

Oficina de Estudios y Políticas Agrarias - ODEPA -



Grupo de institucionalidad agrícola  
**Institucionalidad para el desarrollo de la  
agricultura familiar campesina**

*Iván Nazif Astorga*  
*Director Nacional*  
**ODEPA**

**Abril de 2009**

## Contenido

Introducción .....	3
Instituciones e institucionalidad .....	3
Contexto del desarrollo .....	5
Respecto al objeto o sujeto de trabajo de las organizaciones de desarrollo de la agricultura familiar campesina .....	5
El propósito productivo .....	6
El Estado y el mercado para pequeños productores .....	7
Categorías del desarrollo .....	9
Territorios e institucionalidad .....	10
Propuesta de modelo para la institucionalidad de desarrollo productivo de agricultores familiares campesinos .....	11
Las instituciones para estos programas .....	12
Conclusión .....	14

Grupo de institucionalidad agrícola  
**Institucionalidad para el desarrollo de la agricultura familiar campesina**

***Iván Nazif Astorga***

Publicación de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias – ODEPA  
Ministerio de Agricultura

**Director y Representante Legal**  
Iván Nazif Astorga

**Se puede citar total o parcialmente citando la fuente**

**ODEPA**  
Teatinos 40 Piso 8  
Fono: 397 3000 – Fax: 3973044  
Casilla 13.320 Correo 21 – Código Postal 6500696  
[www.odepa.gob.cl](http://www.odepa.gob.cl)  
Santiago de Chile

## INTRODUCCIÓN

---

Este trabajo forma parte de un debate que realizan intelectuales de América Latina y el Caribe respecto de la institucionalidad necesaria para el desarrollo de la agricultura de la región.

El seminario al que se presenta este documento convoca a especialistas de distintos países, que forman parte de equipos de gobierno, de organismos internacionales y de prestigiosas consultoras privadas. La calidad de los trabajos presentados más la alta convocatoria de la reunión, refleja la importancia que se atribuye al tema en discusión.

Uno de los aspectos más llamativos respecto a la institucionalidad es que generalizadamente se concuerda en su importancia y, a pesar de ello, corresponde a un área de acción de los gobiernos y organismos en que las decisiones que se adoptan son escasas, parciales y, en general, insuficientemente informadas.

Respecto a institucionalidad del sector de agricultura familiar campesina, las experiencias y modalidades de organización son muy variadas, lo cual permitiría tener un panorama de lo que se ha hecho en la materia si se dispusiera de tiempo y recursos para hacer un levantamiento empírico que muestre los avances y las dificultades que enfrenta esta forma de organizar la actividad pública.

En el ejercicio que se realiza a continuación se postula que aún resulta necesario proponer un diseño que, teniendo en cuenta lo que la observación empírica señale, haga referencia clara a un conjunto de nociones generales que deberían dirigir ese entramado institucional.

La línea de razonamiento para establecer ese conjunto de nociones generales se puede resumir en las siguientes afirmaciones.

## INSTITUCIONES E INSTITUCIONALIDAD

La institucionalidad en general se refiere al conjunto de normas que emanan de cuerpos legales legitimados, comportamientos sociales asentados y operación de instituciones formales que enmarcan la actividad de los individuos que conforman grupos sociales o estratos socioeconómicos o culturales que mantienen ciertas pautas comunes en sus conductas. Vale decir, y a modo de enumeración de contenidos, no exhaustivo, en la institucionalidad caben las leyes, los acuerdos sociales resultantes de la aplicación de las leyes, v. gr. propiedad privada, los mercados y las instituciones que le dan soporte, el rol del Estado, y el ejercicio de organismos con determinados estatutos legales que realizan funciones de fomento, de información o de protección de derechos en la sociedad.

Dentro de ese concepto general, en lo que atañe a la institucionalidad para el desarrollo de pequeños productores agrícolas, la definición se acota a las decisiones que el sector público adopte respecto al modo cómo organizar los recursos para el desarrollo de un sector social o económico determinado. Esto no impide que en el desarrollo de lo que hace el sector público se incorpore el concepto de redes y relaciones más estables con organismos privados o de la sociedad civil. Pero como punto de partida se tiene la decisión del Estado respecto a actuar mediante organismos *ad hoc* para lograr ciertos propósitos.

