

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1660
29 de julio de 1996

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**AGROINDUSTRIA Y PEQUEÑA AGRICULTURA:
Alcances conceptuales para una política
de estímulo a su articulación**

Este documento fue preparado por Alexander Schejtman, economista agrícola de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, en el marco del proyecto sobre Promoción de la integración social y económica de los pequeños y medianos agricultores a la agroindustria, conforme al convenio de cooperación suscrito entre la CEPAL, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), en representación del Gobierno de la República Federal de Alemania. Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

96-8-711

INDICE

Página

RESUMEN	v
I. EL CONTEXTO COMO FACTOR CONDICIONANTE	1
1. El contexto macroeconómico	1
2. El contexto sectorial: implicaciones de la heterogeneidad	2
II. BASES PARA LA ARTICULACIÓN DE LA AGROINDUSTRIA Y AGRICULTURA FAMILIAR	7
1. La agricultura familiar como proveedora de insumos	8
2. La agroindustria como demandante	9
3. La agricultura de contrato y las motivaciones de los agentes	9
III. TIPOS DE PRODUCTOS Y TIPOS DE CADENAS FUNCIONALES A LA ARTICULACIÓN	15
1. Tipos de productos	15
2. Tipos de cadenas agroindustriales	15
IV. MODALIDADES DE ARTICULACION, FALLAS DE MERCADO Y COSTOS DE TRANSACCIÓN	21
1. Modalidades de articulación y sus determinantes	21
2. Costos de producción y costos de transacción	26
3. Fallas de mercado	30
V. LINEAMIENTOS DE POLITICA	33
1. Consenso de objetivos, disenso en estrategias	33
2. Ventajas y riesgos para los agentes	36
3. Secuencia de acciones de gestación y desarrollo	38
4. Principales conclusiones	42

RESUMEN

El propósito del presente documento es el de servir de marco al análisis de las formas de articulación entre la agroindustria y la pequeña agricultura. Para estos efectos en el capítulo I se hace, en primer lugar, una breve caracterización del contexto macroeconómico en la medida en que los cambios producidos en las últimas décadas condicionan las posibilidades de desarrollo de dichos vínculos; en segundo lugar, se esboza el efecto de los procesos de ajuste sobre la dinámica del sector agropecuario deteniéndose en examinar las implicaciones de la heterogeneidad --característica de dicho sector-- sobre la necesidad de políticas diferenciales por tipo de productor, para inducir procesos de difusión tecnológica como condición necesaria para elevar la competitividad.

El capítulo II está orientado a establecer las bases conceptuales que sirvan de fundamento a las potencialidades competitivas de inducir a la agroindustria a constituirse en un agente de cambio y modernización de la pequeña agricultura, para ello, se parte por caracterizar las motivaciones de la agricultura familiar como proveedora de insumos, contrastando la "lógica de manejo" de ésta con la propia de la agricultura empresarial en lo que hace a las decisiones de qué, cuánto, cómo y para qué producir. Se examinan las características de la agroindustria como demandante de insumos, para concluir con algunos alcances sobre la agricultura de contrato, destacando las alternativas que enfrentan agroindustriales y pequeños productores en relación a sus fuentes de aprovisionamiento y al destino de sus recursos respectivamente.

El capítulo III está destinado a examinar qué tipos de productos resultan funcionales a una articulación con la agroindustria; es decir, en qué productos puede presumirse que la pequeña agricultura, por sus características estructurales puede, bajo determinadas condiciones, ser competitiva, para concluir que en general se trata de productos de alta intensidad de trabajo por hectárea, de alto valor unitario, perecibles y que no tienen economías de escala significativas en la producción agrícola. Establecidos los productos, se construye una tipología de cadenas agroindustriales en función de las características de los insumos empleados, de su dinamismo y, por lo tanto, de su capacidad de arrastre sobre la agricultura familiar, para establecer una jerarquía que parte por productos no tradicionales de agroexportación (o sus equivalentes para el mercado interno), seguido de productos básicos modernos (en particular la engorda de aves y cerdos); de productos tradicionales de exportación; de productos básicos tradicionales (trigo frejol, arroz, etc.) para terminar con productos diferenciados o de marca en que el peso del insumo agrícola es marginal.

El capítulo IV constituye un intento por aproximarse a los factores que determinan la amplia gama de modalidades de articulación existentes en la realidad de modo de examinar sus determinantes, en particular, las fallas en los mercados de tierra, crédito, información, acceso a la tecnología, etc., deteniéndose en un análisis relativo a las características de los costos de transacción. Se concluye que, aún en aquellos productos en que las competencias derivadas de costos y precios de producción favorecen a la pequeña producción, los costos de transacción tienden a marginarla como proveedora potencial de la agroindustria, lo que implica la necesidad de orientar acciones destinadas a reducir dichos costos.

El capítulo V se limita a esbozar algunos lineamientos de política, para ello, parte por presentar, de manera muy preliminar y esquemática, las limitaciones de dos opciones

estratégicas polares: "la neo-liberal y la neo-populista", que han sido parte del debate reciente sobre el rol del Estado, para destacar los elementos rescatables de uno y otra en una estrategia orientada a modernizar la pequeña producción agrícola. Se procede en seguida a enumerar las ventajas y los riesgos para agroindustriales y pequeños productores cuando se opta por alguna forma de agricultura de contrato, destacando las dificultades de formular "contratos perfectos" que aseguren que las expectativas *ex-ante* de los agentes se confirmen con los resultados *ex-post*. Se formulan finalmente, los lineamientos de política que parten por destacar la necesidad de una determinada secuencia para evitar el fracaso o frustración de las iniciativas orientadas a vincular la agroindustria y la pequeña producción e indicando que dicha secuencia supone: asegurar un mercado rentable, otorgar asistencia técnica y capacitación, asegurar el financiamiento, promover la organización de los productores, introducir elementos que morigeren los riesgos de la iniciativa para el pequeño productor y asegurar la información que dé transparencia a los acuerdos.

Es importante advertir desde ya que el documento se limita al vínculo entre la agroindustria de transformación y la agricultura familiar, que no es sino una de las dimensiones que la articulación sectorial debería asumir en un proceso de modernización de este tipo de productores. El desarrollo de opciones de empleo en industrias rurales no agrícolas, basadas en la difusión de tecnologías de especialización flexible; la organización de unidades productoras de infraestructura local; la reorientación de los vínculos con las empresas proveedoras de insumos y medios de producción, etc., son otras formas complementarias de articulación, las primeras sobre todo, para los campesinos sin tierra o con poca tierra y la última, para unidades pequeñas y medianas con vínculos mercantiles maduros.

I. EL CONTEXTO COMO FACTOR CONDICIONANTE

Constituye a estas alturas un lugar común reconocer que las economías de la región atraviesan por un profundo proceso de cambio en las condiciones de funcionamiento que las caracterizaron desde la segunda posguerra hasta la llamada "crisis de los ochenta"; puede afirmarse que se estaría en presencia de un cierto proceso de transición desde un determinado conjunto de reglas que gobernaban la distribución y reasignación del producto social hacia otro, cuyo perfil apenas se insinúa y cuyas instituciones están en un lento proceso de gestación y adecuación.

1. El contexto macroeconómico

Entre los fenómenos del ámbito externo que tendrán efectos directos a corto, mediano y largo plazo, sobre las economías y las agriculturas de la región, cabe mencionar, entre otros: la absorción y difusión, en varios países, del "nuevo patrón tecnológico", (informática, biotecnología y nuevos materiales) que reducirá las ventajas comparativas derivadas de la dotación de recursos naturales y de mano de obra barata; los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay del GATT; los profundos cambios que están experimentando los países de Europa Central y del Este, las transformaciones en la economía de China, etc., son fenómenos que están redefiniendo de manera importante los condicionantes externos al funcionamiento de las economías y de las agriculturas nacionales.

En lo interno, las políticas de ajuste estructural, aplicadas con mayor o menor intensidad en todos los países, están redefiniendo las reglas del juego, a las que los agentes económicos se habían habituado, como resultado entre otras medidas: del abandono de prácticas proteccionistas y de una creciente apertura al comercio exterior; de la reducción del peso relativo del sector público y la privatización de empresas de propiedad del Estado; de la subordinación de las políticas sectoriales a los equilibrios macroeconómicos; del sesgo hacia la producción de exportables, etc.; se trata de procesos cuyos efectos sobre el crecimiento económico, la equidad distributiva y la sustentabilidad a largo plazo son todavía impredecibles.

Los cambios en el entorno internacional y en las reglas del juego de las economías de la región determinan que el incremento sostenido de la **competitividad** haya pasado a ser condición necesaria para el crecimiento y para la propia viabilidad de las unidades productivas y que una amplia difusión del **progreso técnico** haya pasado a ser, a su vez, condición necesaria del incremento de la competitividad.

En el sector agropecuario y en lo inmediato, las nuevas condiciones han sido aprovechadas, fundamentalmente, por empresas con tierras de mayor potencial para la producción de exportables, con capacidad de acceder al crédito, a la tecnología y a la información sobre las condiciones de los mercados interno y externo, dando lugar a un significativo crecimiento de las exportaciones, sobre todo en rubros no tradicionales. Sin negar los elementos positivos de esta dinámica ella tiene, sin embargo, el riesgo potencial de acentuar el carácter excluyente y polarizador que ha caracterizado al proceso de modernización agraria de la región en las últimas décadas, si no se adoptan medidas que lo eviten, pues está concentrado en determinados productos, en algunas regiones, y en los productores medianos a grandes.

2. El contexto sectorial: implicaciones de la heterogeneidad

Una de las características comunes a la gran mayoría de los países, derivadas del período de transición de la hacienda a la empresa agrícola capitalista, lo constituye la presencia de estructuras bimodales en el agro; es decir, la coexistencia de una agricultura empresarial y una campesina, estructura que plantea problemas complejos para permitir una amplia difusión del progreso técnico, condición necesaria para el logro de crecimiento con equidad,¹ pues, mientras en estructuras homogéneas, una opción tecnológica válida (es decir, coherente con las dotaciones relativas de recursos de la economía) lo es para la gran mayoría de las unidades productivas, en las estructuras bimodales, una opción válida para la gran empresa agrícola moderna, es improbable que lo sea también para el sector de agricultura familiar, enfrentada al mismo conjunto de precios relativos.

La evidencia empírica y un cierto fundamento teórico permiten sostener que existirían marcadas diferencias en lo que se ha dado en llamar la "lógica interna de manejo" o los criterios con que uno y otro tipo de agricultura abordan las decisiones del qué, del cuánto, del cómo y del para qué producir, que resultan de gran relevancia para el diseño de las estrategias o políticas que deseen incidir en el comportamiento y desarrollo del sector.

Los contrastes de comportamiento entre una y otra forma de organización aparecen esquemáticamente presentados en el cuadro 1,² y aunque no corresponde entrar a examinar aquí cada uno de ellos, cabe poner de relieve, los contrastes relativos al carácter de la fuerza de trabajo y a la forma de internalizar el riesgo, por su importancia a la hora de formular políticas.

El que exista un margen de fuerza de trabajo no transferible en la agricultura familiar indica que ese margen (vgr., trabajo de los hijos y de la mujer o de otros familiares no remunerados, el tiempo "libre" del jefe) sólo es capaz de crear valor al interior de esa estructura, es decir, no existe otro espacio de valorización de ese tiempo de trabajo disponible mientras que, por contraste, la empresa agrícola depende de mano de obra asalariada que contrata en el mercado.

Las consideraciones sobre riesgo son también incorporadas de modo diferente en los criterios de manejo pues, mientras para un empresario es razonable asumir una alternativa de mayor riesgo si ésta va compensada por una mayor ganancia, el pequeño productor tendería a evitar la alternativa de mayor riesgo, por importante que sea el ingreso esperado de un resultado positivo, si su sustentabilidad se ve amenazada por el resultado adverso.

¹ Los fundamentos empíricos de los vínculos entre difusión tecnológica, competitividad y crecimiento con equidad aparecen desarrollados en CEPAL (1990) y Fajnzylber (1989).

² Para una presentación del fundamento teórico de lo que aquí se señala, ver Schejtman (1980) y Figueroa (1981).

Cuadro 1

**CARACTERISTICAS DIFERENCIALES DE LAS AGRICULTURAS
CAMPELINA Y EMPRESARIAL**

Atributos	Agricultura campesina	Agricultura empresarial
Objetivo de la producción	Reproducción de la familia y de la unidad de producción	Maximizar la tasa de ganancia y la acumulación de capital
Origen de la fuerza de trabajo	Fundamentalmente familiar y, en ocasiones, intercambio recíproco con otras unidades; excepcionalmente asalariada en cantidades marginales	Asalariada
Compromiso laboral del jefe con la mano de obra	Absoluto	Inexistente, salvo por obligación legal
Tecnología	Alta intensidad de mano de obra, baja densidad de "capital" y de insumos comprados por jornada de trabajo	Mayor densidad de capital por activo y mayor proporción de insumos comprados en el valor del producto final
Destino del producto y origen de los insumos	Parcialmente mercantil	Mercantil
Criterio de intensificación de trabajo	Máximo producto total, aún a costa del descenso del producto medio. Límite: producto marginal cero	Productividad marginal > que el salario
Riesgo e incertidumbre	Evasión no probabilística: "algoritmo de sobrevivencia"	Internalización probabilística buscando tasas de ganancia proporcionales al riesgo
Carácter de la fuerza de trabajo	Fuerza valorizada de trabajo intransferible o marginal	Sólo emplea fuerza de trabajo transferible en función de calificación
Componentes del ingreso o producto neto	Producto o ingreso familiar indivisible y realizado parcialmente en especie	Salario, renta y ganancias, exclusivamente pecuniarias

Fuente: A. Schejtman (1980).

