

# ▶ RETOS INSTITUCIONALES PARA LA REGENERACIÓN DE LAS ECONOMÍAS LOCALES EN REGIONES PERIFÉRICAS. ¿QUÉ PODEMOS APRENDER DE DOS CASOS DE CONSTRUCCIÓN DE CADENAS DE VALOR DE AGRO-EXPORTACIÓN?<sup>1</sup>

.....

INSTITUTIONAL CHALLENGES OF REGENERATING LOCAL ECONOMIES IN PERIPHERAL REGIONS. WHAT CAN WE LEARN FROM TWO CASES OF STRUCTURING AGRO-EXPORT VALUE CHAINS?

A.H.J. (Bert) Helmsing

Profesor Emérito del Instituto Internacional de Estudios Sociales de la Universidad Erasmus Rotterdam, Holanda. Obtuvo su doctorado en economía, 'cum laude', de la Universidad de Tilburg, Holanda. Ha trabajado por más de cuarenta años en estudios de desarrollo con especialización en desarrollo regional en América Latina y África.

Contacto: [helmsing@iss.nl](mailto:helmsing@iss.nl)

Afiliación institucional

International Institute of Social Studies (ISS) Erasmus University Rotterdam

ORCID

<https://orcid.org/0000-0002-2339-1900>

Bogotá, Colombia

Fecha de recepción: 26 de Febrero de 2018

Fecha de aceptación: 21 de Mayo de 2018

1 Una presentación se dió en el Congreso internacional de investigaciones "Desarrollo Institucional y Gobernanza para la Paz. Retos en el Posconflicto Colombiano", organizado por la ESAP, 23-26 de octubre 2017, Bogota, Colombia.

## Resumen

Cuando se busca una paz nacional sostenible en las regiones, surgen ciertos retos. Este artículo se dirige a retos institucionales importantes para la construcción/adaptación de nuevas instituciones económicas centralmente definidas, en el ámbito local. El objetivo es analizar cómo actores locales enfrentan estos cambios inducidos desde arriba y experimentan con nuevos arreglos institucionales, contruidos localmente. Aunque faltan avances teóricos sobre esta temática, se presentan dos casos de construcción de una cadena de valor de agro-exportación, uno de Perú y otro de Uganda, con el fin de generar nuevos conocimientos empíricos de cómo se construyen instituciones para el desarrollo económico local.

### Palabras clave

Cambio institucional, formas de acción colectiva rural, agricultura de exportación, Peru, Uganda

## Summary

A sustainable national peace will be created in the regions and has important institutional challenges. This article looks at challenges in the construction and adaptation of new centrally defined economic institutions in local economic development. Concretely, the objective is to analyze how local actors confront these changes and experiment with new local institutional arrangements, in order to advance their economic development? There is a lack of theoretical advances about this thematic. Therefore, two cases of construction of agro-export value chains, one from Peru and the other from Uganda, are presented with the aim to empirically generate new insights.

### Key words

Institutional change, forms of rural collective action, export agriculture, Peru, Uganda

## Introducción

La implementación del Acuerdo de Paz tiene unos retos importantes en cuanto a la regeneración de las economías locales en las regiones de conflicto. Por una parte, este reto consiste en responder a la pregunta ¿cómo estimular economías locales? Por otra parte, los retos institucionales se refieren a desarrollar los arreglos institucionales que facilitan y estimulen

un cierto camino de desarrollo económico local. Entonces vale la pena elaborar primero sobre el modelo de desarrollo económico local, para luego poder especificar los retos institucionales específicos.

En los estudios de desarrollo económico local se pueden distinguir entre dos perspectivas de política y formas de promoción. La primera se centra en promover un crecimiento local desde afuera; esto

significa, por ejemplo, promulgar políticas que buscan atraer inversión desde afuera para arrancar un crecimiento económico local. Esas políticas pueden ser estímulos fiscales, medidas para reducir el riesgo de inversión y la inversión en infraestructura para crear un ambiente favorable. Los retos institucionales en esta línea de relación externa del territorio, consisten en diseñar un régimen de estímulos fiscales que efectivamente atrae inversión externa sin perjudicar la inversión interna.