Entonces, dos premisas iniciales. La primera, se trabaja con un concepto concreto de institucionalidad para hacerlo operativo, aunque se reconoce que forma parte de un conjunto mayor, sistémico y complejo. La segunda premisa es que la institucionalidad, así entendida, es un medio para lograr un fin. Esto es, se acepta inscribir esta institucionalidad en la denominada racionalidad instrumental<sup>1</sup>. Por tanto, para diseñar o evaluar la organización de recursos, cabe aceptar dichos términos en lo que tienen de esencial, esto es, que para toda organización de recursos se aplique esta relación de medios y fines.

Como la discusión respecto a la validez de la racionalidad instrumental<sup>2</sup> sigue vigente y se dispone de variadas argumentaciones de cómo se puede superar o ampliar el horizonte cognitivo y meramente evaluador, en lo que corresponde a este debate, se acepta que dicho enfoque puede ser enriquecido con la racionalidad comunicativa o con la que se propone con arreglo a valores o, en su versión sistémica, por ejemplo, que corresponden a formas de racionalidad que otros autores [Habermas, Jürgen, 2001; Giroux, Henry, 1992; Senge, P.M., 1990 y el propio Weber op. cit. respecto a la racionalidad valorativa, entre otros] han establecido como válidas o incluso superadoras del esquema instrumental.

Sin embargo, para los fines de este documento se sugiere mantener esa noción básica de que los medios deben adecuarse a los fines y se solicita a los participantes en el debate que incorporen desde sus respectivos puntos de vista, los contextos que enriquezcan esta noción, sin tener que cuestionarla necesariamente en su esencia ordenadora, puesto que, más allá de los aportes mencionados, por su permanencia dentro de las formas de obtener y difundir el conocimiento, se reconoce, prácticamente, que no ha perdido su sentido primigenio.

En efecto, las organizaciones sociales siguen este paradigma en su formulación, aunque luego en la práctica su operación pueda mostrar distancia de tal racionalidad.

En estos términos, si la institucionalidad es un medio, la evaluación de su impacto se debería verificar en si alcanza el fin propuesto. Entonces, la pregunta que surge es si la institucionalidad agrícola, luego de décadas de aplicación, ha resuelto el desarrollo de los pequeños productores. Entonces tenemos una primera dimensión evaluativa, que se manifiesta en establecer si se ha logrado o no el desarrollo de los pequeños productores agrícolas. Como la respuesta, sin disponer de los datos que la respalden en lo inmediato, sugiere que dicho desarrollo está aún pendiente como desafío de la acción del Estado, se hace necesario incorporar como pregunta relevante el rol que le ha tocado desempeñar a la institucionalidad del sector público agropecuario en este resultado<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Weber, Max. *En tanto adecuación de medios a fines. Economía y sociedad*, FCE, 1997.

<sup>2</sup> Lozano, Jaime. *Economía institucional y ciencia económica. Revista de economía institucional. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1999.*

<sup>3</sup> Fernando Soto Baquero, en su trabajo para este Seminario, muestra para el caso del financiamiento las dificultades de la pequeña agricultura para acceder a recursos financieros y sus conclusiones pueden ilustrar las carencias más generales que tiene este sector social y productivo.

## CONTEXTO DEL DESARROLLO

Un segundo nivel de análisis corresponde a la contextualización de dicho desarrollo y en este nivel sí hace sentido la afirmación inicial, establecida en el primer acápite de institucionalidad e instituciones, acerca de que las instituciones son más que las organizaciones instrumentales. Instituciones son, para estos efectos, las normas, políticas y acuerdos sociales que dan curso a las relaciones sociales y de cuya operación puede o no surgir el desarrollo de un determinado sector social o económico.

En los términos de lo propuesto como primera afirmación, abordar la institucionalidad sugiere ir más allá de la racionalidad instrumental atribuida a tal o cual institución u organismo e invita a adoptar una visión sistémica, en el entendido que, por su propia complejidad, esta tarea no se terminará, aunque sí dará luces respecto a cómo seguir para mejorar las políticas institucionales. Entonces, si bien el debate es por las instituciones, se acepta que la institucionalidad es más que las organizaciones que conforman la relación instrumental entre Estado y pequeños productores, en este particular caso.