De las consideraciones anteriores se derivan dos tipos de desafíos que supone estrategias y políticas distintas para uno y otro tipo de agricultura: está, en primer lugar, el que se plantea a la agricultura empresarial moderna que corre el riesgo de ver erosionadas las bases de su competitividad si no es capaz de incorporar el progreso técnico en los eslabones más críticos de sus cadenas de producción, dado que las ventajas derivadas del costo de la mano de obra y de la dotación de recursos naturales van perdiendo su condición de ser fuente de competitividad. En segundo lugar está el desafío que se plantea a los pequeños agricultores (unidades familiares, campesinas o tradicionales) que corren el riesgo de perder toda condición de productores y de

incrementar la pobreza rural y urbana, si no logran articularse a procesos que eleven su productividad y materialicen su potencial competitivo, a través de políticas ad hoc cuyos lineamientos constituyen, precisamente, el propósito del presente documento.

La necesidad de **políticas o programas diferenciales por tipo de productor** no sólo es válida en relación a los sectores de agricultura empresarial y campesina sino también en relación al propio sector campesino en que los procesos de diferenciación han dado lugar a una amplia gama de sus formas de inserción en la economía: desde aquéllas, caracterizadas fundamental o exclusivamente por la venta de fuerza de trabajo, hasta aquéllas que dependen sólo de la venta de la producción y que logran o podría lograr, dado sus recursos potenciales, generar un cierto excedente acumulable. (Ver cuadro 2.)

Cuadro 2

MEXICO: TIPOLOGIA DE UNIDADES FAMILIARES

Categoría	Criterio de definición	Variable de clasificación	Número (en miles)
Campesinos	Fuerza de trabajo fundamentalmente familiar. Las relaciones salariales, cuando existen, son de relativa poca significación	Jornadas contratadas por salarios ≤ 25	2.212
De infrasubsistencia	El potencial productivo de la unidad es insuficiente para la alimentación familiar	Superficie arable ≤ 4.0 ha de ETN $\frac{*}{-}$	1.422
De subsistencia	El potencial productivo rebasa el requerido para la alimentación, pero es insuficiente para generar un fondo de reposición	Superficie arable > 4.0 ha pero ≤ 8.0 ha	414
Estacionarios	La unidad es capaz de generar un excedente por encima de los requerimientos de consumo y equivalente al fondo de reposición y a ciertas reservas para eventualidades.	Superficie arable > 8 ha pero ≤ 12.0 ha	166
Excedentarios	La unidad tiene el potencial necesario para generar un excedente por encima de sus necesidades de reproducción simple.	Superficie arable > 12.0 ha	210

Fuente: CEPAL, Economía campesina y agricultura empresarial (tipología de productores del agro mexicano), Siglo Veintiuno editores, cuarta edición, 1989.

*/- ETN: equivalente temporal nacional (corresponde al rendimiento medio del maíz en tierras de secano o temporal).

La situación que ilustra el cuadro 2 no es ajena a la gran mayoría de los países de la región e impone la necesidad de diseñar estrategias que, a partir de un adecuado diagnóstico sobre el grado de diferenciación presente en el sector de agricultura familiar y dependiendo de la capacidad de gestión del aparato público, tengan la especificidad necesaria para superar las barreras y aprovechar las potencialidades de los distintos tipos de productores que caracterizan al sector campesino, como las ilustra el recuadro 1.

Recuadro 1

PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL PARA LA SIERRA DEL ECUADOR

	Tamaño de la Tierra (hectáreas)					
	Sin tierra	0.1 a 1	1 a 2	2 a 5	5 a 20	más de 20
	1					
Familias (%)	14.6	28.1	14.7	16.9	15.9	9.8
Ingresos de la producción	0	28.4	49.8	66.7	76.9	74.6
agrícola	n.d.	19	43.7	2 62	70.8	3 70.4
artesanal	0	9.4	6.1	4.7	6.1	4.2
Venta de trabajo	85.9	53.8	45.1	26.6	6.1	4.2
agrícola	32.6	20.2		22.9	4 5.2	1.3
no agrícola	53.3	33.6	22.2	12.1	5 6.2	3.3
otros	14.1	17.8	5.1	6.7	11.7	20.8

Fuente: De Janvry A., Glikman, P., (1991)

1 Reforma agraria y colonización

2 Desarrollo Rural con énfasis en la unidad familiar

3 Desarrollo rural con énfasis en la producción

4 Generación de empleo y racionalización del mercado de trabajo

5 Encadenamientos rural-urbanos

II. BASES PARA LA ARTICULACIÓN DE LA AGROINDUSTRIA Y AGRICULTURA FAMILIAR

Los diversos trabajos que se han realizado en el marco del presente proyecto estuvieron encaminados a poder formular, en el actual contexto, los lineamientos de una política destinada a inducir a la agroindustria a constituirse en un agente de transformación productiva de la pequeña agricultura, basados en la hipótesis de que ciertos atributos propios de la agricultura familiar y de ciertas agroindustrias permitían suponer que la articulación entre la agroindustria y la pequeña agricultura estaban en condiciones de competir con otras formas de organización como la integración vertical o la compra directa a grandes productores, bajo determinadas circunstancias y para un determinado tipo de productos. (Ver recuadro 2.)

Recuadro 2

CUATRO PINOS: LA OPCION POR PEQUEÑOS PRODUCTORES

A mediados de 1970 la empresa transnacional Hannover Brands Inc., adquirió la empresa Alimentos Congelados, S.A., fundada cinco años antes e inició la producción de verduras destinadas al mercado de Estados Unidos. En una primera fase, ALCO S.A. emprendió por cuenta propia la producción primaria en tierras adquiridas y arrendadas; consideraciones de costo la llevaron a abandonar esta práctica y optar por la contratación con empresarios agrícolas medianos (predios de 20 a 40 hectáreas); opción que también fue reemplazada por su articulación con productores minifundistas organizados en la Cooperativa Cuatro Pinos, que había sido fundada en 1979 y beneficiaria de un programa de capacitación en la producción de hortalizas por una ONG suiza la que, junto con proporcionar ayuda alimentaria, cursos de alfabetización y asistencia en trabajos de reconstrucción por el terremoto que había asolado el país, había comenzado a aplicar programas de mejoramiento agrícola, entre ellos, la producción de verduras. La Cooperativa Cuatro Pinos extendió sus actividades a seis comunidades indígenas y se convirtió en una de las principales proveedoras de ALCO S.A., creciendo aceleradamente. En la segunda mitad de los años ochenta tenía cerca de 1.200 miembros, y había ampliado significativamente la superficie dedicada a verduras de exportación. En años recientes (Carletto, *et al.*) la caída de la productividad de su principal producto (arvejas chinas) condujo a una diversificación hacia otras hortalizas y a una salida de los miembros con menos recursos de la Cooperativa que iniciaron una transición gradual hacia sus cultivos tradicionales.

1. La agricultura familiar como proveedora de insumos

Entre las razones que dan fundamento a la necesidad y viabilidad de impulsar la articulación de la agricultura familiar con la agroindustria ³ se pueden señalar:

- i) Que existe un segmento de productores pequeños que dispone de recursos, de tierra y mano de obra en calidad y/o cantidad suficiente como para que el acceso: a la tecnología existente y conocida, al crédito, a los mercados, y a otros recursos complementarios, les permita incrementar, significativamente, sus niveles de producción y productividad, por encima de lo requerido para el mero sostenimiento de sus actuales condiciones de vida y de trabajo.
- ii) Que de no mediar una política orientada a crear las condiciones indicadas, el segmento de productores mencionado, tenderá a perder su capacidad de autosustentación productiva como consecuencia de las nuevas reglas de funcionamiento de las economías, de la creciente competitividad y de la menor capacidad o disposición de los gobiernos de implementar políticas compensatorias.
- iii) Que la incorporación de progreso técnico en el sector de pequeña producción, constituye una condición necesaria para elevar su competitividad y evitar su declinio.
- iv) Que bajo determinadas condiciones, que será necesario explorar, la articulación de la pequeña agricultura a la agroindustria y/o al agrocomercio moderno, constituye una mecanismo para la difusión del progreso técnico hacia la primera.
- v) Que el eslabón que une a la pequeña agricultura con compradores de su producción y proveedores de sus insumos, es una de las áreas en que las fallas del mercado se presenta con gran frecuencia.
- vi) Que la potencialidad competitiva de la agricultura familiar radica en que, por las razones esquemáticamente presentadas más arriba ⁴ (véase nuevamente el cuadro 1), el precio necesario para inducir la producción de un determinado bien en las unidades familiares, es inferior al requerido para inducirlo en una unidad de tipo empresarial; la diferencia sería *grossa modo* equivalente a la que hay entre la ganancia esperada por un empresario para emprender determinada actividad y los requerimientos de la unidad familiar, por encima de lo necesario para el sostenimiento de la familia y de la unidad de producción. El empleo de mano de obra y de otros recursos internos que no tiene otro espacio de valorización que al interior de la unidad familiar explican, en parte, esta condición.

³ Por simplificación se empleará el término agroindustria para englobar a todos aquellos agentes a los que el pequeño productor se articula como proveedor de insumos: supermercados, exportadores, rescatadores, etc.

⁴ En particular las relativas al carácter no transferible de la mano de obra familiar y las implicaciones que ello tiene en cultivos altamente intensivos en este recurso.

2. La agroindustria como demandante

Una serie de atributos propios de la agroindustria son los que dan pie a la expectativa de su papel potencial como agente de cambio a partir de su condición de demandante de insumos hacia la agricultura.

Entre los atributos conocidos están su capacidad de: reducir la perecibilidad de los productos y las pérdidas poscosecha; reducir la estacionalidad de la oferta; elevar el valor agregado del producto primario; adecuarse a los patrones urbanos de demanda; enriquecer el valor nutritivo y cambiar las características organolépticas de los insumos agrícolas, etc. A los atributos anteriores se agregan otros de particular importancia para efectos de estimular su papel en el desarrollo rural, entre ellos:

- i) una mayor flexibilidad relativa en materia de escalas eficientes que otras ramas industriales;
- ii) la capacidad de permitir la integración de procesos de alta densidad de capital con procesos intensivos en trabajo, tanto en la actividad agroindustrial propiamente, como en su combinación con la actividad agrícola; y
- iii) la capacidad de convertirse en un elemento integrador u ordenador de la actividad primaria, trasladando hacia ella rasgos propios de la lógica industrial, en la medida en que el núcleo agroindustrial tienda a introducir ritmos de trabajo, volúmenes de producción, niveles de calidad y grados de estandarización sobre sus fuentes de abastecimiento.

3. La agricultura de contrato y las motivaciones de los agentes

Se entenderá por agricultura de contrato a la que se establece entre uno o más productores agrícolas y una empresa agroindustrial o agrocomercial por la cual esta última pasa a ejercer un determinado grado de control sobre la producción de los primeros. El término contrato abarca tanto los convenios formales y escritos como los informales o consuetudinarios.

Una agroindustria puede verse estimulada a establecer convenios con pequeños productores en un área determinada, sin que medien estímulos públicos o compulsiones externas si:

- i) hay escasez de tierras aptas para compra o arriendo en un área de predominancia campesina que resulta particularmente apropiada para la producción del insumo agrícola requerido; (ver recuadro 3)

Recuadro 3

TIERRAS EJIDALES COMO AREA DE EXPANSION DE LA AGROINDUSTRIA

En el valle de Amealco (México), cuyas características agroclimáticas lo hacen apto para la producción de hortalizas, una parte importante de la tierra se encuentra en manos de ejidatarios de antigua dotación de la etnia Otomí, que se dedicaban, en tierras de riego, al cultivo del maíz. La empresa EXPOHORT, dedicada al procesamiento agroindustrial y exportación de hortalizas, que se encontraba en plena fase de expansión, estaba limitada, fundamentalmente por el acceso a tierras aptas para dichos cultivos. Las tierras de los ejidos de Amealco (Mexquititlan y Chiteje) contaban con tierras vírgenes en el cultivo de hortalizas y con la disponibilidad de pozos subutilizados con agua de calidad; estos hechos y la existencia de mano de obra disponible creó las condiciones, para que, con el apoyo de una institución pública, se constituyera la asociación entre dicha empresa y los ejidos señalados.

- ii) si hay escasez permanente o estacional de la mano de obra en el área o es muy alto el costo, ya sea como consecuencia de la propia escasez o como consecuencia de la legislación salarial y previsional;
- iii) si los pequeños productores del área tienen conocimientos o experiencias adquiridas en el cultivo o en cultivos homólogos y sería muy costoso tener que capacitar a terceros; (ver recuadro 4)

Recuadro 4

QUESERIAS RURALES EN EL ECUADOR

A finales de los setenta una cooperativa de campesinos del pueblo de Salinas, en el Departamento de Bolívar, compuesta por ochenta familias y dedicada, entre otras actividades, a la producción de queso fresco, recibió la asistencia de la Cooperación Técnica Suiza (COTESU) que, tomando como punto de partida los conocimientos iniciales de los pequeños productores, desarrolló un programa de capacitación en las técnicas de producción de una variedad de quesos finos cuya demanda se ha ido incrementando. Dicha cooperativa ha pasado a capacitar y asesorar a otras quince cooperativas que tienen entre 20 y 30 familias que se han incorporado a esta actividad y sus productos se expenden en sus propias tiendas en Quito, Guayaquil y Guaranda además de cadenas de supermercados.