Otro reto sería definir el marco institucional para llevar a cabo la inversión (externa) en infraestructura en distintos sectores (público o privado o mixto). La otra perspectiva de desarrollo económico local se preocupa por incentivar el desarrollo desde adentro, o sea el desarrollo endógeno. En este caso se da más énfasis en procesos internos al territorio, especialmente la promoción de la organización social y del emprendimiento e innovación local (Helmsing, 1999); algo que también implica otros retos institucionales. La 'dependencia de camino' juega un papel importante en este contexto así como los procesos de aprendizaje de nuevos conocimientos (Helmsing y Fonseca, 2011).

En los estudios institucionales también podemos identificar una dicotomía. Por un lado, una perspectiva que se refiere a procesos deliberados y centralizados de

diseño de reformas institucionales, en donde el análisis institucional se centra en intentar establecer los efectos de cada nueva institución sobre el desarrollo económico. Por otro lado, existe una perspectiva que enfatiza que el proceso de desarrollo institucional es más espontáneo y caótico; se da en forma descentralizada y dispersa, y a través de proceso de selección evolutiva surge el arreglo institucional más exitoso (Kingston y Caballero, 2009). Esta dicotomía también tiene el peligro de desconocer la interacción entre procesos centralizados y procesos descentralizados locales de ajuste, sea de articulación, resistencia o incorporación (Helmsing, 2017)<sup>2</sup>.

En este trabajo buscaremos analizar la interacción entre un determinado camino del desarrollo económico local y cambios institucionales. Se busca responder a cómo determinadas instituciones centralizadas influyen sobre un camino de desarrollo local, cómo actores locales buscan aprovechar estos cambios inducidos desde arriba y experimentan con nuevos arreglos institucionales locales para avanzar su desarrollo.

De la literatura sobre la evaluación de programas de desarrollo rural sabemos que hay dos condiciones fundamentales para un impacto positivo de intervenciones de política sobre los ingresos y

<sup>2</sup> Pocos autores logran conectar los dos en forma más analítica. Una buena excepción es Campbell (2004). Este autor distingue entre procesos de traducción de arreglos centrales para fines de su inserción local y procesos de bricolaje a través de lo cual instituciones local existentes se ajustan para una mejor articulación con las instituciones centralmente impuestas. En ambos casos emprendedores institucionales juegan un papel central.

modo de vivir de hogares rurales: estas son el acceso físico en términos de transporte y comunicaciones y el acceso a los mercados externos para sus productos. Sin este doble acceso los hogares rurales no pueden desarrollar actividades económicas más rentables a través de procesos de innovación en procesos productivos y en productos.

Esta presentación se dirige a los retos institucionales con relación al acceso a los mercados a través de cadenas de valor, que conectan economías locales en regiones periféricas con mercados externos en el país o internacionalmente. Las teorías de cadenas de valor, como fueron desarrolladas en estudios de desarrollo, enfatizan los arreglos institucionales adentro de la cadena, pero desconocen en gran parte la interacción con las instituciones en el territorio en donde las cadenas 'aterizan' (Helmsing y Vellema, 2011).

En este artículo se presentan dos casos de creación de cadenas de producción, procesamiento y comercialización de cultivos de alto valor en zonas de posconflicto, uno en Perú y otro en Uganda<sup>3</sup>. Analizaremos los actores, factores y fuerzas que influyen sobre procesos de cambio institucional rural, las cuales buscan vincular pequeños productores a cadenas de productos de alto valor y para la exportación. El tema común en los dos casos es la necesidad de organizar institucionalmente grupos locales de productores.

En síntesis, el objetivo de este artículo consiste en analizar cuáles son los actores, factores y fuerzas que inciden sobre los procesos de cambio institucional local y como se explica el éxito o fracaso de la innovación institucional. Lo que sobresale en este trabajo son los siguientes dos aspectos: a) examinamos no solo cómo las instituciones inciden sobre el desarrollo económico local sino también cómo el desarrollo económico local influye sobre las instituciones locales; b) no examinamos una sola institución sino un complejo de instituciones complementarias las cuales pueden ser del orden público o privado. Con esto respondemos a la crítica de Maseland (2011): dada la conformación del Estado, los procesos públicos pueden ser más o menos centralizados, mientras los procesos del orden privado tienden a ser descentralizados y dispersos; la metodología consiste en crear una mapa de la red de la cadena de valor y entrevistar los actores principales en cada nodo de esta red.