Así entendido, no cabe duda que la institución u organismo que tiene una sigla distintiva, una ley que le dice su orden interno y sus funciones, un presupuesto que ejecuta, un recinto o varios donde trabaja gente, es instrumental a una política, y en ese sentido cabe evaluarla. Pero, más allá de esa relación directa, la organización con su actividad no cubre, ni lo puede hacer, el logro del objetivo del desarrollo.

En rigor, alcanzar el desarrollo queda sujeto a una dinámica social y económica más amplia y compleja. En la economía, durante los últimos decenios se ha abierto una escuela de pensamiento que extiende su objeto de estudio para abordar el conjunto de relaciones que podrían explicar los procesos conducentes a grandes objetivos sociales. Para referir al marco de normas y políticas, que dan sentido a la operación del Estado y del mercado en sociedades históricamente determinadas se ha formado una línea de reflexión, trabajo teórico y de investigación denominada economía institucional<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> **Commons, John R.** *Revista de Economía Institucional*, segundo semestre de 2003, Universidad Externado de Colombia. Tomado a su vez de *American Review* 21, de 1931. Esta escuela contrasta la visión del individuo con la de colectivos que por actuar de esta manera, corresponden a lo que genérica e históricamente se ha llamado instituciones. Esto es, la acción colectiva que controla, libera y amplía la acción de los individuos. Se pasa de la noción de intercambio de mercancías a la de transacción establecida por normas que la regulan en Estados con cuerpos legales que determinan el marco de lo posible en nuestras sociedades. En el artículo, en que cita a Hume con su 'ética de los negocios', discute la visión más abstracta de Adam Smith y de sus seguidores de economía walrasiana.

## **RESPECTO AL OBJETO O SUJETO DE TRABAJO DE LAS ORGANIZACIONES DE DESARROLLO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA**

En el subtítulo se anuncia que se podría mencionar como sujeto en vez de objeto el motivo o tema de trabajo de las instituciones. Tal cambio sería para acoger una demanda más bien ideológica que prefiere alterar el uso de los términos aunque no se modifique el contenido de los conceptos. En este caso convengamos en que hablar o escribir acerca de objeto de trabajo no es tiene connotaciones negativas respecto de la población a la cual se dirigen las políticas. Sobre esta base lo que cabe es definir el objeto de trabajo de los organismos encargados de impulsar el desarrollo de la agricultura familiar campesina.

De esta manera, la denominación de agricultura familiar campesina, responde al interés del Estado por realizar políticas orientadas a un sector que reúne dos condiciones: ser productor y corresponder a un determinado estrato social, que se define según la realidad social de cada país en contextos históricos determinados. Puede ser pequeño productor, campesino o simplemente agricultor de escala reducida en superficie que controla o puede definirse según el nivel de ventas que realice. Puede variar la definición operacional, pero en todos los casos corresponde a esa combinación productiva y social.

En resumen, la adecuada definición operacional de los usuarios o beneficiarios de una política es central para lograr relacionar correctamente los medios con los fines. Lo que se espera entonces es que se diseñen medidas y se apliquen instrumentos para el desarrollo productivo de un cierto estrato social.

Conviene tener presente que dentro de los márgenes de lo que se defina como agricultura campesina existe una alta heterogeneidad entre sus componentes. Las variables tamaño, especialización, fuente principal de ingresos, localización determinan muchos tipos de agricultores pequeños.

Es imprescindible aceptar esta diversidad y contenerla en los instrumentos de política que se diseñen.

### **EL PROPÓSITO PRODUCTIVO**

En términos inmediatos lo que buscan las instituciones de fomento productivo orientadas a pequeños productores es lograr su desarrollo productivo. Los datos referidos al crecimiento de las capacidades productivas, los niveles de inserción en la economía y la mayor autonomía en sus actividades como productores, deben ser las variables por considerar al evaluar su desempeño.

Como otros autores presentes en este debate lo señalan, impulsar productivamente es condición necesaria para que muchos pequeños productores alcancen mayores niveles de desarrollo. Pero no es condición suficiente para lograrlo.