- iv) si el cultivo requiere de cuidados intensivos y hacerlo con mano de obra contratada implica muy altos costos de supervisión; (ver recuadro 5)

Recuadro 5

PRODUCTORES ORGANICOS DEL CABO

Del Cabo es una cooperativa de alrededor de 150 ejidatarios en Baja California Sur que involucra a campesinos de cinco ejidos y produce vegetales orgánicos y finas hierbas para exportación; está asociada a una granja de productos orgánicos en California cuyos socios proveen buena parte de los insumos comprados y algún anticipo para las labores además de capacitación y asistencia técnica; los granjeros americanos invierten además un número significativo de jornadas trabajando en tierras con los ejidatarios. La tecnología y el cuidado supone una muy alta intensidad de mano de obra e implica el trasplante sucesivo de uno o más surcos espaciados a través de los meses. El producto se embarca por avión a los Estados Unidos y es comercializado por Jacobs'Farm, que es la cooperativa de los socios norteamericanos.

- v) si existen créditos de fomento para pequeños productores, orientados a cultivos de interés para la empresa, que le permitan no tener que comprometer recursos propios o tener que endeudarse para financiar la producción; (ver recuadro 6);

Recuadro 6

CREDITOS COMO ESTIMULO A LA ASOCIACION

Los Fedecomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) del Banco de México, tienen entre sus funciones la de promover las asociaciones entre agroindustriales o empresarios en general y pequeños productores de bajos ingresos, para estos efectos, una vez identificados los agentes y hechos los análisis sobre viabilidad del proyecto, el FIRA a través de los distintos fondos redescuenta hasta un 90% de los créditos ofrecidos por bancos comerciales y garantiza hasta un 80% de los créditos agropecuarios realizados por los bancos para operaciones aprobadas por el FIRA para materializar el proyecto aprobado, para lo cual se ha evaluado tanto la viabilidad económico-financiera como la congruencia de los componentes del crédito (corrientes y de inversión) con los objetivos del proyecto. El Instituto de Desarrollo Agropecuario de Chile (INDAP) ha iniciado recientemente un programa de agricultura de contrato, para cuyos efectos moviliza a profesionales como "promotores de agricultura de contrato" cuya acción ha significado la incorporación de más de 2.200 hectáreas a través de convenios entre el Instituto, la Federación de Agricultores y Procesadores de Alimentos y la Industria Azucarera Nacional (IANSA).

- vi) si los productores son parte de una organización que intermedia los vínculos con las empresa; (ver recuadro 7)

Recuadro 7

LOS PRODUCTORES ORGANIZADOS COMO INTERMEDIARIOS CON LA AGROINDUSTRIA

La agroindustria suele enfrentar el dilema de si estimular la organización de los productores para reducir los costos de relacionarse con cada uno individualmente o frenarla para evitar el mayor poder de regateo. La experiencia de ASAGRO en el valle de Santa en Perú, ilustra claramente este dilema. La primera administración combatió la formación de la Asociación de Productores que surgió resultado de desacuerdos en los precios y en las tasas de interés cargadas por la primera; sin embargo, la administración que entró en su reemplazo no sólo aceptó como interlocutor a la Asociación sino que consideró que ella permitía mejorar la coordinación y disciplina de los productores dando lugar a una correcta aplicación de las técnicas de producción y elevando la calidad de los productos que fue compensada con mejores precios y mejores condiciones de crédito.

- vii) si adoptar esta práctica, aún sin ventajas directas, le facilita otras gestiones con las autoridades.

Un pequeño productor estará dispuesto a aceptar un convenio con la agroindustria si la actividad propuesta reúne algunas de las siguientes características: (Ver recuadro 8)

- i) un mercado seguro a precios y volúmenes preestablecidos, parece ser, junto con el financiamiento, la razón más importante para inducir a los pequeños productores a incursionar en rubros distintos a los tradicionales;
- ii) un mejor aprovechamiento de la mano de obra familiar que otras alternativas, por lo que se privilegian productos caracterizados por alta demanda y mayor productividad de este recurso;
- iii) un acceso a financiamiento en mejores condiciones que el de otras fuentes, cuando existen;
- iv) un acceso a insumos, a conocimientos y a tecnologías que no lograría por otras vías;
- v) un incremento en el valor de producto de su recurso más escaso: la tierra.

Recuadro 8

COMPONENTES DE UN CONVENIO COMPREHENSIVO

En 1981 se estableció un convenio entre la Industria Azucarera de Chile (IANSa) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario que involucra a más de 1000 pequeños productores de remolacha con una superficie media que no alcanza a la hectárea. Los contratos, que son individuales, definen el precio de compra, las normas y procedimientos de evaluación de la calidad del producto, fijan la fecha máxima de siembra, el uso de la semilla proporcionada y recomendada por INDAP, así como los fertilizantes, pesticidas y herbicidas además de establecer en detalle las labores y los momentos en que deben realizarse. Como contrapartida, los campesinos además de los insumos, reciben un crédito otorgado por INDAP y la asistencia técnica de un equipo conformado por un ingeniero agrónomo y tres técnicos agrícolas que a pesar de su reducido número, logran atender el programa gracias a que los campesinos están constituidos en "comités remolacheros", con quienes los técnicos realizan la planificación de siembras y cosechas y a través de quienes se entrega la asistencia técnica y la capacitación, además de que en sus asambleas se firman los contratos y se hacen las liquidaciones. La recuperación del crédito es del 100%.

III. TIPOS DE PRODUCTOS Y TIPOS DE CADENAS FUNCIONALES A LA ARTICULACION

1. Tipos de productos

No todos los insumos agrícolas para la agroindustria resultan funcionales para establecer contratos o acuerdos con la agricultura familiar, las mayores potencialidades se dan en productos que tengan algunos de los siguientes atributos:

- i) que no presenten economías de escala significativas en la producción primaria de modo que las pequeñas unidades puedan exhibir tanta o más eficiencia que las grandes;
- ii) que sean intensivos en mano de obra de modo de permitir valorizar la fuerza de trabajo familiar incluida la no transferible o que no tiene costo de oportunidad en el mercado laboral;
- iii) que tengan un alto valor por unidad de peso y por hectárea pues esto reduce las desventajas de la lejanía y de la dispersión reduciendo el peso relativo de los costos de transporte;
- iv) que sean perecibles, dado que no son susceptibles de almacenamiento y acumulación como granos y tubérculos que pueden adquirirse fácilmente en el mercado;
- v) que puedan experimentar incrementos importantes de valor agregado en las fases poscosecha de modo de resultar atractivos para la agroindustria;
- vi) que en lo posible sean de ciclo corto o generen algún ingreso a corto plazo pues los créditos requeridos en las fases previas a la plena producción pueden acumularse y poner en riesgo la sostenibilidad de la unidad;
- vii) que en lo posible estén articulados a cadenas con demanda dinámica de modo de posibilitar el crecimiento de la oferta.

2. Tipos de cadenas agroindustriales

Si los atributos genéricos de los productos donde el vínculo con la agroindustria aparece como más viable son los indicados, cabe intentar una aproximación preliminar a una tipología de acuerdo a su mayor o menor grado de funcionalidad para incorporar, con ventajas, a los pequeños productores agropecuarios.

Entre los factores a considerar para dar respuesta a la interrogante anterior estarían: i) la presencia o no de economías de escala en la base agrícola proveedora de insumos; ii) el dinamismo en la demanda nacional e internacional por los productos de la

agroindustria considerada; iii) la importancia del insumo agrícola en el valor del producto final y, iv) la flexibilidad de la agroindustria en materia de escala y de localización.

La capacidad de la agroindustria de inducir progreso técnico en su entorno agrícola dependerá de la presencia de determinadas combinaciones de los factores indicados.

Como una primera aproximación a la elaboración de una tipología, empleando los criterios mencionados y teniendo como eje la capacidad de la agroindustria de inducir progreso técnico en su fuente de abastecimiento agrícola, podemos distinguir cinco tipos de agroindustrias. (Véase el cuadro 3.)

Cuadro 3

TIPOLOGIA DE AGROINDUSTRIAS

Tipo de agro-industrias	Dinamismo	Escala en base agrícola	Participación del insumo en el valor final	Capacidad potencial de difusión
A. Básicas tradicionales	-- ↓	+ + ↑	+ +	--
B. Básicas modernas	+ + + ↑	+ ?	+ +	+ +
C. Diferenciadas	+ + +	+ +	---	--
D. De agroexportación tradicional	-- ↓	+ +	+	?
E. De agroexportación moderna	+ + + ↑	--	+ +	+ + +

--- nulo
-- muy bajo
- bajo

+ + + decisivo
+ + muy alto
+ alto

↑ creciente
↓ decreciente

? depende del caso

a) Las básicas tradicionales, que corresponden a las cadenas centradas en torno a granos básicos o tubérculos para consumo humano, se caracterizan por bajas elasticidades de demanda; gran heterogeneidad en la fase industrial; presencia creciente de economías de escala en la producción primaria; y un comercio internacional dominado por un número reducido de grandes transnacionales, con escasa transparencia en sus operaciones. Con excepción de algunas líneas de la cadena dominadas por agroindustrias concentradas (vgr. tipos especiales de trigo candeal para la producción de pastas) su capacidad de inducir progreso técnico en la agricultura familiar es muy reducida, lo que no significa que no existan opciones de articulación que mejoran los ingresos campesinos. (Ver recuadro 9.)

Recuadro 9

ASOCIACIÓN DE AGRICULTORES Y CAMPESINOS PARA SUPERAR PROBLEMAS DE ESCALA Y COMERCIALIZACIÓN EN EL BENEFICIO DEL ARROZ

Los campesinos de la colonia Antofagasta en la ciudad de Santa Cruz, Bolivia, productores tradicionales de arroz dependían, para su comercialización de rescatadores (camioneros, tenderos o empleados de un determinado silo, depósito o ingenio), a los que se les vendían el arroz sin beneficiar; el pesaje, grado de humedad y calidad, era determinado por los rescatadores con quienes por lo general el campesino estaba endeudado. En este contexto a través de la promoción del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) se constituye la sociedad "La Campana" en la que se incorpora un agricultor empresarial que tenía uno de los mejores rendimientos de arroz en la zona. Con su producción y la de los campesinos de la colonia, se lograba un volumen que hacía viable la instalación de un molino, de dos secadoras, de un galpón de almacenamiento cuyo diseño fue realizado bajo la supervisión del empresario, permitiendo por esta vía no sólo la venta de arroz pillado sino de poder regularla en función de los precios y no verse forzados a vender la cosecha.

b) Las básicas modernas, se caracterizan por un gran dinamismo en la demanda; por un grado relativamente alto de concentración en el núcleo principal de la cadena; por la presencia de economías de escala en algunos de los insumos agrícolas (granos para alimentación animal y oleaginosos) y su relativa ausencia en otros (engorda de aves, remolacha azucarera, producción de leche, semillas). Su capacidad de inducir progreso técnico es relativamente alta, sobre todo en aquellos casos en que no hay economías de escala significativas en la base primaria. (Ver recuadro 10.)

Recuadro 10

CASO DE LA PRODUCCIÓN DE AVES EN BRASIL

El Encargado de Relaciones Públicas de la Empresa Sadia Avícola, señaló en una entrevista, que la selección de los pequeños productores integrados a la cadena sobre bases contractuales exige que sean minifundistas, que la mano de obra sea familiar pues "Sadia no trabaja con propietarios ausentistas ... la familia es la que trabaja a diario..... porque Sadia no quiere peones u obreros agrícolas, pues éstos carecen de interés por la producción"; una segunda exigencia es que tenga un área mínima, por pequeña que sea para la producción de maíz y que el productor tenga "tradición" en el trabajo agrícola y una reserva monetaria para sus propias inversiones. Satisfechas estas exigencias la empresa diseña y acompaña el proyecto hasta su conclusión, da el aval bancario, entrega los insumos y se compromete a adquirir la producción.

Este tipo de arreglo llegó a abarcar a 4000 productores integrados y según una investigación de Cebrae/Ceag-SC, los frigoríficos que se integraron verticalmente resultaron menos competitivos que los que optaron por la incorporación de pequeños productores.

c) La de productos diferenciados o de marca, se caracterizan especialmente por el papel decisivo que juega la propaganda en la dinamización de la demanda; el peso de los insumos agrícolas en el producto final es generalmente muy bajo (bocadillos, derivados de cereales, gaseosas, etc.); el núcleo agroindustrial muestra, en general, altos grados de concentración y su capacidad de inducir progreso técnico en la base agrícola es muy baja, dada la escasa importancia del insumo agrícola en el valor final del producto.

d) La de agroexportación tradicional, cuando estas agroindustrias están basadas en granos básicos (trigo, harina, arroz, maíz, frejol), a pesar de que tienen atributos semejantes a las básicas tradicionales en lo que a su capacidad de inducir progreso técnico se refiere, las exigencias de calidad y regularidad pueden sin embargo, redundar en una mayor capacidad relativa de inducción que las de consumo interno. (Ver recuadro 11.)

Recuadro 11

LA PRODUCCION DE FREJOL EN CHILE

En un estudio realizado en Chile sobre las características de la pequeña agricultura, al examinar las diferencias de rendimientos entre ésta y la agricultura mediana a grande, se estableció que mientras los rendimientos en frejol para consumo interno de la primera eran inferiores en un 32%, a los de la segunda; dicha diferencia se reducía al 11% cuando se trataba de frejoles para la exportación como resultado de las especificaciones planteadas por las empresas exportadoras.

e) Las de agroexportación nueva o moderna o sus equivalentes para el mercado interno, incluyen productos hortofrutícolas, flores, esencias, finas hierbas, etc., en general, productos de alto valor agregado por unidad de peso, que se caracterizan: por un alto dinamismo en la demanda internacional; por no presentar economías de escala significativas en la producción primaria, permitiendo altas rentabilidades en unidades pequeñas; y por un alto grado de concentración, con algunas excepciones, en el núcleo agrocomercial o agroindustrial. Tienen una gran capacidad potencial de inducir progreso técnico en las áreas de pequeña producción. (Ver recuadro 12.)