Muchos de los cambios institucionales asociados con el Acuerdo de Paz final son formalmente definidos y escritos, pero como muchos presentadores en la Conferencia observaron: la Paz se creará en las regiones<sup>4</sup>. Es precisamente en estas regiones donde se llevarán a cabo procesos de cambio institucional local, claves para una paz sostenible.

3 Versiones anteriores de estos casos fueron publicados en Helmsing (2015) y Helmsing y Enzama (2016)

4 Como por ejemplo por León Valencia y por Lina García (DNP)

## Una revisión del cambio institucional de la agricultura de exportación en el Norte del Perú<sup>5</sup>

En los años ochenta Perú sufrió una crisis económica y social que tuvo como consecuencia el auge de la violencia, expresada con la presencia de Sendero Luminoso. La idea principal del sacerdote Jesuita José de Bernardi, fundador del Centro de Transferencia Tecnológica y Universitaria (CTTU), consistió en seleccionar a los graduados de las universidades regionales y darles la oportunidad de convertirse en empresarios, formando su propia empresa personal agrícola dedicada a la exportación de un cultivo de alto valor. Su lógica de intervención se justificó en los siguientes términos políticos: prevenir que jóvenes universitarios graduados pero con dificultades para encontrar empleo se convertirán en terroristas y en lugar de ser 'promotores de violencia' se convirtieran en 'promotores de la paz'. Sin embargo, su aplicación estaba guiada principalmente por una lógica económica: formar empresarios e incubar sus empresas. En la germinación de sus ideas fue crucial un encuentro al azar con el propietario de una empresa agro-industrial innovadora, TAL S.A.

El CTTU fue creado en 1991 y en su proceso de organización, se consiguieron recursos adicionales por parte de la cooperación internacional de los Países Bajos, lo cual le permitió expandir su planta de personal e iniciar sus actividades. Se compró un

terreno desértico con el fin de empezar la incubación de agroempresas unipersonales, utilizando tecnología avanzada y métodos modernos de gerencia agrícola, desarrollados en conjunto con la empresa TAL S.A.

La nueva tecnología de irrigación por goteo requirió un tamaño mínimo de escala de operaciones para ser económicamente viable. Las empresas unipersonales en incubación eran demasiado pequeñas. Para resolver este problema se podía crear una cooperativa, en donde ubicar la tecnología de goteo. Sin embargo, desde el colapso de la Reforma Agraria Peruana las cooperativas tenían una 'mala reputación', por esta razón se adoptó otra solución institucional que fue la creación de una 'organización de bienestar sin fin de lucro'. Esta entidad se llamó *Unidad de Producción de Irrigación por Goteo* (UPIG), la cual es dueña de la infraestructura de irrigación que sirve a unas 15 a 25 empresas unipersonales, cada una de una sola hectárea de tierra con irrigación, para la producción de espárragos.

La primera UPIG se inició en 1995, con doce graduados universitarios, después de una ardua lucha para encontrar agua subterránea. El proyecto logró rendimientos mucho mayores que la agricultura comercial de gran escala, en la misma región. En la medida que su fama se difundió a las comunidades campesinas en los valles, estas pidieron el CTTU "que no las abandonara", pero las condiciones de las unidades campesinas no permi-

5 Basado en Helmsing (2009, 2014)

tieron el uso de la irrigación por goteo y estas limitantes tecnológicas impulsaron al CTTU a desarrollar un nuevo arreglo institucional en 1995: la Asociación de Productores Agrícolas de Irrigación Tecnificada (APART). Esta organización no era dueña de los activos colectivos sino solamente organizaba grupos de jóvenes graduados de institutos técnicos agrícolas para facilitar el aprendizaje en grupo, distribuir insumos y comercializar los productos. En la segunda mitad de los años noventa fueron creados APART en los valles de Chao, Virú y Chimbote.