En efecto, las dinámicas de los mercados quedan fuera de los márgenes de incidencia de las medidas e instrumentos gestionados por las instituciones de desarrollo productivo. De manera simplificada se ha aceptado que, dentro de un continuo que representa el sistema de producción, comercialización y financiamiento, las posibilidades de garantizar una inserción competitiva de los productores se alejan de las posibilidades de influencia de los organismos de desarrollo. Es más, progresivamente se concuerda en que el ingreso de las familias de pequeños productores queda más dependiente de ingresos extraprediales y combina para estos efectos la contratación bajo la forma de salario de miembros del grupo familiar, así como el acceso a transferencias de ingreso que pueden provenir de fuentes públicas independientes de la institucionalidad agraria.

Además, en otra fase de la acción pública, las inversiones productivas extraprediales, tales como obras de riego, conectividad vial o de telecomunicaciones, adquieren un carácter cada vez más determinante en el objetivo de lograr mejor calidad de vida de la familia campesina. Todo esto es complementado con la inversión social en salud, educación, vivienda y previsión social, que otorgan un sentido de integración social que no se logra con las medidas estrictamente productivas en la dimensión del predio de los productores de menor escala.

En otro ámbito de ideas complementario a la visión de producción, inversiones y servicios sociales, está la noción de la cultura y la participación política. Si bien estas formas de relación social no se incorporan operacionalmente en las propuestas de institucionalidad, cabe tenerlas presente, pues amplían enormemente las potencialidades de una población que puede integrarse en mayor medida a las definiciones democráticas de nuestros países.

Vale decir, las acciones referidas al desarrollo productivo requieren ser complementadas con medidas de política de desarrollo de infraestructura y de inversión social, y todas, a su vez, ser entendidas dentro de una dinámica cultural y política que determinan la complejidad del fenómeno que se aborda.

## **EL ESTADO Y EL MERCADO PARA PEQUEÑOS PRODUCTORES**

Otra afirmación categórica referida a los productores agrícolas en general y que es generalizable a los pequeños productores tiene que ver con que el objetivo de la producción es obtener ingresos, esto con independencia del mercado que se abastezca. Puede parecer una obviedad, pero como se discute tanto y se afirma con tanta propiedad que una de las razones para apoyar a la producción campesina es su aporte a la alimentación y, más aún, su importancia en la dieta alimentaria de los sectores populares, se hace necesaria más de una explicación.

El marco de la producción campesina o, más en general, agrícola, está dado por relaciones de mercado dentro de un sistema caracterizado por i) la propiedad privada de los medios de producción, en particular de la tierra y en muchos casos del agua; ii) la legitimidad social del lucro como objetivo de las empresas; y, iii) la generalización de la relación de contratación de trabajadores asalariados en las empresas. A esto se agrega una definición del Estado que adopta un rol subsidiario a la acción de los privados y como proveedor, básicamente, de bienes públicos<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> **Rafael Trejos y Tania López, Bienes públicos y servicios de apoyo para la agricultura y la vida rural: el papel del Estado, marzo 2009.**

Esto permite concluir que la producción agrícola se obtiene para ser vendida en una economía que hace de la división del trabajo una forma de relación social indispensable para su funcionamiento y para la búsqueda de la mejor asignación de recursos. Es más, si la división del trabajo mencionada es una división internacional del trabajo resulta más discutible aún la noción de que se produce según tal o cual valor de uso. Compartir este punto de vista, hace que sea poco significativo si lo que se produce atiende este o aquel mercado o satisface tal o cual necesidad. Por esto un pequeño productor que produce cerezas que se transformen en insumo de un licor que se exporta, es tan pequeño productor como el que produce leche para una industria transnacional o como el triguero que vende su cosecha a un molino.

No es el qué produce lo que caracteriza al pequeño productor, sino su escala productiva y su lugar dentro de la estructura social. En consecuencia, las políticas orientadas al desarrollo de sus capacidades se orientan al mejoramiento de sus ingresos y a su integración social.

