

# Cooperando para Competir: Desarrollo Institucional y Desempeño Económico en Empresas Asociativas Campesinas en Chile<sup>1</sup>

Julio A. Berdegú

La apertura y la liberalización de las economías latinoamericanas, la privatización de numerosos servicios estatales para los sectores agropecuarios, y la retirada de los Estados de muchas de sus antiguas funciones en la economía, ha modificado radicalmente el entorno de incentivos de los habitantes y de las empresas rurales. Los pequeños productores y los campesinos han debido modificar sus estrategias y desarrollar nuevas capacidades. Para enfrentar este nuevo escenario. Una de las respuestas que más se ha difundido en América Latina, ha sido la formación de organizaciones económicas campesinas, mediante las cuales los socios buscan relacionarse con los mercados y sus agentes en condiciones más favorables y con mayores probabilidades de éxito.

Chile no ha sido ajeno a este fenómeno. A partir del término del período dictatorial en 1990, se formaron centenares de organizaciones económicas campesinas de distinto tipo. Dentro de ellas, se destacan las denominadas Empresas Asociativas Campesinas (EAC). Definimos a una EAC como una organización legalmente constituida, integrada exclusiva o mayoritariamente por pequeños productores y campesinos, quienes tienen la facultad legal de controlar el proceso de toma de decisiones en la organización. El propósito principal de la EAC es mejorar el desempeño y los resultados de sus socios como agentes económicos que participan en el mercado, con el fin de contribuir a mejorar su calidad de vida y su bienestar. Para ello, realizan acciones orientadas a mejorar la dotación de activos de sus socios, de elevar de la producción y la productividad, de abrir o mejorar el acceso a los, de agregación de valor y de administración y gestión empresarial.

Los sucesivos gobiernos chilenos y la coalición política de centro-izquierda que los ha sustentado desde 1990, apostaron fuertemente a que estas EAC pudieran desarrollarse y consolidarse como plataformas de su estrategia global de 'economía social de mercado' o de 'crecimiento con equidad'. La voluntad política se expresó en la canalización de alrededor de US\$ 1.4 miles de millones de dólares entre 1990 y 1999 en apoyo a la agricultura campesina, a través de servicios de asistencia técnica, capacitación, mejoramiento de los recursos naturales y financiamiento de capital de trabajo y de proyectos de inversión. Las familias beneficiadas en esta década suman alrededor de 150,000.

Como era de esperar, los campesinos chilenos acogieron con entusiasmo esta estrategia generada desde el gobierno. No solo constituía un vuelco radical después de 17 años de una dictadura que buscó marginalizarlos y arrinconarlos como agentes económicos, sino que ofrecía una forma concreta para enfrentar un nuevo escenario económico en el que sus producciones tradicionales cada día eran menos rentables y menos competitivas.

La investigación en que se basa este artículo se propuso evaluar los resultados de esta estrategia, tras diez años de aplicación. Las preguntas que guiaron el estudio –y que constituyen las secciones del artículo, después de esta introducción– fueron las siguientes: (1) ¿Cuáles son las características de las EAC y de sus socios? ¿Hay sesgos en la participación de distintos tipos de campesinos?; (2) ¿Son eficaces las EAC? ¿Han cumplido su objetivo declarado de contribuir a mejorar el desempeño de sus socios como agentes económicos?; (3) ¿Son sustentables las EAC, desde un punto de vista económico y financiero?; (4) ¿Cuáles son los factores institucionales<sup>2</sup> que están asociados al éxito de las EAC en cuanto organizaciones económicas que buscan operar en una economía de mercado?

## Método

1. Para describir las características de las EAC y de sus socios:

- (a) Se aplicaron dos cuestionarios postales a 407 y 534 organizaciones económicas, respectivamente.
- (b) Para describir a los socios de las EAC, comparados con campesinos no socios, se analizaron los datos de una encuesta aplicada a fines de 1997 a 3000 hogares campesinos, representativa del 72% de las unidades campesinas del país.
- (c) Para identificar los factores que determinan la participación de los campesinos en las EAC, se realizó un taller con dirigentes y socios de base de 27 EAC. Las hipótesis que surgieron del taller fueron evaluadas mediante un modelo Probit.