El elemento que logró promover UPIG fue la adquisición de 100 hectáreas de tierra desértica de propiedad comunal en Paiján, en el norte del departamento. En esta zona, el CTTU promovió la formación de UPIG y APART, pero la disponibilidad de crédito se convirtió en el principal factor limitante. En consecuencia, el CTTU gestionó y obtuvo un importante préstamo del Fondo Canadiense de Contravalor y gracias a estos recursos, aumentó rápidamente el número de UPIGS y APARTs en el distrito de Paiján. Para servir a las nuevas empresas, el CTTU creó su propio semillero y distribuyó plantillas sin costo a los miembros de UPIG y APART. En el año 2000, el número de UPIG y APART llegó a ser de entre 5 y 13 respectivamente, a las cuales estaban vinculadas entre 70 y 169 empresas unipersonales.

El auge de las exportaciones de espárrago obtuvo un gran estímulo por la venta de nueve mil hectáreas de tierras de irrigación del Proyecto Chavimochic en el De-

partamento. Tales fueron las condiciones, que solamente las grandes compañías privadas pudieron adquirir estas tierras y muchas las dedicaron a la producción de espárrago. Gracias a esto, la región se convirtió rápidamente en un productor líder de dicho producto. El auge de espárrago atrajo industrias relacionadas y de apoyo a la agricultura, tal como proveedores de servicios (financieros, distribuidores de insumos especializados, venta y renta de equipos agrícolas). Además, contribuyó a la inmigración de mano de obra rural desde las comunidades campesinas de los Andes hacia la Costa, para trabajar los campos agrícolas. Dentro de un período de casi cinco años, se había formado una nueva base económica regional alrededor del espárrago.

Entre 1998 y 1999 el fenómeno de “El Niño” causó graves lluvias e inundaciones en los valles, generando importantes daños a los campos irrigados. Los rendimientos en los APART decendieron, pero los UPIG no fueron afectados. No obstante estos acontecimientos, el CTTU pudo expandir sus actividades gracias a la extensión de tierras en Paiján. Mientras los precios eran buenos y por tanto los rendimientos económicos fueron muy favorables, hubo un gran flujo de personas interesadas en convertirse en empresarios agrícolas. Con la relativa abundancia de recursos gracias a la cooperación internacional holandesa, el CTTU pudo expandirse con criterios menos estrictos en cuanto a las calificaciones empresariales iniciales de los graduados. El impulso agresivo de China en el mercado mundial de espárrago entre

2000 y 2001 causó una fuerte caída en los precios y afectó la región antes de que pudiera recuperarse del desastre ambiental de 'el Niño'. El número de APARTs y de sus miembros cayó rápidamente. Muchos miembros se volvieron insolventes y el CTTU se quedó con sus deudas acumuladas. El número de UPIGs se estancó ya que cayeron las perspectivas económicas del espárrago.

El actor innovador, el CTTU, una vez que se encontró en una crisis económica y financiera, buscó una salida cambiando su modelo institucional. Tres factores jugaron un papel importante: i) cambios significativos en el ambiente institucional, notablemente la nueva política agrícola del Gobierno Peruano; ii) las respuestas

tecnológicas de las empresas Peruanas grandes a los retos competitivos de China, y iii) la visión del CTTU sobre su propio futuro. Con relación al primer punto, cabe mencionar el proyecto INCAGRO que significó un cambio importante en la política agrícola Peruana. Este proyecto trató de crear un mercado de servicios empresariales para la agricultura comercial, prestados por agencias privadas (y ONG) a grupos de productores y co-financiado por el Gobierno. Gracias a la experiencia acumulada, el CTTU pudo competir con éxito por aquellos fondos. Al mismo tiempo, el Gobierno Peruano creó fondos financieros de segundo piso para financiar el crecimiento de la agricultura comercial de pequeña escala.