De nuevo se observa el aporte de la economía institucional<sup>6</sup> en esta visión de los pequeños productores. Compartiendo que deben producir de la mejor manera para lograr un uso técnicamente adecuado de sus recursos, este productor cuando se relaciona con los agentes del mercado ya sea para vender su producción o para comprar los insumos o acceder al financiamiento necesario para su operación, deja de referirse exclusivamente a su condición de productor. Ni la venta es un proceso único ni sus compras corresponden a acciones aisladas. Una y otras responden a un marco de relaciones sociales más o menos normadas que afectan su éxito ya no sólo como productor, sino que en su posibilidad de reproducirse como tal o incluso ante la necesidad de crecer para mantenerse al ritmo de una economía que también crece.

De esta manera, es necesario destacar que el productor cuando se observa en su objetivo de reproducción, sólo puede ser entendido por las relaciones sociales que establece. Dado que esas relaciones, muchas veces están normadas explícitamente, es de la mayor importancia establecer cuánto de normatividad rige las relaciones de los productores con su entorno. Lo que resalta es que, justamente, donde hay menos normas existe una mayor probabilidad que el productor se enfrente de manera asimétrica con sus proveedores o con sus compradores. Es en la negociación de sus productos o insumos que el productor se encuentra no sólo con compradores o proveedores: se encuentra con sistemas establecidos de transacciones que lo determinan en sus posibilidades de negociación.

Por eso es cada vez más frecuente que los productores acudan al Estado en la búsqueda de normas que regulen la comercialización y para acceder a información que les mejore su capacidad de negociación.

No se trata necesariamente de que existan fallas de mercado, que en el extremo justifican la acción del Estado (ver Trejos, 2009) sino que, en condiciones normales, dentro del marco jurídico, se producen situaciones de asimetrías que hacen necesaria la acción de las instituciones con una orientación distinta a la que les han prescrito.

---

<sup>6</sup> *Jaime Lozano* en la *Revista de Economía Institucional* de noviembre de 1999, establece una diferencia teórica entre la economía fundada en la elección (individual) y la economía entendida por las instituciones que median las relaciones entre los productores y consumidores.



En este caso se hace presente que la ausencia de instituciones orientadas a equilibrar las capacidades de negociación en mercados asimétricos o la ausencia de actividades en este sentido, cuando existen, hacen que operen legalmente formas de predominio de determinados sectores respecto de otros, en concordancia con sus desiguales cuotas de poder dentro de la sociedad y del sistema político, respectivamente, con lo cual se legitima la reproducción de este tipo de relaciones.

### **CATEGORÍAS DEL DESARROLLO**

Un investigador social mexicano, Pablo González Casanova, se esforzó hace treinta años en brindarnos un modelo de investigación que establecía un continuo entre las categorías del desarrollo, las dimensiones de la investigación, las hipótesis, variables e indicadores. Se detenía en cada una de ellas y por medio de sus textos intentaba que evitáramos el reduccionismo al cual estamos tan expuestos los investigadores o intelectuales que colocamos pasión en nuestras ideas.

La categoría que entiendo todos compartimos en este Seminario es el desarrollo. Aspiramos a que las personas incrementen su nivel y mejoren su calidad de vida, aceptando que el sistema económico vigente en nuestros países tiende más a la exclusión que a la integración social si se lo deja operar sólo en su dimensión económica. Por ello es fundamental combinar el buen propósito con una comprensión lo más realista posible de las categorías explicativas del funcionamiento social, para actuar de manera eficiente sobre ellas.

Sin rehacer esas discusiones, y tomando exclusivamente lo correspondiente a economía institucional que he pretendido seguir en estos razonamientos, se puede concluir que es en las relaciones sociales donde se establecen las formas económicas, institucionales y de dominación política que prevalecen en nuestras sociedades. Por tanto es del todo coherente que las medidas que se adopten desde los Estados o que aparezcan en los programas políticos se relacionen con las decisiones que tienen que ver con las formas de ejercicio político en sociedades cruzadas permanentemente por la discusión sobre cuánto Estado y cuánto mercado.

Ese debate está en el plano de las categorías y seguirá no podemos adelantar por cuánto tiempo o cuántas generaciones. Allí cabe colocar la discusión por las transacciones entre productores y consumidores, sabiendo del conflicto de intereses implícito que es más o menos regulado por el peso de las instituciones legales, económicas o consuetudinarias en el marco del Derecho y del Estado. Transacciones, que al decir de Commons (1931), son más que el mero intercambio de mercancías y están expuestas como la unidad de análisis de la economía institucional; esto es, como procesos que implican la enajenación y adquisición de derechos de propiedad y de libertad creados en una sociedad determinada y que afectan los comportamientos de los individuos.