Recuadro 12

LA PRODUCCIÓN DE TOMATE INDUSTRIAL EN CHILE

La industria de concentrado de tomate en Chile destina gran parte de su producción al mercado externo, razón por la cual, la calidad de la materia prima utilizada, es una preocupación central de este rubro, ya que de ello depende en alto grado la calidad del producto final. Dado que se trata de un cultivo que exige grandes cuidados, que es intensivo en trabajo y no presenta economías de escala (en realidad en este caso se puede hablar de deseconomías de escala), las empresas contratan su abastecimiento con pequeños productores cuya gran ventaja es disponer de abundante mano de obra familiar que asegura la cosecha. Estos productores reciben asistencia técnica y capacitación de la empresa elaboradora, ya que se trata de un cultivo en el que se emplean variedades especiales, que se cambian constantemente, y que requieren un gran cuidado.

De la tipología anterior, cuyo carácter meramente tentativo reiteramos, se desprende el siguiente ordenamiento en términos decrecientes de potencial inductor de progreso técnico en la agricultura familiar:

- i) los rubros de agroexportación moderna (o sus equivalentes para el mercado interno;
- ii) los rubros básicos modernos; (Ver recuadro 13.)
- iii) los rubros de agroexportación tradicional;
- iv) los rubros básicos tradicionales;
- v) los productos diferenciados o de marca.

Recuadro 13

FIRA: PESO RELATIVO DE LOS DISTINTOS TIPOS DE ASOCIACIONES

En la experiencia que ha tenido el FIRA por más de 10 años en el impulso a las asociaciones entre empresarios y pequeños propietarios, se confirma en alguna medida, la jerarquía de los tipos de agroindustrias más funcionales para estos propósitos pues, las que persistieron correspondían, en un 39% a producción de aves y huevos; en un 26% a hortalizas; un 6% a pesca y en alrededor de un 3% cada una a apicultura, fruticultura y a actividades forestales.

Sin perjuicio de esta jerarquización, consideraciones sobre seguridad alimentaria pueden sugerir la conveniencia de combinar rubros de agroexportación nuevos con rubros básicos tradicionales, lo que constituye una práctica frecuente de los pequeños productores, cuando introducen un nuevo cultivo. Por otra parte, alguna evidencia

empírica sugiere que los esfuerzos de inducción de progreso técnico en los primeros pueden, por la vía del efecto demostración, traducirse en mejoras tecnológicas en los rubros de consumo básico. (Ver recuadro 14.)

Recuadro 14

PROGRESO TECNICO INDUCIDO HACIA RUBROS BASICOS

Ejemplos de inducción de progreso técnico hacia productos de consumo básico derivados del aprendizaje hecho en productos de agroexportación y de alto valor unitario, quedan ilustrados con las experiencias de Chile y Guatemala. En el caso de Chile, los productores de tomate industrial exhiben rendimientos medios en sus cultivos básicos mayores que los del entorno, tanto como resultado de adaptación de algunas prácticas, como por las necesidades de rotación.

En el caso de Guatemala los pequeños productores de la Cooperativa Cuatro Pinos que incursionaron con éxito en la exportación de productos hortícolas exhibían también rendimientos de maíz y frejol que superaban en alrededor de un 30% a los obtenidos por productores homólogos no incorporados a la producción para exportación.

IV. MODALIDADES DE ARTICULACIÓN, FALLAS DE MERCADO Y COSTOS DE TRANSACCIÓN

1. Modalidades de articulación y sus determinantes

Hasta aquí nos hemos limitado a dar fundamento a las potencialidades que encierra el vínculo agroindustria-pequeña agricultura; corresponde, en lo que sigue, explorar los factores que inciden en la decisión de los agentes de establecer o no dichos vínculos.

La empresa agroindustrial puede optar por distintas alternativas (no necesariamente excluyentes) en el abastecimiento de su insumo agrícola: las compras en mercado abierto; la contratación con productores independientes, que pueden ser grandes, medianos o pequeños (coordinación vertical); la producción propia en sus tierras o en tierras arrendadas (integración vertical) o una combinación de dichas opciones, dependiendo de qué estrategia satisface mejor sus objetivos, si no existen impedimentos de algún tipo que excluyan alguna de estas alternativas.⁵ (Ver diagrama 1.)

a) Factores determinantes

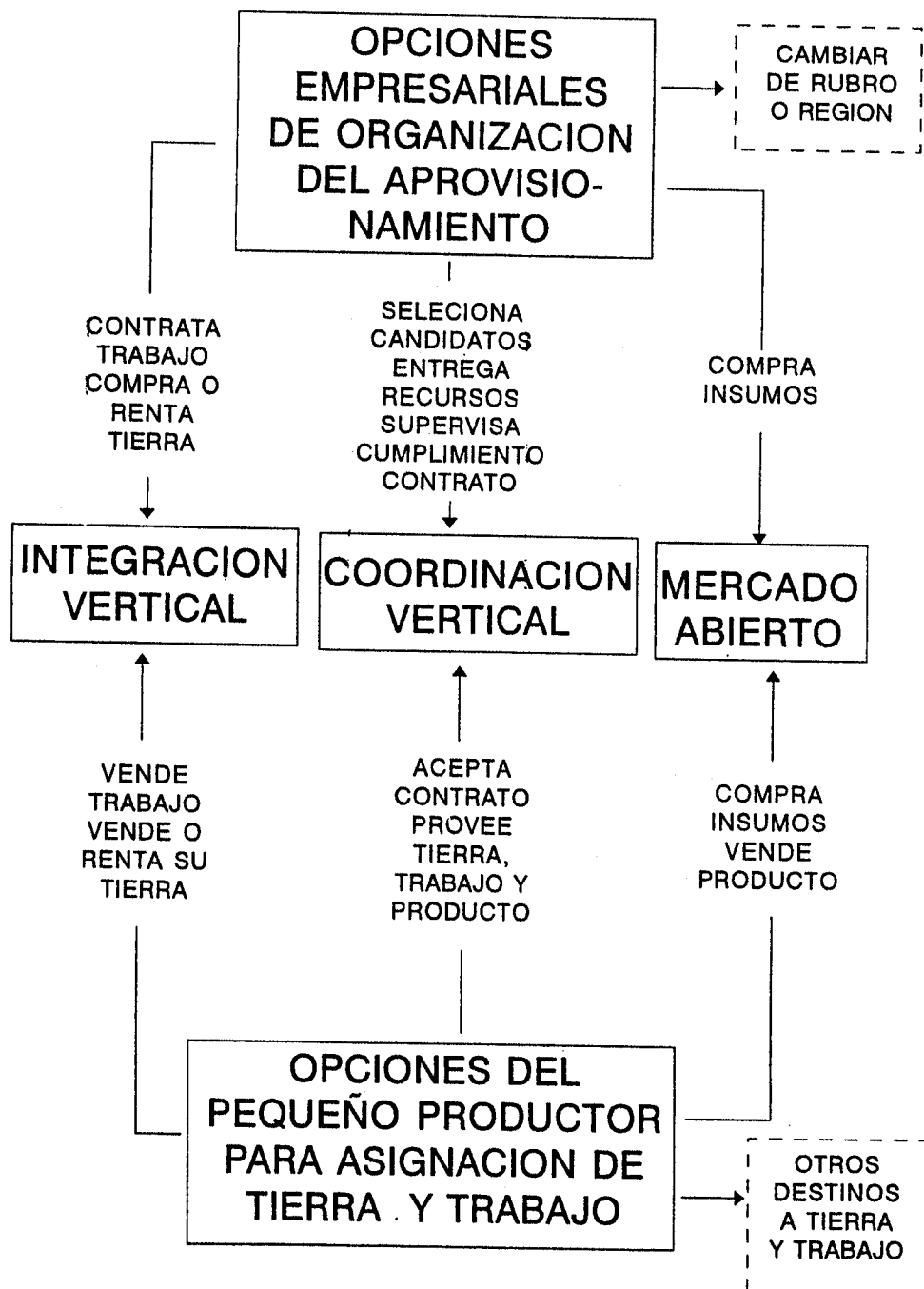
La determinación de cuántas de las actividades de provisión de insumos agrícolas --que sean susceptibles de establecer separadamente-- debe integrar y en cuántas debe recurrir a terceros, dependerá de cuál es la alternativa que en determinadas circunstancias, le asegure que la calidad, cantidad, regularidad y flexibilidad (para cambiar de rubro) del flujo de insumos, sea coherente con su capacidad instalada y con el nivel, la composición y la dinámica de la demanda de su producto, optando por la alternativa de menor costo que le permita lograr dichas condiciones.

Por su parte, para el pequeño productor agrícola, la determinación de a qué destino dedicar sus recursos de tierra y de trabajo estará determinada, fundamentalmente, por los niveles de ingreso esperados y la magnitud de los riesgos involucrados en las distintas alternativas a su alcance, cuya consideración, como se destacara más arriba, tiene particularidades propias de la agricultura familiar.

⁵ Como podría ser la ausencia de tierras disponibles, impedimentos legales, presencia exclusiva de pequeños propietarios, etc.

Diagrama 1

OPCIONES DE ARTICULACION AGROINDUSTRIA-PEQUEÑA AGRICULTURA



Fuente: Basado en D. Runsten y N. Key (1995).

Entre los factores determinantes de la opción organizativa, según Williamson (1979), estarían:

- i) la recurrencia, que permite distinguir entre transacciones ocasionales o frecuentes;
- ii) la incertidumbre que dice relación con la brecha entre la expectativa de las partes involucradas en la transacción (*ex ante*) y el resultado (*ex post*) de la transacción;
- iii) el grado de especificidad de la inversión o del recurso involucrado en la transacción que generan lo que el autor define como "transacciones idiosincráticas". La especificidad puede referirse al grado de calificación o especialización de la mano de obra requerida, a la funcionalidad de determinada localización, al carácter especializado (y no transferible) de una inversión, etc.

(la compra o venta de bienes o servicios) ... "no especializados es menos azarosa pues los compradores pueden fácilmente encontrar fuentes alternativas y los vendedores pueden vender su producción a otros demandantes"... pero si, por su especificidad "el valor del bien en usos alternativos es mucho menor que el fin para el que fue producido, el proveedor de éste queda efectivamente 'amarrado' a la transacción para la que fue producido" (original inglés). (Williamson, 1979.)

La forma en que se combinen recurrencia, incertidumbre y especificidad y el peso relativo de cada una de estas características, incidirá en los niveles de riesgo que enfrentan los agentes y en el tipo de mecanismo a que recurrirá la agroindustria para abastecerse así como la opción que adopte el pequeño productor con su tierra y fuerza de trabajo.

En términos muy esquemáticos y en general, transacciones de bienes genéricos sean ocasionales o frecuentes se concretarán recurriendo al mercado abierto; las ocasionales y específicas requerirán de alguna forma de contrato o concurso, con acceso a arbitraje si hay desacuerdo entre las partes sobre los resultados (brecha en las expectativas *ex ante* y resultados *ex post*) y las frecuentes y específicas, o idiosincráticas, tenderán ya sea a la coordinación vertical o a la integración vertical, dependiendo de los costos de producción y de transacción involucrados a los que se hace referencia más adelante. (Ver cuadro 4.)

Cuadro 4

FACTORES QUE INCIDEN EN LAS FORMAS DE COORDINACION

FRECUENCIA DE LA TRANSACCION	GRADO DE ESPECIFICIDAD DE LA INVERSION O DEL PRODUCTO		
	Ninguna	Mediana	Alta
Ocasional	Compra de equipo estandard	Compra de equipo a pedido	Construcción de una planta
Recurrente	Insumos estandard	Insumos específicos con destinos alternativos	Insumos específicos sin destino alternativo
MECANISMO	Mercado	Coordinación Vertical	Integración Vertical

b) Modalidades de articulación ⁶

En principio, las transacciones de un producto agrícola se harán a través del mercado abierto cuando concurren muchos compradores y muchos vendedores "anónimos" y cuando la necesidad de adaptación del producto sea predominantemente autónoma o sea, el comprador puede adaptar el insumo a sus necesidades sin que el vendedor adapte el suyo o *vice-versa*.

En general, se utilizarán mecanismos que se han llamado "de coordinación vertical" para transacciones frecuentes, para entrega justo a tiempo o para transacciones donde la adaptación cooperativa predomina pues, cuando para satisfacer sus requerimientos los compradores piden que los suministradores hagan inversiones especializadas durables, se crean condiciones de dependencia bilateral, ya que los suministradores no pueden reorientar sus activos sin pérdida de valor productivo y los compradores no pueden abastecerse fácilmente en caso de ruptura de contrato.

Finalmente, la integración vertical tenderá a ser la norma en casos de alta especificidad del producto, cuando existan economías de escala o de cercanía del lugar de producción con el lugar de procesamiento y cuando los costos de producción y de supervisión propia sean menores que aquéllos en que habría que incurrir si se opta por producción de terceros. (Ver recuadro 15.)

⁶ Esta sección fue preparada por Martine Dirven, de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL.