<sup>1</sup> Artículo basado en el libro de Julio A. Berdegú (2002), *Cooperating to Compete. Associative Peasant Business Firms in Chile*, Departamento de Ciencias Sociales, Grupo de Estudios de la Comunicación e Innovación, Universidad de Wageningen, Holanda. 276 páginas. El texto completo del libro, en Inglés, se puede descargar desde [www.rimisp.cl/eac](http://www.rimisp.cl/eac) o se puede solicitar al autor a [jberdegue@rimisp.cl](mailto:jberdegue@rimisp.cl)

<sup>2</sup> En este texto se usa el concepto 'institución' en el sentido de North (1996), es decir, como las reglas, leyes, normas de comportamiento, convenciones y códigos de conducta auto-impuestos, y sus mecanismos de implementación y resguardo.

2. Para evaluar la eficacia de las EAC:

- (a) Para analizar las percepciones de los socios y no socios sobre los costos y beneficios de participar en EAC, se aplicó una encuesta de opinión a 223 socios y a 234 campesinos no socios de estas organizaciones.
- (b) Para evaluar si la participación en las EAC tenía un efecto significativo sobre los socios, en términos de: (a) el margen neto de la finca, y (b) el ingreso anual neto del hogar, se realizó un análisis econométrico según el método Heckman (1979), controlando por la orientación productiva de las EAC a las que los hogares-fincas estaban asociados.

3. Para evaluar la sustentabilidad económica y financiera de las EAC:

- (a) Un equipo de Contadores Auditores analizó los Balances Anuales y los Estados de Resultados de 410 EAC. El análisis se centró en: (i) resultado operacional, (ii) endeudamiento y (iii) dependencia de ingresos de origen público

4. Para estudiar la relación entre el desarrollo institucional y el desempeño económico de las EAC:

- (a) Se empleó el método de estudios colectivos de casos instrumentales, seleccionándose 16 EAC vinculadas a los rubros de leche, papa, verduras frescas y frambuesas. Los estudios de caso incluyeron entrevistas individuales y talleres con los socios, dirigentes y gerentes y funcionarios técnicos y administrativos de cada EAC; entrevistas a agricultores de la zona que no participaban en la organización, así como a agentes comerciales, asesores técnicos, funcionarios públicos y otras personas relacionadas con la organización. En total se realizaron 240 entrevistas y 21 talleres. Además, se aplicó una encuesta a 223 socios y a 234 vecinos no socios ni usuarios de estas EAC. Además, se realizó un examen minucioso de la contabilidad de la organización para los años 1998 y 1999.

### **Las características de las EAC**

A fines de los '90 existían alrededor de 778 EAC en Chile, las que agrupaban a aproximadamente el 20% de los campesinos del país o uno de cada tres pequeños productores orientados al mercado (58,000 socios). Alrededor del 70% de ellas se forma entre 1995 y 1998, al calor de los programas públicos impulsados con tal propósito.

Como era de esperar dada la distribución geográfica de la pequeña agricultura en Chile, el 76% de las EAC se localiza en las cinco regiones del Centro-Sur y Sur del país (entre la VI y X Regiones).

En promedio, cada EAC trabaja con 75 pequeños productores. Sin embargo, más de la mitad de las EAC tiene menos de 30 usuarios y una cuarta parte tiene menos de 15.

Se estima que las ventas brutas totales de las EAC en 1998, alcanzan la suma de entre US\$ 130 millones y US\$ 150 millones anuales, o un promedio de entre US\$ 167,000 y US\$ 200,000 anuales por EAC. Sin embargo, la mitad de las EAC vende menos de US\$ 50,000 por año.