Las formas de abordar la discusión por las categorías del desarrollo así entendido son múltiples y dependen de la preeminencia teórica y hasta ideológica que le quieran dar los protagonistas de estos debates.

Las instituciones son entonces marco para esas transacciones así como también instancias donde cristalizan decisiones que dan sentido y viabilidad a las conductas económicas que ya no quedan sujetas al arbitrio de las fuerzas del mercado, o, a dinámicas inmanejables conducentes al equilibrio económico general, según los precios de las mercancías.

Estas afirmaciones sostenidas como categorías dan un peso significativo a la discusión por las instituciones como el andamiaje operativo en el que se realizan las relaciones sociales. Lo que sigue es tomar esa arquitectura, más bien conceptual, e ir adecuando sus contenidos en términos históricos, para lo cual cabe precisar las dimensiones temporales y de localización de lo que se proyecta elaborar como instituciones y llegar finalmente hasta los indicadores que sirvan para prever su desempeño o para evaluarlo, todo esto para seguir con la propuesta de González Casanova.

Lo que queda como paso siguiente, aunque no se termine de resolver este primer debate, es la definición de las dimensiones del desarrollo. Acá caben, sin duda, las decisiones asociadas a la temporalidad y espacialidad de las propuestas de desarrollo. En la temporalidad hoy resalta la situación de crisis financiera que devino recesión<sup>7</sup>. En lo relativo al espacio surge la dimensión territorial del desarrollo que hace imprescindible que se otorgue un tratamiento más riguroso que el brindado hasta ahora en los Estados centralizados de nuestra región.

## TERRITORIOS E INSTITUCIONALIDAD

Las instituciones operan con sus instrumentos en territorios que determinan, por la dotación de factores, lo que es posible hacer. Esta dimensión está aún insuficientemente tratada en el diseño de las políticas públicas, aunque la literatura al respecto y una buena cantidad de experiencias le dan cada vez más importancia en la gestión del desarrollo<sup>8</sup>.

El enfoque territorial tiene la particularidad de ofrecer un espacio real, físico, donde se establecen las relaciones entre los productores con su medio natural; entre las empresas y sus trabajadores; y, entre los productores y sus familias con entidades del Estado o de la sociedad civil, que arman el entramado institucional para el desarrollo de sus actividades.

Lo territorial ofrece una dimensión que aparentemente es insoslayable y que, sin embargo, no ha sido asumida plenamente en la institucionalidad pública para el desarrollo de la población que habita y trabaja en el espacio que ocupa la agricultura, la agroindustria y los servicios asociados; además, es el lugar donde se ejecutan las inversiones en infraestructura y se realiza el gasto social.

La realidad de un territorio da la posibilidad de diseñar estrategias de desarrollo definidas por las condiciones prevalecientes en el área que se trate, de acuerdo con las características del lugar que se quiere impulsar. Así se pueden diseñar planes de desarrollo para cuencas, para valles, para regiones en dimensiones microrregionales o macrorregionales. El territorio así entendido es una dimensión flexible que se adapta a los objetivos de un plan considerando las realidades naturales, sociales y de inversión existentes en las respectivas áreas.

---

<sup>7</sup> Piñeiro, Martín. *El escenario internacional y los nuevos desafíos y oportunidades del sector rural: consecuencias para el marco institucional*. Abril 2009; y Nazif, Iván. *Explicaciones a la crisis financiera y su impacto en los mercados agropecuarios y de insumos*. ODEPA, diciembre, 2008.

<sup>8</sup> Echeverri, Rafael y Echeverri, Ana María. *El enfoque territorial define el desarrollo rural*. Abril, 2009.

---

La modernidad, cristalizada en sistemas de información cada vez más detallados, da lugar a la posibilidad de construir esquemas de desarrollo apropiados a las condiciones de los territorios y de las poblaciones concernidas.

Todos estos antecedentes deberían permitir que sea en los espacios en que se realice la política que se produzca la diferenciación de políticas de acuerdo con lo que denominamos heterogeneidad de los pequeños productores. La idea es disponer de un abanico de instrumentos que sean flexibles en su aplicación, de tal manera que den respuesta a la diversidad de situaciones presentes en la agricultura familiar campesina.