Recuadro 15

LA PASTA DE TOMATE EN PERU

En un estudio sobre los vínculos de la pequeña agricultura y la agroindustria en el valle de Ica se encontró que la fábrica de pasta de tomate había partido inicialmente dependiendo de una proporción de su aprovisionamiento de contratos con pequeños productores pero las dificultades y costos de la supervisión para lograr que los agricultores se ajustaran a las instrucciones técnicas de la empresa, la llevó a abandonar esta práctica, reemplazándola por el arrendamiento de tierras y la producción bajo su directo control y supervisión.

La falta de confianza en las instituciones que apoyan los mecanismos de coordinación vertical (la calidad de las leyes contractuales y de los esfuerzos para su cumplimiento, incluyendo las posibilidades de arbitraje) o las dudas sobre la posibilidad de contar con contratistas fiables, hace que lo que habría podido ser un arreglo contractual, se mueva hacia los extremos, o sea, la transacción se hace en el mercado (sacrificando especificidad del producto y por lo tanto perdiendo valor productivo) o hacia la integración vertical (aumentando la inversión y los costos de administración, enfrentando rigidez de tamaño y ubicación --excepto en el caso de tierras arrendadas-- y asumiendo el total de los riesgos).

El precio pagado por un producto también influye en las relaciones de coordinación vertical. Así, cuando existe poca diferenciación de precios en función de la calidad o la homogeneidad, disminuyen también las razones para entrar en una relación de coordinación vertical en vez de comprar en el mercado. (Ver recuadro 16.)

Recuadro 16

CONTRASTES DE FORMAS DE COORDINACION PARA UN PRODUCTO SEMEJANTE

El contraste en los mecanismos de abastecimiento de la industria de la pasta de tomate en Ecuador y en Chile son reveladores del efecto que, sobre dichos mecanismos, tienen las exigencias de calidad y de homogeneidad pues, mientras en el primer caso, el destino de la pasta es el mercado interno, ya sea como producto final o como insumo para otras agroindustrias alimentarias, una parte importante de su abastecimiento se realiza comprando en el mercado abierto, en épocas de sobreproducción o con los excedentes que no fueron realizados en el mercado de fresco, en razón de los precios. En el caso de Chile las exigencias de su destino principal, el mercado externo, determinan formas muy elaboradas de coordinación vertical.

Por otra parte, las opciones de aprovisionamiento de la agroindustria pueden cambiar desde la integración o la coordinación vertical hacia el mercado abierto, si se produce un desplazamiento del producto, desde su carácter de "nuevo" o recién

introducido, hacia su masificación, y si la tecnología específica de la fase de introducción se estandariza.

Con el fin de sintetizar lo anterior gráficamente, el diagrama 2, se ha dividido horizontalmente en tres áreas: en la primera (I) se estipulan las características que, idealmente, conducen a un cierto tipo de interacción entre los agentes; en la segunda (II), se señalan las consecuencias de esta interacción; y en la tercera (III), los factores que hacen desplazarse el tipo de interacción "ideal" hacia otro tipo de interacción.

Las posibles modalidades de coordinación son extraordinariamente variables, sin perjuicio de lo cual es posible una clasificación de los tipos en función de lo que podrían denominarse "grados de intensidad", dependiendo cuántos de los siguientes componentes estén o no incluidos: i) contrato de compraventa con un grado mayor o menor de especificación de la cantidad, la calidad, la forma de pago, la determinación del precio y los plazos de entrega; ii) en adición a lo anterior, la provisión de parte o de todos los insumos; iii) la entrega de crédito para el financiamiento parcial o total de la operación; iv) la provisión de asistencia técnica; v) el aporte "gerencial", que determina cómo y cuándo se deben hacer cada una de las faenas.

El grado de intensidad en los casos de coordinación iría desde simples acuerdos verbales de compraventa, sin mayores especificaciones que el volumen, como el que se suele dar por ejemplo, en algunas industrias de jugos y deshidratados, hasta aquéllos que incluyen la totalidad de los componentes indicados como ocurre, por ejemplo, con los ya mencionados casos de la pasta de tomate y la remolacha azucarera en Chile.

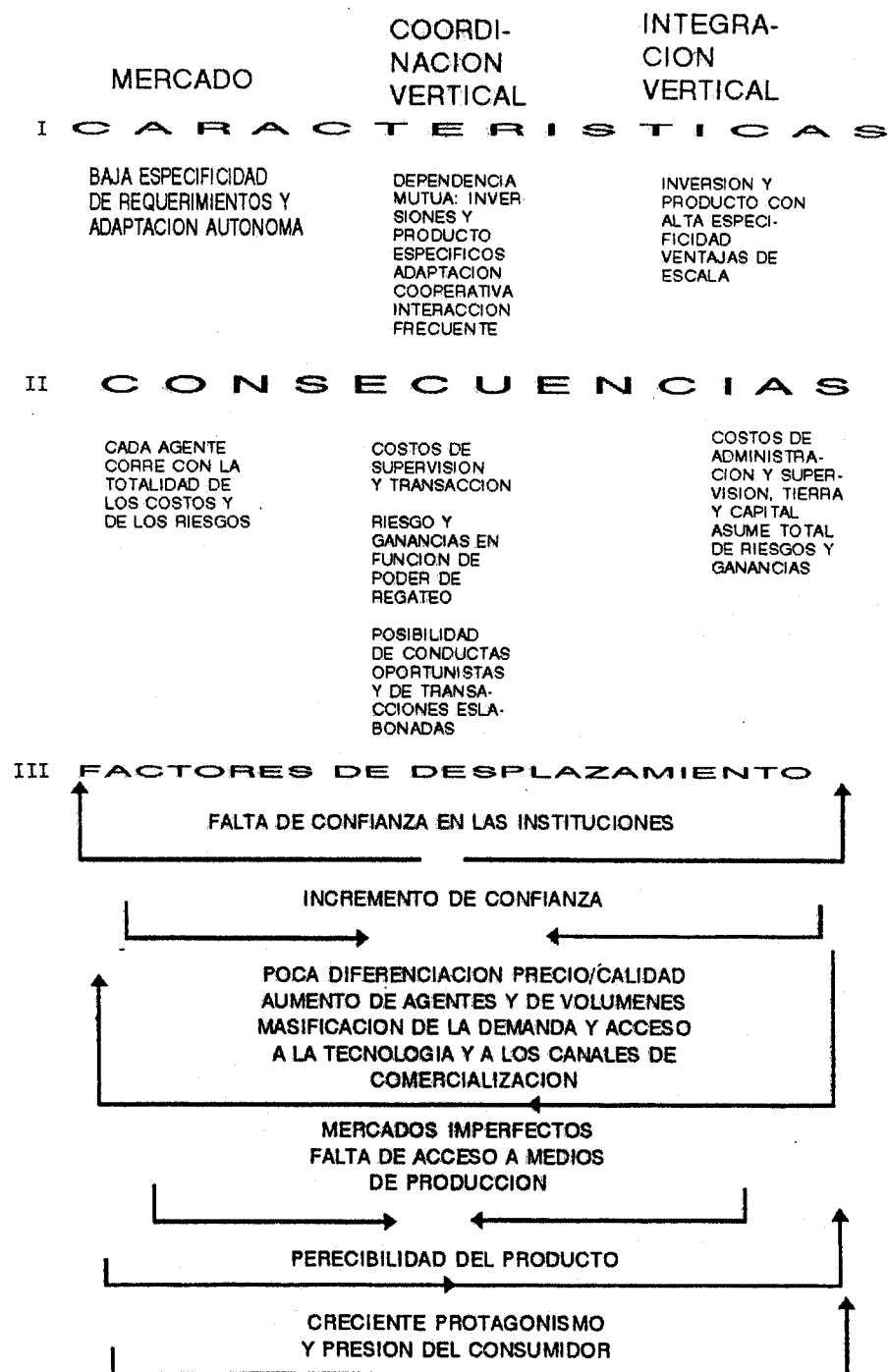
Por otra parte, los agentes que intervienen además de la agroindustria y el productor agrícola pueden ser: una institución pública de fomento, la banca, una ONG, una empresa privada de asistencia técnica, etc. (Ver nuevamente el recuadro 16.)

2. Costos de producción y costos de transacción

Se señaló anteriormente los tipos de cadenas agroalimentarias en que se podía esperar que la articulación entre agroindustria y pequeña agricultura tuvieran potencial competitivo destacando que, bajo determinadas circunstancias, los pequeños productores podían competir en precio con los medianos y grandes. Cabe, por lo tanto, examinar los factores que determinan, que dada esta potencialidad, la agricultura de contrato con pequeños productores no surja espontáneamente con la frecuencia que se esperaría. Parte importante de la explicación debe buscarse en la naturaleza y magnitud de los **costos de transacción** en que incurrir los agentes, por encima de los costos de producir o de comprar propiamente tales.

Diagrama 2

FACTORES DE DESPLAZAMIENTO EN LAS FORMAS DE COORDINACION



En términos simples y para los efectos de esta presentación, podemos considerar como costos de transacción, a aquéllos en que debe incurrir un agente --por encima de los costos de producir o comprar el bien o servicio requerido-- para asegurar que su adquisición corresponda en mejor medida a sus necesidades o expectativas . Así, por ejemplo, los costos para un campesino de obtener un crédito van más allá de la tasa de interés e incluyen su tiempo, los viajes, las implicaciones del atraso en recibirlo, etc.;⁷ para un agroindustrial, los costos de mano de obra incluyen no sólo el salario, sino los de supervisión si opta por integrarse verticalmente. (Ver recuadro 17.)

Recuadro 17

COSTOS DE TRANSACCION COMO CAUSAL DE CAMBIO DE PEQUEÑOS A GRANDES PRODUCTORES

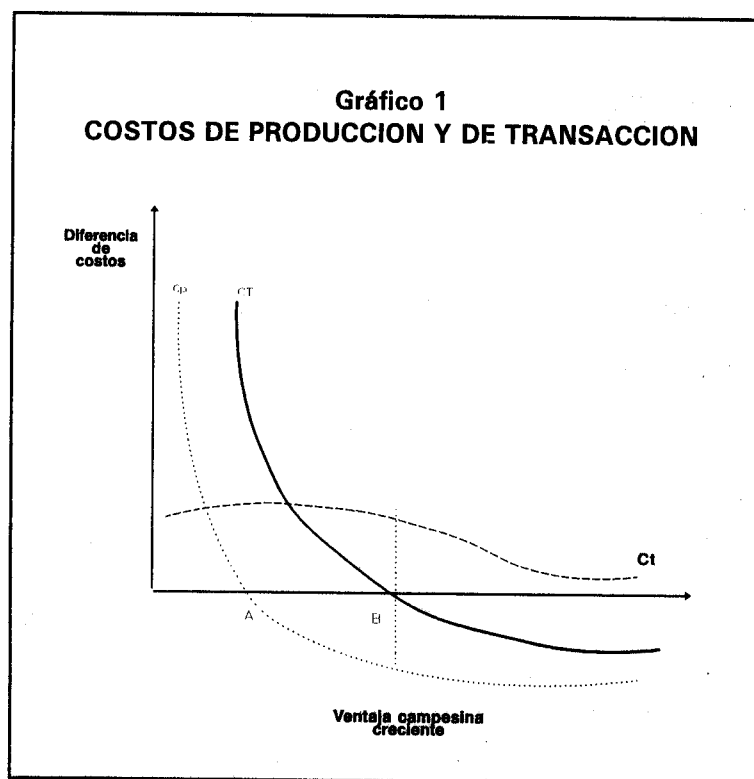
Marsh y Runsten (1994), citan el caso de un agroindustrial que optó por reemplazar a un determinado número de campesinos por un reducido número de grandes agricultores pues, los primeros requerían de mayores visitas al campo para la asistencia técnica; no permitían resolver por teléfono los problemas que iban surgiendo; requerían rentarles o prestarles maquinaria especializada; necesitaban avances en efectivo con recursos que tenían costos de oportunidad; incurían en algunas transgresiones a las normas de uso de pesticidas que afectaban también a su propia producción; enviaban pequeños volúmenes de producción que implicaban mayores tiempos de descarga y pesaje; e implicaban incurrir en mayores costos de administración y contabilidad dado el mayor número de transacciones. La suma de estos costos hacía, seguramente, que el menor precio cobrado por dichos pequeños productores no fuera suficiente para mantener los vínculos.

Si las alternativas de forma de organización para la agroindustria están abiertas, la opción dependerá de consideraciones de costo y rentabilidad: optará por pequeños productores si dichos costos, que incluyen el precio a pagar por el producto más los necesarios para asegurar que la cantidad, calidad, oportunidad y cantidad, sean las requeridas, resulten menores que si optan por adquirirlo de otros empresarios, más los costos de administración y supervisión que estas dos últimas alternativas implicarían.

Simplificando (ver gráfico 1), se puede suponer: a) que la diferencia entre el costo de producir internamente respecto a adquirirlo en el mercado, disminuye a medida que aumenta la especificidad de dicho bien, pues se van reduciendo las economías de escala propias de la oferta masiva de mercado, y b) que los costos internos de organización, administración y otros (costos de transacción), son mayores que los adquiridos en el mercado si se trata de un bien genérico, pero la diferencia disminuye a medida que aumenta la especificidad del insumo, hasta el punto en que los costos de obtener en el mercado el bien específico que se requiere, son lo suficientemente altos para inducir o a celebrar contratos, en que se especifique lo que se busca, o a producirlos internamente.

⁷ Ver más adelante el recuadro 19.

En el gráfico 1 el eje horizontal representa a productos en los que la pequeña producción tiene ventajas crecientes, en otras palabras va desde productos con economías de escala, no perecibles, de baja intensidad de mano de obra (por ejemplo granos) hasta productos de alta intensidad de mano de obra, que no exhiben economías de escala, que requieren de alto nivel de supervisión para asegurar su calidad, etc., (por ejemplo, hortalizas, especies).