Las EAC empleaban en 1998 aproximadamente a 3,250 personas, de los cuales un tercio cumplían funciones de gerencia, administrativas o técnicas. La mitad de las EAC no tienen empleados pagados. Por otra parte, un promedio de casi siete personas trabajan *ad honorem* a tiempo parcial en cada EAC, lo que significa que son los propios miembros los que están a cargo de la gerencia y de la administración, así como también de las actividades y tareas básicas y rutinarias.

Tanto por sus ventas como por su número de empleados, más de la mitad de las EAC en Chile a fines de los '90 correspondían a 'microempresas' en la clasificación oficial aplicada en Chile. Este hallazgo nos lleva a tener que repensar el argumento sobre el efecto positivo de la asociatividad en el poder de negociación de los campesinos o en las economías de escala de su actividad económica.

Son tres los rubros principales en que las EAC se concentran: leche, hortalizas frescas y papas. Casi el 90% de las EAC estaban trabajando con rubros no tradicionales. Las EAC efectivamente han operado como un vehículo de reconversión productiva.

En cuanto a los servicios que prestan a sus socios, los más frecuentes son el apoyo a la producción agrícola y ganadera, la comercialización de productos, el acopio y almacenamiento y los servicios de maquinaria. Muchas EAC han asumido funciones no tradicionales, como son la asistencia técnica, la asesoría legal y contable, o la búsqueda de información de precios y mercados.

En cuanto a los mercados con los que las EAC se relacionan, un 46% de ellas estaban orientadas a mercados fuera de su región, y un 13% destinaba sus productos al mercado internacional. La situación más frecuente es que la EAC tenga un pie en el mercado local, y otro en un mercado más amplio, que puede ser regional o nacional.

## Los socios de las EAC

Una pregunta importante de política pública es si acaso las EAC son igualmente funcionales a las necesidades de todos los diversos tipos de campesinos.

La aplicación de un modelo Probit permite concluir que las variables que determinan la decisión de participar en una EAC son, en orden de importancia: (1) estar vinculado a la institucionalidad pública a través de los servicios de asistencia técnica, (2) estar dedicado a la producción de rubros con altos costos de transacción y barreras de acceso a los mercados, y (3) no ser extremadamente pobre. Las variables de capital humano (educación, sexo del jefe de hogar) no tienen un efecto significativo en la decisión de participar en la EAC. Tampoco tiene un efecto significativo la dotación de tierra.

En suma, la decisión de un campesino de participar en una EAC, está determinada por los incentivos que enfrenta (señales de los mercados y señales de los programas públicos), y por su capacidad material para responder ante tales estímulos.

Lo que el modelo no logra responder es si los campesinos en extrema pobreza no participan porque no pueden aunque sí quieren hacerlo, o si no participan porque no tienen interés en ello. Sin embargo, lo observado en varios de los estudios de caso, permite levantar la hipótesis de que las propias EAC transmiten señales de mercado que tienden a excluir a los campesinos más pobres, aun y cuando tengan la voluntad o deseo de organizarse.

## Efectividad de las EAC

Es común que las EAC en Chile declaren que su finalidad es el mejoramiento de la capacidad de sus socios en cuanto productores y el aumento de sus ingresos y bienestar. ¿Han sido eficaces las EAC en Chile en dar cumplimiento a ese propósito?

Preguntamos su opinión a 457 campesinos. Aquellos que eran socios de EAC, tenían una opinión más positiva que los no socios sobre los beneficios de participar en estas organizaciones. Al mismo tiempo, los socios también reconocían con mayor fuerza los costos de la participación. Los no socios de las EAC, visualizan pocos beneficios de una eventual participación, y estaban menos informados o concientes sobre los diversos costos de la participación. Sin embargo, ambos grupos están de acuerdo en que la participación *no* incrementa los ingresos.