Figura 1. Campo de espárrago en Paiján. Fuente: Bert Helmsing, (norte de Perú, 2000)

El segundo factor se refiere a la adaptación de tecnologías de transporte de frutas, generados en Chile, el país vecino, para el transporte de espárrago fresco, así como a la redefinición del nicho de mercado de las empresas Peruanas de espárrago blanco preservado, quienes optaron por el espárrago verde fresco. De esta forma, dejaron a China la dominación del mercado de espárragos preservados y enlatados. La innovación tecnológica aplicada al espárrago fresco también se adaptó al cultivo de otras hortalizas, diversificando así las agroexportaciones Peruanas. Estos otros cultivos son anuales (pimientos, alcachofa), reduciendo el riesgo del cultivo semipereño como el del espárrago.

Con base en las experiencias anteriores con el espárrago, las compañías de exportación compartieron con el CTTU sus propios aprendizajes con los nuevos cultivos y, gracias a esto, pudo difundir estas nuevas tecnologías de cultivo entre los pequeños productores. Gracias a la nueva política del gobierno peruano, el CTTU desarrolló un nuevo modelo de arreglos institucionales basados en agricultura de contrato. Es decir, el CTTU se convirtió en la coordinadora de cadenas de valor de los nuevos cultivos, coordinando grupos de productores pequeños, manteniendo los contactos con las empresas agroexportadoras y con las instituciones financieras quienes otorgaban crédito con base al contrato con las empresas de agro-exportación. Así también se convirtió en prestador de servicios de insumos, de mercadeo y de extensión agrícola a los productores.

Para los productores pequeños, el CTTU ofrecía oportunidades de transacción en mercados no abiertos para cada individuo, notablemente un mayor acceso a crédito, insumos y comercialización. Los riesgos de operar en mercados volátiles de exportación se manejaron por medio de nuevos arreglos institucionales entrelazados entre el productor pequeño y el CTTU; entre el productor pequeño y las compañías exportadoras; y entre productor pequeño y la banca.

En este orden institucional nuevo, el CTTU se convirtió en una empresa sin fines de lucro con la misión de servir a los pequeños productores pero cobrando por los servicios prestados. El número de nuevas APARTs aumentó de dos en 2004 a nueve en 2006, a las cuales estaban vinculadas 45 y 168 empresas unipersonales respectivamente.

¿En qué medida el CTTU ha sido exitoso en cumplir con sus objetivos originales? Los resultados son mixtos. El plan original de incubación de empresas uni-personales en combinación con un esquema de colonización de tierras desérticas e irrigación de goteo, basado en el modelo institucional de la UPIG no fue exitoso. El modelo 'congeló' el proceso de incubación y no permitió la entrada o salida de nuevas empresas uni-personales.

En cambio, el CTTU fue más exitoso con el arreglo institucional que no había diseñado inicialmente. El éxito del CTTU puede explicarse por su capacidad para adaptarse a circunstancias cambiantes, apoyado por un financiamiento 'paciente'

y de largo plazo, de una agencia de cooperación internacional y por haber iniciado una alianza con una empresa comercial de la cual obtuvo conocimientos tecnológicos y comerciales claves.

La misma transformación de la economía regional hacia la agricultura de cultivos de alto valor y de exportación creó una 'masa crítica' económica y políticamente importante. En términos económicos, la concentración de producción de estos cultivos atrajo proveedores especializados de servicios e insumos a la región, de los

cuales se beneficiaron los productores y las empresas grandes pudieron responder con éxito al reto competitivo de China. En términos políticos, los líderes empresariales fueron capaces de influir sobre el apoyo estatal a la agricultura comercial de exportación (por ejemplo adecuando la infraestructura) e influyeron directamente sobre la nueva política agrícola (el proyecto INCAGRO).

Para concluir sobre el éxito relativo del CTTU, se presentan algunos criterios y cifras en la siguiente tabla.

Tabla 1.