El eje vertical corresponde a las diferencias de costos. La curva $C_p = C_{pc} - C_{pe}$ en que C_{pc} corresponde al precio a pagar al pequeño productor y C_{pe} al costo de producción de la agroindustria o de adquisición a un productor empresarial; $C_t = C_{tc} - C_{te}$ corresponde a las diferencias de costo de transacción entre contratar a pequeños productores o integrarse verticalmente o contratar con empresarios.

C_t tenderá a disminuir si suponemos constantes los costos de transacción de contratar con pequeños productores y que, como es de esperar, los costos de supervisión y otros, en que debe incurrir la agroindustria si opta por producirlo, tienden a incrementarse a medida que aumenta el grado de cuidado del insumo o que disminuyen las ventajas de escala. $CT = C_t - C_p$ es la curva de costo total. A partir del punto A el precio de la producción campesina es inferior al de la producción agroindustrial o al de la gran empresa agrícola, sin embargo, dado los costos de transacción sólo a partir del punto B es que el contrato con pequeños productores pasa a ser la forma más conveniente de coordinación.

Un desplazamiento hacia abajo de la curva C_t correspondería a una caída de los costos de transacción como resultado, por ejemplo, de una mayor organización de los pequeños productores e implicaría un desplazamiento hacia atrás de la curva de costo total CT ampliando el margen de cultivos susceptibles de ser contratados.

Si se admite que, *coeteris paribus*, el precio necesario para inducir a una unidad familiar a producir un bien intensivo en mano de obra --bajo condiciones de riesgo compensado--⁸ es inferior al que exigiría un empresario agrícola o al costo de producción en que incurriría la agroindustria, se deduce que son las diferencias en los costos de transacción los que determinarán la alternativa que se elija y éstos serán, sin duda, más altos si la agroindustria debe proveerse de un número importante de pequeños productores que en las otras alternativas.

Si los costos de transacción no quedan compensados por los menores costos de adquisición, como ocurre frecuentemente, y se quiere promover por la vía de la articulación con la agroindustria la transformación productiva de la pequeña agricultura, se concluye que la política de estímulos debe encaminarse a compensar o reducir los costos de transacción, concentrándose en los factores que los generan.

3. Fallas de mercado

Varios de los factores de la enumeración anterior indican que el surgimiento espontáneo de la agricultura de contrato se explica, con frecuencia, por la presencia de fallas de mercado, como ocurre con la tierra y la mano de obra en el caso de las empresas y con el crédito, la tecnología, la información, en el caso del pequeño productor o por el ahorro de costos de transacción, en que habría que incurrir, si se opta por la alternativa del mercado, o por la integración vertical.

El análisis de una multiplicidad de experiencias concretas muestra la enorme gama que pueden asumir los vínculos entre la agroindustria y la pequeña agricultura que no pasan por el mercado abierto. En varias de ellas se advierte que la modalidad adoptada expresa la ausencia o la falla de mercado que es "resuelta" por la vía de las modalidades de asociación adoptadas. (Ver recuadro 18.)

⁸ Dado el papel determinante que juega el riesgo en las decisiones de producción de los pequeños productores, si no hay condiciones que lo morigeren, las expectativas de mayor ingreso pueden ser insuficientes para inducirlo a entrar a una actividad que ponga en peligro la sustentabilidad familiar.

Recuadro 18

FALLAS DE MERCADOS Y MERCADOS ARTICULADOS

Las formas de articulación que han asumido, en el valle de Ica, las relativas a la producción de pasta de tomate son reveladoras del tipo de mecanismos que surgen cuando los mercados se alejan del "ideal walrasiano", pues la agroindustria ha optado por arrendar tierras a pequeños productores, que disponen de superficies inferiores a las cuatro hectáreas los que son a su vez contratados como trabajadores en sus propias tierras para la producción de tomate destinado a la agroindustria. Para los pequeños productores, a su vez, el arrendar las tierras les permite disponer de recursos necesarios para cubrir tanto sus necesidad de producción, en el área no dedicada al tomate y otras, así como de tener simultáneamente, trabajo asegurado. La situación descrita puede leerse como una en que la ausencia de un mercado para la compra de tierras, de uno de crédito para pequeños productores y de un mercado de trabajo ampliado y/o de un sistema de transferencia tecnológica hacia los pequeños productores, es "resuelta" por formas institucionales *sui generis*.

En general, los ámbitos en que suelen advertirse fallas de mercado, mercados fragmentados o la simple ausencia de ellos en el mundo rural corresponden a los de los mercados de tierra, de crédito, de los productos e insumos, de la información y de la tecnología.

En el caso del mercado de tierras, una de las situaciones más ilustrativas corresponde a la que ocurre en áreas reformadas o de pequeña propiedad donde razones legales o consuetudinarias hacen que las tierras de estas áreas no entren al mercado. (Ver nuevamente el recuadro 3.)

Las restricciones que encuentran generalmente los pequeños productores para acceder al crédito formal, no sólo se refieren a la falta de colateral y al monto de los intereses sino que incluyen la escasa transparencia y los costos de tramitación (certificados, viajes, retrasos, etc.) (Ver recuadro 19.)

Recuadro 19

COSTOS DE CREDITO FORMAL A CAMPESINOS

Diversas estimaciones sobre los costos de transacción son reveladoras del peso de éstos en el costo total del préstamo. Así, estimaciones para Bolivia señalan que si bien las tasas del crédito bancario eran menores que las del informal, los costos de transacción eran treinta veces mayores; un estudio en Colombia revelaba que los intereses sólo representaban el 30% del costo del crédito formal; un estudio semejante para Brasil estimaba que los intereses representaban entre un 29% y un 76% del costo dependiendo del tamaño del préstamo; y uno para México, estimaba los costos de transacción en un monto equivalente a la mitad de la tasa nominal de interés. En el caso de República Dominicana, en que la banca comercial es reacia a entregar préstamos a los pequeños productores, son las agroindustrias que hacen de intermediarias entre el Banco Agrícola y los primeros que, por otra parte, prefieren esta modalidad a la de recurrir al Banco Agrícola aún cuando estén abiertas líneas para este tipo de productores.

En el caso de la tecnología y de los insumos, que van normalmente ligados a ella, con frecuencia la única vía de acceso a ambos es el vínculo con la agroindustria que, en ocasiones, tiene incluso la exclusividad de determinadas patentes.

En relación a la información, su acceso, en muchos casos implica costos que los pequeños productores no pueden sufragar y, en otros, requiere de contactos, conocimientos y de acceso a medios de comunicación cada vez más sofisticados que están fuera del alcance de los pequeños productores.

V. LINEAMIENTOS DE POLITICA

1. Consenso de objetivos, disenso en estrategias

La búsqueda de crecimiento con equidad aparece como un objetivo declarado de la política económica, cualquiera sea la posición del régimen que la postula; sin embargo, como lo destacan diversos estudios, no existe un sólo país de la región en que dichos objetivos hayan sido logrados simultáneamente, en claro contraste con otros países de industrialización tardía.⁹

En un contexto de cambios en la economía internacional, de ajustes más o menos profundos en las economías nacionales y de gran heterogeneidad en sus estructuras productivas, constituye un enorme desafío el logro simultáneo de dichos objetivos que, como se señalara, suponen la conformación de estructuras competitivas lo que depende de una amplia difusión del progreso técnico. En relación al sector agropecuario y dada la heterogeneidad de las estructuras agrarias, la difusión de progreso técnico supone, como se señalara, el diseño de políticas o programas diferenciales por tipo de productor, entre las cuales, promover la articulación entre la agroindustria moderna y la pequeña agricultura no es sino una entre varias.

Antes de entrar a examinar las implicaciones de este corolario para el tema que nos ocupa, conviene considerar en qué marco de propuestas estratégicas se insertan los objetivos de crecimiento con equidad.

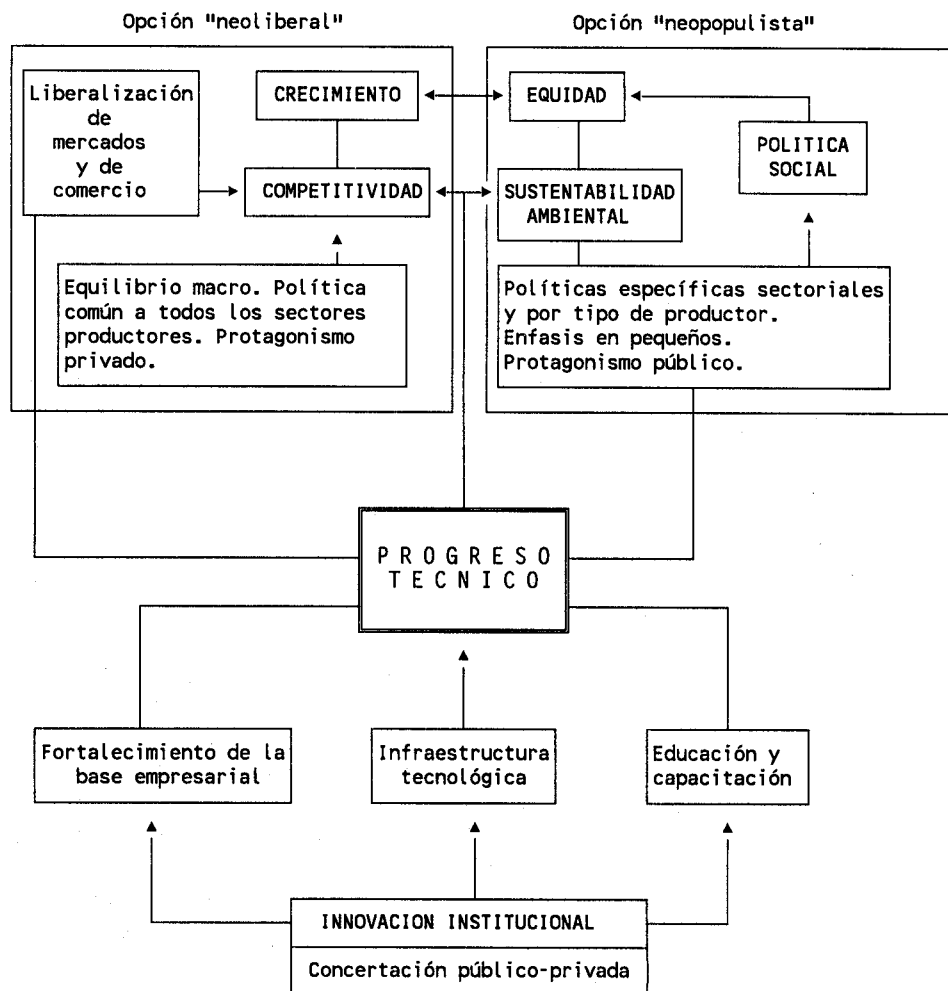
Admitir que existe un amplio consenso en los objetivos de lograr crecimiento con equidad y sustentabilidad no implica que existan también coincidencias en las estrategias para alcanzarlos, por lo que conviene, aunque sea de manera muy esquemática y simplificadora contrastar dos propuestas polares: la derivada de la ortodoxia neoliberal y la que, a falta de otro nombre, llamaremos "neopopulista". (Ver diagrama 3.) La primera enfatizaría la necesidad de alcanzar equilibrios macroeconómicos en economías abiertas, mercados libres y sin ingerencia pública en su funcionamiento; la segunda resaltaría la necesidad de una activa intervención pública para redistribuir el ingreso y la propiedad agraria, fortalecer al campesinado y regular (en algunos casos, impedir) los procesos de impacto ambiental negativo.

La liberalización de mercados, como fórmula universal, aparece cuestionada en las áreas rurales donde las fallas de mercado son manifiestas ya sea porque ciertos mercados no existen, tienen un desarrollo embrionario, están fragmentados, o por que una proporción no despreciable de la población carece de poder de compra para expresar sus necesidades de insumos y productos en demandas de mercado. Lo señalado no significa, por cierto, que la multiplicidad de decisiones tomadas por un sinnúmero de agentes y coordinadas en el mercado sean susceptibles de reemplazo por agentes o agencias públicas, con altos costos en materia de eficiencia; en particular, debe evitarse la tentación voluntarista, por bien motivada que sea, de violentar con medidas administrativas el sistema de precios. En rigor, la intervención pública debe consistir en mejorar la eficiencia

⁹ F.Fajnzylber y A.Schejtman (1995); F.Fajnzylber (1989) y CEPAL (1990).

Diagrama 3

CONTRASTE ESQUEMATICO ENTRE OPCIONES ESTRATEGICAS POLARES



Fuente:

Versión modificada de F. Fajnzylber, "Inserción internacional e innovación institucional", Revista de la CEPAL no. 44, Santiago de Chile, agosto de 1991.

con la que se llevan a cabo las transacciones entre los diversos agentes, de modo de lograr que reflejen de mejor forma los costos y beneficios sociales.

Por otra parte, aunque el crecimiento por sí no garantiza la equidad, como lo prueba el largo período de crecimiento económico sin mejoramientos en la distribución de los ingresos o en la reducción de la pobreza en varios países de la región, no es menos cierto que, en condiciones de estancamiento, retroceso o lento crecimiento, se hacen más difíciles, sino imposibles, políticas orientadas a hacer más equitativa la distribución del producto social, lo que cuestiona la viabilidad de la propuesta "populista". (Ver recuadro 20.)