Los datos de las encuestas a hogares y fincas fueron analizados según el procedimiento de dos etapas de Heckman, y confirmaron que la participación en EAC permitió elevar los márgenes netos de las fincas de los lecheros, pero no tuvo ningún impacto en los paperos o trigueros. Lo mismo sucedió en el caso del ingreso total anual del hogar, aunque aquí los resultados favorables para los lecheros fueron menos significativos.

Estos resultados apoyan la hipótesis levantada en esta investigación, en el sentido que la acción colectiva solo tiene sentido económico para los socios, cuando la relación con los mercados en los cuales operan se caracteriza por sus altos costos de transacción<sup>3</sup> o por importantes barreras de acceso. Cuando estas dos condiciones están ausentes, es económicamente más conveniente para el campesino actuar de forma individual, transando sus bienes o servicios directamente, sin incurrir en los costos de la participación en la EAC.

Esto es lo que los productores de papa en los estudios de caso nos confirmaron. Ellos abandonan la acción colectiva (venden su producto por fuera de la organización) por que de esta forma obtienen un mayor ingreso neto por su producto. El mercado mayorista de la papa en Chile se caracteriza por ser bastante completo y competitivo. Bajo estas condiciones, la organización tiene poco o nada que ofrecer, pues si desea evitar la quiebra, deberá comprar y vender a los mismos precios de mercado, pero, además, deberá cobrar una tarifa por sus servicios, además de descontar al menos parte del impuesto al valor agregado pues por su propia naturaleza le es más difícil operar en el mercado informal.

Por el contrario, el mercado de leche tiene fuertes barreras de entrada: las agroindustrias no aceptan tratar con productores que no entreguen un producto que cumpla con estándares de calidad y con normas de estabilidad de la producción a lo largo del año. Esto implica realizar inversiones que escapan a las posibilidades de la inmensa mayoría de los campesinos (estanques de enfriamiento, praderas mejoradas, mejoramiento de la genética animal, etc.) Solo si se agrupa en una EAC, el campesino individual tiene posibilidad de remontar estas barreras de entrada. Por fuera de la EAC solo queda el camino del mercado informal, cada día menos significativo y menos rentable.

---

<sup>3</sup> Los costos de transacción son 'los costos de medir los atributos de valor del producto o servicios que se está transando en el mercado, más los costos de proteger los derechos del agente económico y de supervisar y lograr el cumplimiento de los compromisos con terceros' (North, 1990, p. 27).

Una situación semejante experimentan los productores de frambuesas. Desde los montos de la inversión inicial para establecer los huertos, hasta las infraestructuras y equipos requeridos para poder acceder a los más rentables segmentos del mercado, son todos fuertes incentivos a formar parte de una EAC.

En el caso de los productores de verduras, su situación es semejante a los productores de papa si acaso apuntan a los mercados mayoristas o a las ventas a los intermediarios. Pero si desean acceder a mercados más exigentes y rentables (por ejemplo, supermercados, cadenas de restaurantes o mercados de exportación), entonces las barreras de acceso y los costos de transacción se disparan y hacen casi ineludible el pasar a formar parte de una EAC.

En suma, la investigación permite concluir que las EAC solo tienen posibilidades de ser efectivas cuando sus socios operan en mercados muy imperfectos. Cuanto más desarrollado esté el mercado, menos sentido tiene la acción colectiva. Esto significa que no siempre es conveniente promover fórmulas asociativas entre los campesinos para acceder a los mercados, y que a veces sería preferible concentrar los esfuerzos en otras estrategias, como por ejemplo la reducción de los costos unitarios o el incremento de la productividad del trabajo.

### **Sostenibilidad económica y financiera de las EAC**

A diferencia de las antiguas organizaciones campesinas, cuya sobrevivencia dependía de sus relaciones con el Estado, las EAC declaran que ellas aspiran a sostenerse sobre su propia capacidad de desempeñarse exitosamente en los mercados. ¿Se cumple esta aspiración?

