y participativo de intercambio con otros actores y agentes, que permita la formulación de proyectos y alianzas con un interés común. En las plataformas se debe apoyar fuertemente el análisis de las necesidades e intereses de los socios, así como de las oportunidades tecnológicas y de mercado. En los casos en que, por medio de estas plataformas, los actores encuentran posibilidades promisorias de colaboración y se sienten suficientemente comprometidos, no se requiere el financiamiento de terceros, sino más bien financiamiento “semilla” para que los actores empiecen a dar sus primeros pasos en la colaboración. Los gobiernos y agencias de desarrollo pueden también ayudar en la identificación de líderes que motiven a otros socios a formar una alianza.

8. No existen proveedores especializados de servicios de apoyo técnico en el tema de la promoción de la innovación por medio de redes y de la formación de alianzas, ni tampoco en la identificación de posibles socios, análisis de factibilidad con base en las demandas y oportunidades tecnológicas y de mercado, así como la conformación, acompañamiento y evaluación de las alianzas. Por esta razón, sería beneficiosa la creación de esta capacidad en un órgano independiente que pueda apoyar las actividades de programas de innovación.

En fin, para los operadores de un proyecto, las alianzas que incluyen diferentes tipos de actores representan una oportunidad para adquirir nuevas ideas y tener conversaciones y experiencias que generen conocimientos e innovaciones que mejoren la efectividad de los procesos y la competitividad de los productos y servicios proporcionados por una organización o empresa. No obstante, existe una retórica que guía la creación de alianzas falsas que no satisfacen las mínimas expectativas de los socios y que, por esta razón, no logran motivarlos a asumir un compromiso y generar beneficios para todos. Las alianzas permiten unir recursos escasos para la innovación; fomentan la interacción entre actores que tienen conocimientos complementarios sobre aspectos tecnológicos; impulsan la aplicación, utilidad y demanda del producto; y facilitan un aprendizaje común.