Recuadro 20

EL MERCADO ORIENTADOR NECESARIO PERO NO SUFICIENTE

Si bien el crecimiento con equidad es posible, no es ni fácil ni automático. Por mucho consenso que haya hoy sobre la importancia para el desarrollo de la economía de mercado y de un sector privado pujante –consenso que comparte la CEPAL– es preciso reconocer que ésta es una condición necesaria pero no suficiente del crecimiento, y menos aún del crecimiento con equidad. Si lo fuera, el ingreso per cápita de la región no equivaldría a un quinto o un décimo del de los países desarrollados, ni el 40% de su población viviría en la pobreza como lo hace hoy, ya que por lo menos durante los primeros 120 de los 180 años de vida independiente de la región (y durante casi 450 de los 500 años transcurridos desde su colonización) su economía se organizó en torno a la propiedad privada, al sistema de mercado, y a un Estado pequeño y pasivo. Esto nos indica que el crecimiento con equidad exige no sólo una economía de mercado, sino también una vigorosa acción pública para aprovechar al máximo las posibilidades de complementación en pos de ambos objetivos. (J. Ramos)

Sin perjuicio que en ambas propuestas estratégicas hayan elementos rescatables: como los vínculos entre apertura, competitividad y crecimiento de la propuesta "neoliberal" y como la necesidad de políticas sectoriales y de programas diferenciales por tipo de productor en la "neopopulista"; su debilidad principal radica: en primer lugar, en la ausencia de una internalización de la difusión del progreso técnico y en segundo lugar, en los sesgos ideológicos anti y pro estatistas que caracterizan a una y otra respectivamente, pues éstos impiden percibir las innovaciones institucionales que den lugar a formas sinérgicas de concertación público-privadas en un marco institucional renovado, acorde con la dinámica de los cambios internos y externos que se están experimentando.

De lo señalado hasta aquí se derivan algunos corolarios que corresponde explicitar antes de entrar a considerar las posibles ventajas y los posibles riesgos que encierran las diversas formas de agricultura de contrato con pequeños productores:

En general, la mayoría de las experiencias analizadas corresponden a iniciativas surgidas de la agroindustria, de una agencia de cooperación internacional o de una ONG, sin que medie una política pública de estímulo y regulación; en los casos en que esto último estuvo presente, se trataba, salvo excepciones, de iniciativas anteriores a los

procesos de ajuste estructural o a iniciativas de agencias públicas preexistentes que habían, sin embargo, reducido los ámbitos de sus actividades.

El surgimiento espontáneo de formas de articulación parece obedecer, como se indicara, a la presencia de fallas de mercado, de mercados fragmentados o de la simple inexistencia de éstos, situación característica del mundo rural de la región. Los vínculos que surgen en su reemplazo, incorporan a pequeños productores cuando, por diversas razones, no existe otra alternativa o cuando los costos de transacción de otras alternativas son excesivamente altos por lo que, dejada esta posibilidad a la "libre iniciativa" de la empresa, se estaría abandonando uno de los posibles caminos de modernización de una proporción más o menos significativa de la pequeña agricultura.

Resulta indispensable una renovación de las instituciones que permita el surgimiento de formas creativas de concertación público-privada para que, en el ámbito específico que nos preocupa, se induzca a la agroindustria a constituirse en agente de difusión tecnológica hacia la pequeña agricultura, no sólo por que han sido abandonadas o seriamente reducidas las funciones que en el pasado cumplía el sector público sino, además, porque independientemente de la buena voluntad de los agentes encargados, muchas de las formas de transferencia tecnológica practicadas en el pasado no dieron los resultados esperados.

En la medida que las potencialidades y las restricciones que enfrenta la posible asociación de empresarios y campesinos tienen manifestaciones específicas a nivel local, que no son percibibles en los centros, resulta indispensable: i) la descentralización de la competencia decisoria del aparato público para su delegación en instancias locales; ii) la correspondiente desconcentración de los recursos humanos y materiales; iii) la integración local de funciones complementarias de diversas agencias públicas; iv) la organización de los agentes privados y v) la creación, a nivel local de espacios de concertación para iniciativas concretas, sin perjuicio de estar enmarcadas en políticas o programas nacionales. Debe tenerse presente que las posibilidades de aprovechar las ventajas y morigerar los riesgos que enfrentan los agentes, y que se enumeran a continuación, requiere de "ámbitos territoriales reducidos e interlocutores institucionales muy próximos". (Borja, 1987.)

2. Ventajas y riesgos para los agentes

Un "contrato perfecto" es aquel en que los incentivos que determinan la conducta de los distintos agentes involucrados los llevan a "actuar y compartir información de modo de maximizar el resultado del conjunto, asegurándoles que sus ganancias no se verán afectadas negativamente por la acción (oportunistas) de alguno de ellos" (King, 1992, p. 1220). Se trata por cierto de una situación rara veces alcanzable si consideramos **las asimetrías** en materia de información y poder entre las partes, **la incertidumbre** propia de este tipo de actividad y la frecuente **contradicción de intereses**, que hace que las expectativas y las intenciones y conductas explícitas *ex ante* de quienes entran en el acuerdo no correspondan a los comportamientos y resultados *ex post*.

a) Ventajas para la agroindustria

- i) Delegar en terceros los riesgos inherentes a la producción agrícola;
- ii) eludir los problemas derivados de relaciones salariales;
- iii) evitar caer en causales de expropiación contempladas en las leyes de Reforma Agraria;
- iv) evitar inmovilizar capital en tierras;
- v) acceder a tierras aptas para el cultivo de los insumos que requiere en áreas en que no hay otro acceso que no sea por la vía de acuerdo con los productores en general o pequeños productores, si ésta es la forma de tenencia en dichas áreas;
- vi) reducir costos cuando la producción propia resulta más onerosa, optando por pequeños cuando las empresas agrícolas demandan precios mayores, aún si se considera el incremento de los costos de transacción derivados de abastecerse de estos últimos;
- vii) estímulos públicos o legislación que induzca o imponga, respectivamente, la compra a pequeños productores.

b) Riesgos para la agroindustria

- i) El incremento de los costos de transacción a medida que aumenta el número de proveedores (transporte, asistencia técnica, control de calidad, administración, etc.);
- ii) la complejidad de los contratos que incluyen (para asegurar eficiencia) múltiples variables (calidad oportunidad, precio), que son difíciles de regular y que se prestan a continuas controversias;
- iii) la venta a terceros cuando el precio acordado es menor que el de mercado en el momento de la entrega;
- iv) el desvío de los insumos entregados por la agroindustria a otros usos distintos de los acordados.

c) Ventajas para el pequeño productor:

- i) Mercado seguro y si el contrato lo estipula, a precio preestablecido;
- ii) asistencia técnica que permite elevar la productividad por hectárea;
- iii) incorporación de productos de mayor valor;

- iv) mayor aprovechamiento de la mano de obra familiar pues generalmente son productos que suponen mayor intensidad de trabajo por hectárea;
 - v) posibilidad de extender los nuevos conocimientos a productos tradicionales o a otros no incluidos en el convenio;
 - vi) en algunos casos, acceso a medios de producción (maquinarias o equipos) de propiedad de la agroindustria.
- d) Riesgos para el productor:
- i) Manipulación de los estándares de calidad para regular los precios y las entregas;
 - ii) recepción tardía para reducir precio;
 - iii) amarrar un contrato a otro menos conveniente para el productor cuando la empresa adquiere más de un producto;
 - iv) inducir al monocultivo con la dependencia y vulnerabilidad que de ello se deriva;
 - v) deficiencias en la asistencia técnica cuyos efectos pasan a ser responsabilidad del productor y no de la empresa que los proporcionó;
 - vi) pagos atrasados o falta de claridad en las liquidaciones;
 - vii) favoritismos en la asignación de las fechas más favorables para plantar.

3. Secuencia de acciones de gestación y desarrollo

La gestación y desarrollo posterior de una iniciativa de asociación de pequeños productores con una agroindustria supone ir resolviendo los problemas de mercado, financiamiento, tecnología, información y seguridad, para evitar los riesgos de que la iniciativa termine por frustrarse, como ha ocurrido en innumerables ocasiones; en este sentido, la serie de experiencias recogidas tanto en el presente estudio como en otros que abordaron esta temática, sugieren la necesidad de seguir una cierta secuencia en el abordaje de los problemas mencionados como la propuesta por Marsh y Runsten (1994) para el caso de los ejidos mexicanos.

a) **Asegurar un mercado rentable** constituye el primer requisito pues partir por impulsar una actividad sólo por que las tierras son aptas existe la tecnología y se supone que el producto es de un valor mayor que el cultivo tradicional ha conducido al fracaso a muchas iniciativas y por el contrario, un mercado seguro y un acuerdo que incluya resguardos contra los riesgos de fluctuaciones en los precios. (Ver recuadro 21.)

Recuadro 21

PERDIDAS POR FALTA DE ESTUDIO DE MERCADO

La empresa de Aceites Finos y Humectantes estableció un convenio de asociación con dos ejidos productores de aguacate en el Estado de Michoacán (México), sin una adecuada evaluación del mercado del aceite derivado de este producto. Para estimular la iniciativa, el gobierno otorgó un préstamo de 400 millones de pesos del que los ejidatarios eran deudores solidarios, sin embargo, no sólo los precios del producto no correspondían a los estimados al hacer el convenio e iniciar la producción sino que, al disolverse la sociedad, los ejidatarios se quedaron con la deuda y con 17 toneladas de aceite crudo de aguacate para el que no encontraron comprador.

Un elemento común a todos los casos en que la asociación permaneció en el tiempo fue la seguridad de poder colocar un volumen predeterminado a precios cuyas condiciones de fijación estaban preestablecidas y había un grado razonable de transparencia en su aplicación, aún en los casos por lo demás no excepcionales, en que los pequeños productores manifestaban dudas de la ecuanimidad en dicha aplicación; el que la asociación continuara, a pesar de tener otras alternativas, indica la importancia que el mercado asegurado tenía para ellos.

b) **Asistencia técnica y capacitación.** El tránsito de cultivos tradicionales a otros de mayor valor para mercados mas exigentes hacen de la capacitación un componente crucial. Es evidente que capacitar y dar asistencia técnica a un grupo de pequeños productores tiene costos superiores a los que se requerirían si se opta por un par de agricultores grandes, por lo que la agroindustria preferirá ésta última alternativa si esa posibilidad existe; inducirlo a optar por la otra supone compensar dichos costos, por lo menos por el período que tarda la asociación en consolidarse. En los casos en que dichos costos fueron asumidos por la empresa, se encontró que: las expectativas de ganancia eran significativas, no había la alternativa de recurrir a otro tipo de productores o los costos en salariales y de transacción de asumir el cultivo resultaban muy altos. (Ver recuadro 22.)

Recuadro 22

INICIATIVA PRIVADA Y PUBLICA DE CAPACITACION

La empresa ASAGRO para introducir el cultivo del espárrago en 1/4 partió por tener que capacitar a los productores no sólo en las técnicas de riego sino en el cultivo de pequeños lotes de maduración secuencial lo que, unido a la necesidad de ofrecer precios y condiciones lo suficientemente atractivas para inducir su aceptación, llevo a la casi inviabilidad de la iniciativa hasta que un cambio de administración, una vez capacitados y organizados los productores redefinió los términos de los convenios, no sin cierto conflicto con los productores. La experiencia de varios años del FIRA en México y la mas reciente del INDAP en Chile, son ejemplos de experiencias sobre los efectos de inducción que tiene el que el que agencias del estado asuman todo o parte de los costos de capacitación para la gestación de este tipo de iniciativas

c) **Financiamiento.** Una vez determinada la existencia de un mercado interno o externo remunerativo, disponible la tecnología y definido el programa de capacitación, es necesario considerar que las inversiones necesarias para introducir y continuar con el tipo de cultivos de alto valor unitario, que se consideran como particularmente funcionales a este tipo de asociación, son significativamente mayores que las requeridas por los cultivos tradicionales: los costos por hectárea pueden llegar a ser hasta más de doce veces superiores como ocurre, por ejemplo, entre maíz y chiles jalapeños en Guatemala ó entre el maíz y las fresas en México. En este contexto, el acceso a crédito pasa a ser una condición necesaria para iniciar las actividades. (Ver recuadro 23.)

Recuadro 23

EL FINANCIAMIENTO COMO BARRERA

El Instituto Salvadoreño de Educación y Asesoría Cooperativa (ISEAC), mediante su programa de capacitación y asistencia técnica a un grupo de 700 minifundistas, logró difundir entre ellos el cultivo de diversas hortalizas que, a base de un acuerdo con la empresa Mc Cormick, los llevó a convertirse en proveedores regulares de ésta. La experiencia adquirida condujo a explorar la posibilidad de ampliar los alcances de este tipo de asociación a otros ochocientos productores incorporándolos a la producción de chile tabasco y jalapeño que Mc Cormic adquiriría una vez sometidos a un primer procesamiento; sin embargo, a pesar de existir mercado, conocimiento tecnológico y organización, la falta de financiamiento para completar la construcción de la planta requerida, ha impedido materializar estas potencialidades.

d) **Organización.** Se ha señalado anteriormente que la organización de los pequeños productores permite reducir los costos de transacción para la empresa o para la agencia promotora pues facilita los procesos de capacitación, financiamiento, supervisión, etc., en adición a ello, permite a los primeros un poder de negociación que no tendrían como individuos frente a la empresa. Debe además tenerse presente que mientras mayor la homogeneidad relativa de las unidades familiares integrantes de la organización y mientras mas democrático y transparente el liderazgo, mayores las posibilidades de éxito y de permanencia de ésta y de sus vínculos con la agroindustria.

e) **Reducción del riesgo.** En cierta medida, la agricultura de contrato es un mecanismo de distribución del riesgo entre la agroindustria y el agricultor; en general, mientras la empresa asume los riesgos de la comercialización, el productor asume los de los cultivos, sin embargo, dada la interdependencia de los procesos y la eventual participación de terceras instancias, hay siempre un margen de redistribución de los riesgos que depende del poder de negociación de las partes.