El análisis de los Balances contables y de los Estados de Resultados de 410 nos permite afirmar lo siguiente:

1. Desempeño operacional: Solo la mitad de las EAC generan ingresos que son suficientes para cubrir sus egresos.
2. Desempeño financiero: Una cuarta parte de las EAC están técnicamente en quiebra. Otro tercio están en una precaria situación en términos de la relación entre activos y pasivos. Solo una cuarta parte de las EAC muestran una condición financiera que podría calificarse de sana.
3. Dependencia financiera: Alrededor de un tercio de las EAC generan un 60% o más de sus ingresos de transferencias del sector público o de donaciones de ONG. Poco más de un tercio tienen un grado de desarrollo tal, que no reciben ni un peso de estas fuentes, sino que el 100% de sus ingresos proviene de la venta de bienes y servicios en los mercados regulares.
4. Cuando se combinan las tres variables anteriores, concluimos que solo un 11% de las EAC en Chile tiene buenos resultados en los tres indicadores. Dos tercios de las EAC están en una situación de gran vulnerabilidad, puesto que muestran malos resultados en dos o incluso en los tres indicadores.

En síntesis, la respuesta a la pregunta de este capítulo es clara: menos de una quinta parte de las EAC sobrevivirían si tuvieran que dejar de depender de los recursos públicos, sean estos de origen gubernamental o de ONG. La mirada optimista es que en Chile había alrededor de 150 EAC que al momento del estudio habían sido capaces de romper esta tendencia y de consolidarse como organizaciones capaces de sobrevivir en una economía de mercado.

### **Desempeño institucional y desempeño económico de las EAC**

Mediante el estudio de 16 casos, exploramos la relación entre el desarrollo institucional y el desempeño económico en el caso de las EAC chilenas. Nos interesaba conocer como los sistemas de reglas, convenciones para la vida interna, códigos de conducta en la relación entre los socios y entre la EAC y otros agentes, capacidades de establecer relaciones con terceros, etc., impactaban sobre los resultados económicos y financieros de la EAC.

El estudio de casos nos permite proponer tres hipótesis sobre cómo el desarrollo institucional afecta el desempeño económico de las EAC:

1. Las EAC exitosas se caracterizan por haber sido capaces de desarrollar sistemas de reglas que les permiten resolver, *de manera simultánea*, dos tipos de decisiones de asignación de costos y beneficios:
  - (a) Por una parte, la distribución de costos y beneficios entre los socios. Cuando algunos socios indebidamente obtienen beneficios que no son proporcionales a su contribución a la acción colectiva, se crean incentivos para que otros también decidan escapar a sus obligaciones, y la acción colectiva se desmorona. Las EAC exitosas resuelven esta primera ecuación a través de sistemas de reglas, códigos de conducta y convenciones que regulan: (i) las obligaciones y derechos de cada socio, así como la relación entre el aporte hecho y el beneficio a que se tiene derecho; (ii) el derecho de los socios a modificar las reglas; (iii) la supervisión eficaz del cumplimiento de los derechos y obligaciones; (iv) la

imposición de sanciones a quienes incumplen las reglas, y; (v) la resolución de conflictos. Esta conclusión confirma la teoría de Ostrom (1999) sobre las condiciones para el surgimiento de organizaciones que ella denomina ‘robustas’.

- (b) Por otra parte, la distribución de costos y beneficios entre los socios y la EAC en cuanto empresa. Las EAC que logran resolver esta segunda ecuación lo hacen mediante la transmisión lo menos distorsionada posible de las señales de mercado (precios, normas, estándares, etc.). Por el contrario, cuando la EAC intenta ‘aislar’ a sus socios de las señales del mercado, entonces se rompe el equilibrio, con una de dos consecuencias: (i) el colapso de la EAC en tanto empresa (cuando se traspasan a los socios beneficios que la EAC no puede solventar), o (ii) la deserción de los socios (cuando los beneficios que la EAC les genera son percibidos como insuficientes para cubrir los costos tangibles e intangibles de la participación en la acción colectiva).