*Éxito relativo del CTTU*

*Estatus económico en 2008 de los 382 incubados desde 2000.*

CRITERIOS	2008	%
Criterio 1: empresarios independiente actuando en grupos sin asistencia del CTTU	60	16%
Criterio 2: empresarios independientes actuando en grupos con o sin asistencia del CTTU	117	31%
Criterio 3: activos en cadenas de exportación sin y con CTTU, y con empleo agrícola	147	38%

Fuente: Registros del CTTU

El criterio más estricto sobre el éxito está relacionado con el porcentaje de empresarios que lograron operar en grupo e independientemente del CTTU. Con este criterio, el CTTU solo ha sido exitoso en 16% de los casos. El segundo criterio reconoce que los productores pequeños enfrentan fracasos sistémicos de mercado y necesitan 'aliados' para superar estos fracasos. En este caso, el éxito del CTTU sube a 31%. El tercer criterio tiene una definición más

amplia. Si se agregan las personas que no lograron establecerse como empresario, pero sí lograron obtener empleo gracias a los conocimientos adquiridos a través del CTTU, entonces el éxito sube a casi 38%. Teniendo en cuenta que algunos de los factores que explican el fracaso del proceso de incubación debido a situaciones estructurales de la transformación rural-urbana y agrícola, el desempeño económico del CTTU es bastante razonable.

## El cambio institucional en la apicultura en el Nilo Occidental: Uganda<sup>6</sup>

En los años setenta y ochenta, Uganda experimentó grandes agitaciones políticas y de mal manejo económico. Una vez que el Movimiento Nacional de Resistencia tomó el control del país, la economía se recuperó y la estabilidad política mejoró. El crecimiento económico anual de los años noventa fue del seis por ciento. La población por debajo de la línea de pobreza disminuyó de 56% en 1992 a 38% en 2003. Pero en el Norte de Uganda persistió el desasosiego y el “Ejército de la Resistencia de Dios” y el Frente Nacional Ugandés de Rescate II continuó creando estragos. No fue sino hasta el 2002, cuando el Gobierno firmó un tratado de paz con los grupos rebeldes del Frente Nacional Ugandés de Rescate II, que se inició la reconstrucción económica post-guerra en el Nilo Occidental.

En el año 2000, el Gobierno de Uganda lanzó una nueva y ambiciosa política de modernización de la agricultura basada en las premisas neoliberales, para reforzar la producción, la competitividad y los ingresos de la población. Uno de los siete pilares de la reforma fue la creación de un mercado de provisión de extensión agrícola a través de una nueva organización llamada la Agencia Nacional de Servicios de Extensión Agrícola (ANSEA). La ANSEA se considera un acercamiento

innovador de la participación pública y privada, con el fin de hacer crecer la agricultura comercial de los agricultores de subsistencia de Uganda. Este programa inició en el 2001 con el objetivo de promover el desarrollo de las organizaciones de agricultores y fortalecerlas para: i) procurar servicios de extensión agrícola del sector privado (incluyendo ONGs); ii) manejar las relaciones con otros agentes de mercadeo, y, iii) realizar monitoreo y evaluación, desde la perspectiva de la demanda de los servicios de consultoría y sus impactos.

De acuerdo al programa de ANSEA, los pequeños agricultores debían formar grupos para contratar servicios de extensión agrícola con proveedores privados (incluyendo, ONGs). Estos proveedores prestarían servicios para cultivos específicos (Benin et al, 2007). La implementación y el manejo del programa de ANSEA se concentra a nivel administrativo de subcondado. A este nivel se define cual(es) cultivo(s) será(n) promovido(s), se maneja la asignación de contratos y realiza con los grupos de pequeños agricultores, el monitoreo de la implementación, la evaluación del desempeño y rendición de cuentas, por los prestadores de los servicios contratados.

En 2001, cuando ANSEA inició la implementación de su programa, se estimó un número de mil hogares dispersos en la región quienes regularmente estaban involucrados en la apicultura. La mayoría

6 Basado en Enzama (2008). El presente autor estuvo en Uganda y la region norte en varias ocasiones.

eran de los hogares más pobres de la comunidad, con baja capacidad para mejorar la tecnología e incrementar su productividad. Pocos tenían enjambres de abejas ya que la mayoría recolectaban miel salvaje. Existía entonces un potencial apreciable para introducir nuevas tecnologías, incrementar la productividad en la cría de abejas y mejorar la calidad de la miel. La formación y capacitación de grupos de agricultores fue la primera tarea del desarrollo institucional. Para esto, se contrató a diversas ONG. En 2001, la ANSEA firmó dos convenios con algunas ONG en Arua, con el fin de formar y capacitar grupos de agricultores.