Los riesgos que enfrenta el pequeño productor al dedicar su toda o parte de su tierra para un producto destinado a la agroindustria pueden tener distinto origen, desde los atribuibles a los azares propios de la producción agrícola, de las fluctuaciones de precio, de la llegada inoportuna del crédito y los insumos, de la recepción tardía de un producto perecible, etc. En los acuerdos de asociación, pueden o no explicitarse los términos en que se distribuirán los riesgos entre la agroindustria y el productor y dicha distribución puede o no ser equitativa, sin embargo, cualquiera sea la situación, en ausencia de un sistema de seguro y en la medida en que parte o todo el riesgo pudiera ser de cuenta del pequeño productor, es necesario que se incorporen elementos que morigeren los efectos de un resultado adverso, dada la gravedad de su eventual significado sobre la subsistencia de la unidad familiar. Aunque la diversificación de los cultivos realizados y la inclusión de una proporción de los tradicionales y/o de autoconsumo, constituyen formas propias de reducir los riesgos, éstas pueden resultar insuficientes y requerir de medidas complementarias. (Ver recuadro 24.)

Recuadro 24

EFICACIA E INEFICACIA DE DOS MECANISMOS DE SEGURO

Un convenio de asociación entre una empresa hortícola y ejidatarios del Estado de Querétaro en México contemplaba, entre una de sus cláusulas, "garantizar con un mínimo de dos toneladas de maíz por hectárea contratada en caso de que las pérdidas (del producto objeto del contrato) no sean atribuibles a negligencia de los productores". Por contraste, los cultivadores de arroz, afectados por intensas e inesperadas lluvias a la hora de la cosecha, que produjo la cristalización de granos y pérdidas de cosecha, se encontraron con que dicha contingencia no estaba incluida en los seguros contratados con la Aseguradora Nacional (ANAGSA) y al no poder pagar los créditos contraídos, muchos de ellos se vieron obligados a arrendar sus tierras.

f) **Información.** Existe, como se indicara, una gran asimetría en el acceso a la información entre la agroindustria y los pequeños productores que afecta no sólo a los mercados de insumos y tecnología, a los factores que inciden en los cambios en los precios (sobre todo en los de exportación), a las regulaciones en materia de pesticidas en los mercados externos, etc. sino que, en ocasiones, incluso a los efectos que el uso de determinados insumos y que el cultivo continuo de determinados productos pueden tener sobre la salud de los propios productores y sobre las condiciones de sus tierras. (Ver recuadro 25.)

Recuadro 25

GRAVES CONSECUENCIAS DE LA FALTA DE INFORMACION

Un conjunto de productores de tomate en Panamá y en Ecuador, estos últimos en un contrato con la compañía Desarrollo Agropecuario, se vieron afectados por una infestación con nematodos como consecuencia del cultivo continuo sin la debida información sobre la necesidad de una adecuada rotación o control químico. Dicha infestación alcanzó, en algunos casos, tal gravedad que los llevó a vender sus tierras y emigrar mientras la compañía se trasladaba a áreas no infectadas.

4. Principales conclusiones

De lo señalado hasta aquí se deriva una serie de consideraciones que sirven de base al diseño de una estrategia de modernización de la agricultura familiar que se apoya en el potencial inductor de la agroindustria y que en términos resumidos serían las siguientes:

- i) una política de laissez faire, aún en un marco de razonables equilibrios macroeconómicos, es insuficiente para inducir un proceso de modernización de la agricultura familiar y, por lo tanto, para incorporar a ésta a una dinámica de crecimiento con equidad.
- ii) Determinados núcleos agroindustriales y/o agrocomerciales tienen una gran capacidad de inducir progreso técnico en su hinterland agrícola en general, y entre los pequeños agricultores en particular.
- iii) La capacidad de los aparatos públicos de asumir las tareas de inducción de progreso técnico en la agricultura familiar no han sido, en el pasado, muy exitosas; en las condiciones impuestas por el ajuste éstas se han visto aún más limitadas, por lo que es necesario buscar fórmulas que eleven la eficiencia de la acción pública en las nuevas condiciones.
- iv) Una concertación entre el sector público y las agroindustrias o agrocomercios, con mayor capacidad de inducción de progreso técnico, constituiría el camino adecuado para materializar dicho potencial, en términos mucho más efectivos que lo logrado por las iniciativas espontáneas.

Materializar las potencialidades que encierra el fortalecimiento de los vínculos entre la agroindustria y la agricultura supone, entre otras cosas:

- i) La descentralización de la gestión pública, la correspondiente desconcentración de los recursos, la integración local de funciones complementarias y la creación de espacios locales de concertación público-privado, que garantice transparencia y simetría en las relaciones entre los productores agrícolas y la agroindustria;

- ii) el establecimiento de un conjunto de estímulos para que las agroindustrias seleccionadas en función de su potencialidad, ejerzan las tareas de capacitación y transferencia tecnológica hacia los pequeños productores con capacidad de transformarse en proveedores estables de dichas agroindustrias. Estos estímulos deberán contemplar, entre otros elementos, la subvención a los mayores costos de transacción y de capacitación involucrados en la creación de dicha base de proveedores. La creación de fondos o fideicomisos públicos con estos propósitos son una de las vías posibles para lograr estos objetivos;
- iii) el estímulo a la organización de los pequeños productores, buscando un razonable grado de homogeneidad entre los miembros en lo que a potencialidades, expectativas y motivaciones se refiere; esto último, porque facilita la comunicación y cooperación en el trabajo, permite actuar como bloque frente a la agroindustria contemplando, además, la constitución de agroindustrias cooperativas o sociedades mixtas con empresarios privados;
- iv) Asegurar que la secuencia de actividades señaladas en el acápite anterior, sea asumida con la debida flexibilidad.

Fuente de Cuadros

Cuadro 1	Características diferenciales de las agriculturas campesina y empresarial, (Schejtman, A., 1980)
Cuadro 2	México: tipología de unidades familiares (CEPAL, 1989)
Cuadro 3	Tipología de agroindustrias
Cuadro 4	Factores que inciden en las formas de coordinación (Williamson, O., 1979)

Fuente de Recuadros

Recuadro 1	Programa de desarrollo rural para la Sierra del Ecuador (De Janvry, A. y Glikman, P., 1991)
Recuadro 2	Cuatro pinos: La opción por pequeños productores (von Braun, J. <i>et.al.</i> 1989 y Carletto C. <i>et.al.</i> 1996)
Recuadro 3	Tierras ejidales como área de expansión de la agroindustria (Dutrenit, G. y Oliveira, A., 1991)
Recuadro 4	Queserías rurales en el Ecuador (Valencia, H., Informe de consultoría, CEPAL, 1995)
Recuadro 5	Productores orgánicos Del Cabo (Runsten, D. y Key, N., 1995, Informe de consultoría preparado para el Proyecto FAO/CEPAL/GTZ)
Recuadro 6	Créditos como estímulo a la asociación (Dutrenit G., <i>op.cit.</i>)
Recuadro 7	Los productores organizados como intermediarios con la agroindustria (Glover D., y Kusterer K., 1990)
Recuadro 8	Componentes de un convenio comprehensivo (Echenique, J. Informe de consultoría FAO, 1993)
Recuadro 9	Asociación de agricultores y campesinos para superar problemas de escala y comercialización en el beneficio del arroz (Matzuzaki, P, 1994)
Recuadro 10	Caso de la producción de aves en Brasil (Sorj, B., 1982)
Recuadro 11	La producción de frejol en Chile (Echenique, J., <i>et.al.</i> , 1989)
Recuadro 12	La producción de tomate industrial en Chile (Tomic, T., 19
Recuadro 13	FIRA: Peso relativo de los distintos tipos de asociaciones (Dutrenit G, <i>op.cit</i>)
Recuadro 14	Progreso técnico inducido hacia rubros básicos (para Chile, Echenique J., <i>op.cit.</i> , Von Braun, D. <i>et.al.</i> , 1989)
Recuadro 15	Las pasta de tomate en Perú (Figueroa A., 1995, documento de consultoría)
Recuadro 16	Contrastes de formas de coordinación para un producto semejante (para Chile, Tomic, T., 1991 y para Ecuador Valencia, H., <i>op.cit.</i>)
Recuadro 17	Costos de transacción como causal de cambio de pequeños a grandes productores (Marsh, R. y Runsten, D., 1994)
Recuadro 18	Fallas de mercados y mercados articulados (Figueroa A., <i>op.cit.</i>)
Recuadro 19	Costos de crédito formal a campesinos (Runsten D. y Key, N., <i>op.cit.</i>)
Recuadro 20	El mercado orientador necesario pero no suficiente (Ramos, J., 1993)
Recuadro 21	Pérdidas por falta de estudio de mercado (informe oral de la Secretaría de la Reforma Agraria, 1993)
Recuadro 22	Iniciativa privada y pública de capacitación (para ASAGRO Glover, D. y Kusterer, K., <i>op.cit.</i> y para FIRA, Dutrenit G., <i>op.cit.</i>)
Recuadro 23	El financiamiento como barrera (entrevista al Director de ISEAC de Liudmila Ortega)

- Recuadro 24 Eficacia e ineficacia de dos mecanismos de seguro (Dutrenit, G. y entrevista a Secretaría de Reforma Agraria, 1993)
- Recuadro 25 Graves consecuencias de la falta de información (Glover, D. y Kusterer, K. *op.cit.*)

Fuente de Diagramas y Gráfico

- Diagrama 1 Opciones de articulación agroindustria pequeña agricultura (Runsten, D. y Key, N., 1995)
- Diagrama 2 Factores de desplazamiento en las formas de coordinación (Dirven, M., Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL 1996)
- Diagrama 3 Contraste esquemático entre opciones estratégicas polares (Fajnzylber, F., 1991)
- Gráfico 1 Costos de producción y de transacción

BIBLIOGRAFIA

- Borja J., (1987), *Descentralización del Estado, movimientos sociales y gestión local*, publicado por ICI, FLACSO y CLACSO, Santiago de Chile.
- Carletto C. *et.al.*, "Knowledge, toxicity, and external shocks: The determinants of adoption and Abandonment of non-traditional export crops by smallholders in Guatemala", Universidad de California, Berkeley, abril.
- CEPAL (1980), *Economía campesina y agricultura empresarial (tipología de productores del agro mexicano*, Siglo Veintiuno editores, cuarta edición.
- CEPAL (1990), *Transformación productiva con equidad* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo.
- De Janvry A., y Glikman P., *Encadenamientos de producción en la economía campesina en el Ecuador*, FIDA/IICA, 1991
- Dutrenit G. y Oliveira A., (1991), "Factores de éxito y fracaso de las asociaciones de empresarios agropecuarios y productores rurales en México. Análisis de casos". Documento de consultoría FAO, México
- Echenique J., y Rolando N., (1989), *La pequeña agricultura*, Agraria, Santiago de Chile.
- Echenique J., (1993), "Las modalidades y proyecciones de la articulación entre la agroindustria y la pequeña agricultura en Chile". Informe de consultoría FAO, Santiago de Chile.
- Fajnzylber F., (1989), "Industrialización en América Latina: De la 'caja negra' al 'casillero vacío', *Cuadernos de la CEPAL* no. 60, Santiago de Chile, 1989.
- (1991), "Inserción internacional e innovación institucional", *Revista de la CEPAL*, no. 44, Santiago de Chile, agosto.
- Fajnzylber F., y Schejtman A., (1995), "Agricultura, industria y transformación productiva", en *América Latina a fines de siglo*, José Luis Reyna (compilador), Fondo de Cultura Económica. Primera edición.
- Figueroa A., (1981), *La economía campesina de la sierra del Perú*, Pontificia Universidad Católica, Lima.
- Glover D., y Kusterer K., (1990), *Small farmers, big business*, St. Martin's Press, Nueva York.
- King R. (1992), "Management and financing of vertical coordination in agriculture: an overview", *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 74, no. 5.
- Marsh R. y Runsten D., (1994) "From gardens to exports: the potential for smallholder fruit and vegetable production in Mexico", marzo.

- Matzuzaki P., (1994), Participación campesina en la sociedad La Campana S.R.L., *Agroindustria y pequeña agricultura*, FAO/ILDIS, La Paz, p. 201.
- Ramos J., (1993), "Crecimiento, crisis y viraje estratégico", *Revista de la CEPAL no. 50*, Santiago de Chile, agosto.
- Runsten D. y Key N., (1995), "Contract farming in developing countries: Theoretical issues and analysis of some Mexican cases", preparado para la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL, agosto.
- Schejtman A., (1980), "Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia", *Revista de la CEPAL no. 11*, Santiago de Chile.
- Sorj B. *et.al.*, (1982), *Camponeses e agroindústria*, Colecao Agricultura e Sociedade, Rio de Janeiro.
- Tomic T., (1991), "La agroindustria de la pasta de tomate para exportación en Chile", *Cadenas agroexportadoras en Chile*, LC/L.637, Santiago de Chile
- Valencia, H. (1995) "La industria lechera en el Ecuador", Informe de consultoría, Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, versión preliminar.
- Von Braun, David Hotchkiss y Maarten Immink, (1989), *Non-traditional Export Crops in Guatemala: Effects on Production, Income, and Nutrition*, Washington D.C., International Food Policy Research Institute.
- Williamson O., (1979), "Transaction-cost economic" *Handbook of Industrial Organization*, vol. I, R. Schmalensee y R.D. Willig (eds.), Elsevier Science Publishers B.V.