2. Las EAC exitosas logran hacerse parte de sistemas de relaciones y de redes en que intervienen a los menos los siguientes tipos de actores: (a) los socios de la EAC en tanto individuos, (b) las comunidades rurales a las que la EAC está vinculada, (c) los agentes intermedios (ONG, extensionistas, etc.), (d) las agencias gubernamentales, y (e) los agentes de mercado. Cada uno de estos actores cumple papeles irremplazables en la reducción de los costos y riesgos de la acción colectiva, y en elevar las probabilidades de éxito de la misma. La visión según la cual el ‘fortalecimiento organizacional’ implica ir reemplazando a estos otros actores (asesores externos, intermediarios comerciales, etc.) encierra un profundo error, como lo demuestra la experiencia de las EAC exitosas, que no solo no buscan sustituir a estos otros agentes, sino que invierten considerables esfuerzos y recursos en reforzar sus relaciones con ellos.

3. Cuando las EAC están fuertemente enraizadas en una comunidad rural, entonces pueden hacer uso de una serie de instituciones que surgen de la proximidad geográfica y social entre los socios, para: (a) reducir los costos de monitorear el cumplimiento de los deberes y obligaciones, (b) reducir la heterogeneidad entre los socios, lo que a su vez facilita el diseño de sistemas de reglas que la mayoría considere como justas y factibles de ser cumplidas, (c) incrementar el costo de las acciones oportunistas de algún socio, en la medida que se expone además a las sanciones de origen comunitario, (d) definir e imponer sanciones que sean apropiadas y justas, por el mejor conocimiento del contexto de la violación de las reglas, (e) mejorar la información y la participación en la vida interna de la EAC, pues los socios hacen uso de espacios locales de diálogo y no solo de las instancias formales de la organización. Las EAC de segundo o tercer piso, desvinculadas de una comunidad rural en particular, carecen de estas ventajas y, por ende, su gestión resulta más compleja.

Estos tres tipos de instituciones que favorecen el desempeño económico y financiero de las EAC, no pueden ser ‘importadas’ artificialmente por la EAC o ‘transferidas’ mediante la acción de asesores externos. Estas instituciones necesariamente deben ser construidas mediante un proceso de aprendizaje social, el que por supuesto puede ser facilitado pero no obviado o sustituido.

## **Recomendaciones**

1. Las agencias de desarrollo rural deben evitar promover fórmulas asociativas cuando las condiciones de los mercados específicos hagan muy improbable que éstas puedan aportar beneficios por encima de los que un campesino individual puede obtener operando directamente en el mercado. La estrategia de la asociatividad no tiene una validez universal, sino que es efectiva solamente cuando los campesinos enfrentan fallas sustantivas de mercado, particularmente altos costos de transacción y fuertes barreras de acceso a los mercados.

2. Desde el punto de vista del desempeño económico y financiero de las EAC, el desarrollo institucional es tanto o más importante que la buena gerencia, la eficiencia productiva, el marketing y otras variables de la gestión empresarial. Se puede afirmar que un adecuado desarrollo institucional es una condición para una gestión empresarial exitosa. El desarrollo institucional debe apuntar a: (a) desarrollar sistemas de reglas, convenciones y códigos de conducta, que resuelvan simultáneamente el doble problema de adjudicación de costos y beneficios entre los socios, y entre éstos y la EAC; (b) fortalecer las relaciones entre la EAC y las comunidades rurales de que hacen parte, para poder hacer uso de instituciones locales en los procesos de decisión y gestión de la organización; (c) construir y fortalecer redes o sistemas de relaciones con otros agentes públicos y privados, evitando el error de buscar reemplazar el papel que estos actores juegan en el desarrollo y desempeño de la propia EAC.

3. Este desarrollo institucional es un producto de un proceso de aprendizaje social, que puede ser facilitado por agentes externos, pero que no puede ser reemplazado por la ‘importación’ o ‘transferencia’ de capacidades humanas, tecnológicas, o financieras.