La cría de abejas era una actividad agrícola atractiva, debido a que había bastante demanda local, nacional e internacional para miel de abejas. En segundo lugar, la inversión y los costos operacionales de cría de abejas son relativamente bajos. La cría de abejas puede sostenerse en tierras marginales y de poca fertilidad que no permite producción de cultivos, siempre y cuando exista suficiente vegetación. El costo de un enjambre es bastante accesible, así también el equipo y ropa de protección se puede compartir con otros apicultores.

Como los costos de inicio son bajos, un apicultor puede obtener ganancias en un año si se adoptan buenas prácticas de manejo. La cría de abejas no es muy vulnerable a enfermedades y desastres naturales. Además, contribuye a la polinización de cultivos y es una inversión sensata en términos ambientales. Por último, no es una actividad completamente nueva

y puede ser realizada tanto por jóvenes como personas de la tercera edad, tanto por hombres como mujeres, ya que no es una actividad extenuante. Es una actividad de tiempo parcial y la cosecha de miel se realiza dos veces al año (marzo-junio y agosto-octubre).

Para convertir la cría de abejas en una actividad atractiva era crucial la introducción de nuevas tecnologías, y nuevas prácticas gerenciales y apícolas, en la medida que se usaban enjambres pequeños y de una sola pieza. Estos eran tradicionalmente localizados rústicamente arriba en los árboles, para que las abejas no picaran a los paseantes, o a los animales.

El rústico acopio de miel consistía en poner en el fuego una colonia natural de abejas al momento que se sospechaba que almacenaba suficiente miel. Este método es bastante drástico y rompe, o aún peor, destruye, la colonia natural de abejas. La miel recolectada de esta forma, muchas veces contiene cenizas, restos materiales y tiene olor a abejas quemadas. La miel cruda se extrae de los rastrillos de miel simplemente con apretar los rastrillos con una vela, sin control de humedad. Otra práctica tradicional es hervir la miel cruda, pero esto altera la composición química de la misma. La miel extraída se conserva en pequeños contenedores y latas. El resultado de estas prácticas tradicionales, es una baja productividad y calidad de la miel y de la cera de abeja, por lo tanto se obtienen pocas ganancias.

La introducción de nuevas tecnologías físicas de cría de abejas, nuevas rutinas gerenciales y nuevas prácticas apícolas hicieron necesaria la introducción de una nueva 'tecnología social' para organizar a los grupos de agricultores dentro del esquema de la nueva política de extensión agrícola. Al organizar los grupos, estos podían contratar servicios de extensión agrícola, compartir equipos y formar redes con otros actores para la venta en la cadena de miel.

La instrumentación de esta política, en la región del Nilo Occidental, rápidamente encontró algunos problemas. No existía experiencia ni habilidades por parte de la población, para la cría de abejas. Los institutos de educación agrícola en Uganda no las ofrecían. En la región de África Oriental, había solo un instituto en Tanzania que ofrecía cursos en apicultura. Las ONG tenían experiencias y capacidad para organizar comunidades y formar grupos de agricultores pero no tenían capacidad técnica apícola. El entomólogo distrital tenía que prestar asistencia pero la demanda para servicios técnicos apícolas claramente era mucho mayor que la capacidad para atenderla, y como resultado no se pudo avanzar en la realización de todos los contratos para servicios. La ANSEA no había esperado un crecimiento tan rápido de la demanda.

La cría de abejas es una actividad más desarrollada en las regiones centrales y occidentales más afluentes del país. Ahí, la Organización Nacional de Uganda para el Desarrollo Apícola, un gremio de pro-

ductores, contaba con la mayoría de sus miembros. La señora Maria Odido era la presidente de esta organización y ella estaba monitoreando con mucho interés los avances de la ANSEA en la región del Nilo Occidental y su potencial apícola. En 2002 y conjuntamente con Antonio Di Fonzo, se constituyó en Kampala una compañía de responsabilidad limitada, llamada Bee Natural Products Ltd (BNP). En el mismo año llevó una muestra de miel de la Región del Nilo Occidental a una feria en Europa en la cual, la miel fue calificada como la mejor por su calidad, después de la miel Brasileña.