Todos estos propósitos se podrían alcanzar si se reelabora el cuadro institucional sin exigirse que cambie completamente la organización del Estado, con una propuesta operacional que ponga el acento en el diseño de instrumentos de desarrollo flexibles en su concepto general y con capacidades instaladas en los territorios para definir modalidades de su aplicación que den cuenta de las realidades territoriales según sea la estrategia que se adopte.

Frente a esta posibilidad, tan convincente en su formulación, aparecen como obstáculos reales la conformación burocrática de los Estados unitarios, que mantienen servicios que concentran las decisiones en un nivel central, así como políticas sectoriales que reducen su acción a áreas determinadas de la actividad económica.

## **PROPUESTA DE MODELO PARA LA INSTITUCIONALIDAD DE DESARROLLO PRODUCTIVO DE AGRICULTORES FAMILIARES CAMPESINOS**

Siguiendo las afirmaciones anteriores se puede concluir que en la medida que los Estados incluyen dentro de sus prioridades la integración social de los pequeños productores agrícolas, tiene sentido elaborar políticas con medidas e instrumentos específicos para su desarrollo, tras el logro del objetivo de mayor equidad.

De esta manera el impulso a la agricultura familiar campesina se dirige a aumentar su productividad y mejorar las condiciones de su inserción en los mercados de productos, insumos y financiamiento. En términos más precisos:

- Las tareas de desarrollo tecnológico y de innovación adquieren gran relevancia y son insustituibles si se quiere alcanzar niveles de productividad competitivos con los demás estratos de productores nacionales e internacionales.
- Como una de las inequidades manifiestas que deben enfrentar estos productores está en la dotación de recursos, es atendible que el Estado incorpore como una de sus líneas de acción el fomento y ampliación de las capacidades de producción a través de programas de:
  - ✓ Conservación y mejoramiento del suelo, para hacerlo más productivo y sustentable.
  - ✓ Acceso a agua y a obras de inversión prediales que mejoren su uso y garanticen su acceso.

- ✓ Capacitación de la fuerza de trabajo, para mejorar la productividad y alcanzar remuneraciones al factor trabajo comparables a las que se alcanzan en empresas de mayor tamaño, aunque se trate de empleo familiar.
- Respecto a financiamiento, facilitar su acceso con recursos del Estado, bajo diversas formas. Las agencias estatales pueden aceptar hacerse cargo de los costos transaccionales o las garantías por los cuales la banca privada se muestra tan elusiva para atenderlos.
- Incorporación de estos productores a los beneficios de las obras de infraestructura vial, de riego y de comunicaciones que se desarrollan en las regiones donde están localizados.
- Respecto a los mercados, la acción de la institucionalidad pública debe dirigirse a:
  - ✓ Proporcionar apoyo para la guarda de su producción y el financiamiento de esa actividad, que retarda su comercialización y por tanto resta liquidez a los productores.
  - ✓ Proporcionar información detallada y oportuna de los precios internacionales que operan como costo alternativo de importación, en los casos que se trate de productos sustituidores, incorporando los atributos de calidad y comparando con tipos de productos homogéneos. En caso de ser productores de materias primas para industrias de exportación, se debe actuar en analogía considerando los precios de exportación FOB como referentes para la formación de los precios internos.
  - ✓ Definir con todos los agentes de las cadenas de comercialización las condiciones de las transacciones de productos, apoyando los esquemas de muestras y contramuestras y ofreciendo laboratorios independientes que puedan certificar la idoneidad de las mediciones de calidad de los productos, que luego se transforman en premios y castigos que se aplican sobre el precio que reciben los productores.

## **LAS INSTITUCIONES PARA ESTOS PROGRAMAS**

### **El organismo central de desarrollo campesino y la red territorial**

La definición de uso de instrumentos para el fomento de los recursos debe ser asumida por las instituciones de desarrollo de la agricultura familiar campesina; sin embargo, la aplicación específica debe corresponder a la red que establezcan los propios usuarios con agencias de desarrollo regional o, más genéricamente aún, territorial, para garantizar el uso más eficiente de esos recursos, de modo tal que queden vinculados con estrategias de desarrollo, según sea la unidad territorial más adecuada de acuerdo a los planes de la economía regional. Esto es válido para todos los instrumentos de fomento de recursos asociados a la tierra, el agua y los recursos humanos.

Esta misma forma de vínculo institucional cabe para los planes de inversiones en infraestructura de conectividad y riego o drenaje, de tal manera que las obras incluyan los impactos en el desarrollo de la productividad de los pequeños agricultores.

Corresponde que en todos los casos se flexibilicen, según sean las condiciones locales, las definiciones de los beneficiarios de los programas, dando prioridad al orden que garantice un desarrollo armónico de las comunidades según sus características sociales y culturales.

Entonces, las mismas instituciones que administran los instrumentos y los negocian centralmente con el Fisco adquieren versatilidad para operarlos según las condiciones que emanan de planes regionales o de espacios territoriales predefinidos por condiciones físicas y culturales.

### **El organismo central de desarrollo campesino**

Las tareas de capacitación y, en general, de formación de recursos humanos, deben ser parte de las funciones del organismo especializado en el desarrollo de la agricultura familiar campesina. Del mismo modo, la contratación de empresas de asistencia técnica corresponde a este organismo para estimular la innovación y la incorporación tecnológica en pos de mejorar la productividad predial.

### **Las redes institucionales de apoyo a los ingresos**

Por otra parte, la institucionalidad pública podría hacerse cargo de un problema creciente en la agricultura familiar campesina: las subdivisiones hereditarias, que implican la formación de predios con un tamaño insuficiente para lograr escalas de producción competitivas. Esto debería hacerse mediante planes de subsidio a los ingresos que permitan a los herederos disponer de recursos para que algunos familiares puedan adquirir los derechos de propiedad a los otros miembros del grupo familiar que deben abandonar la residencia y la explotación.

### **El organismo central de desarrollo campesino, las oficinas de información y las empresas comercializadoras**

Respecto a las funciones relacionadas con la comercialización, es recomendable que la institución de desarrollo de la agricultura familiar campesina establezca convenios con empresas comercializadoras que garanticen a los campesinos el otorgamiento de warrants para alcanzar liquidez antes de la venta de sus productos.

Esta área de acción requiere una movilización de capacidades más diversas por parte del Estado, para informar oportuna y detalladamente la situación de los precios internacionales para construir costos alternativos de importación como referencia para los productores. Además, se necesita la realización de estudios complementarios que diagnostiquen las estructuras de mercado para determinar si existen situaciones de oligopsonios que puedan significar colusión y llevar estos antecedentes a los órganos de fiscalización de libre competencia.

Se trata de un tipo de acciones que hace actuar a una red de instituciones públicas en función de disminuir las imperfecciones de los mercados, puesto que, además, para obtener información oportuna, las aduanas y los órganos de normalización si se tiene legislación y reglamentos que faciliten los procesos de comercialización, deberían disponer de recursos para difundir los términos normativos que regulan las transacciones.

## CONCLUSIÓN

En resumen, el organismo de apoyo al desarrollo de la agricultura familiar campesina sigue siendo el pivote para armar redes territoriales con entidades públicas y privadas regionales, con otras entidades públicas del propio ministerio de agricultura, y otros servicios según sean los requerimientos de los pequeños productores. Además, debe hacer convenios con empresas comercializadoras y con proveedoras de servicios a los pequeños productores. Si tiene su propia actividad financiera, debe cumplir la función de otorgar y recuperar créditos, y si no la tiene, debe establecer convenios con la banca para dotar de garantías a los productores campesinos. Así se puede seguir enumerando funciones y relaciones, que se desprenden casi automáticamente de las tareas antes mencionadas.

Lo que sí es necesario concluir es que el rol de la institucionalidad pública es determinante para el desarrollo de la agricultura familiar campesina y en actividades que van más allá de la provisión de bienes públicos o de lo que se denomina fallas de mercado: directamente es suplir en los ámbitos institucionales la falta de poder relativo de los sectores menos conectados con la dictación de las leyes y con el funcionamiento del derecho y las regulaciones, para así ampliar sus capacidades de negociación en los mercados.