Desde el punto de vista de la demanda, había buenas perspectivas tanto para la exportación como para el mercado interno, ya que la región del Nilo Occidental podía vender miel orgánica en Europa, la cual produce no más del 48% de su propio consumo (equivalente a 265,000 toneladas). En 2005, la miel de Uganda fue certificada para ser exportada a Europa. Entonces había grandes oportunidades pero también grandes retos para construir una cadena de exportación, capaz de manejar sustanciales volúmenes para ser sostenible.

Las condiciones de demanda eran favorables, pero se necesitaba una empresa capaz de organizar esta nueva cadena de exportación. En 2002, BNP Ltd dio el primer paso en esta dirección cuando construyó una planta procesadora de miel en la capital distrital de Arua. Esta planta tenía una capacidad anual de 600 toneladas y ubicarla adentro de la zona de cría de abejas, era una decisión estratégica ya que la miel

tiene un bajo índice de valor por unidad de peso, mientras que la miel procesada tiene un alto índice de valor por unidad de peso. BNP Ltd tenía el plan de producir miel y cera de abejas de acuerdo a los estándares internacionales, para el mercado internacional de consumo. Pero establecer una cadena de oferta continua para una planta procesadora de 600 toneladas, significó un reto diferente al solo hecho de organizar grupos de agricultores, para dotarlos con nuevas tecnologías y prácticas para producir miel de alta calidad.

En 2003, BNP y ANSEA firmaron un convenio bajo el cual BNP asistió en la implementación de los planes de acción de grupos de agricultores. El objetivo del convenio consistió en acelerar la adopción de las tecnologías mejoradas por los grupos de abejeros, aumentando la productividad y las ventas, con el fin de diversificar las fuentes de ingresos de los hogares rurales. Al mismo tiempo, el convenio sirvió a la BNP para crear su propia red de proveedores de miel cruda. Concretamente BNP se comprometió a: i) facilitar la formación y el fortalecimiento de asociaciones (de grupos) de abejeros para organizar la producción y el acceso colectivo a los mercados de insumos y de venta; ii) ofrecer servicios de extensión para la cría comercial de abejas; iii) la introducción de nuevas tecnologías y prácticas de cría de abejas, particularmente enjambres de abejas de mejor calidad, nuevos equipos y ropa de protección; y, iv) comprar la miel cruda de los abejeros, quienes a su vez se comprometieron a vender a BNP como contraprestación.

Los primeros beneficiarios del convenio fueron 42 grupos de abejeros en Arua. Otras asociaciones en otros distritos fueron incorporadas, añadiendo 5 grupos por cada sub-condado, llegando a ser un promedio de 20 grupos de abejeros por distrito. El costo del convenio fue casi 41 mil euros, y contemplaba el costo de capacitar a los artesanos en la fabricación de enjambres, los servicios de extensión, la distribución de las enjambres y prácticas de demostración. El secretariado de la ANSEA, organizó este convenio paralelamente a la implementación y financiación de los contratos regulares de proveedores de servicios de extensión.

Para la ANSEA, la formación de grupos de agricultores con base en una nueva 'tecnología social' fue vista, principalmente, como una manera de reducir los costos de distribución de nuevos conocimientos y tecnologías agrícolas a agricultores pequeños. Para BNP, los grupos de apicultores resultaron un factor crítico para el desarrollo de su propia cadena de abastecimiento. Al garantizar una oferta continua de un gran número de apicultores, reducir los costos logísticos y de transacción a través de invertir en las relaciones con los grupos de apicultores y asistir a la ANSEA, con sus tareas de servicios de extensión agrícola, BNP esperaba crear y acumular confianza de los apicultores para futuras relaciones de comprador-proveedor.

Las actividades de las ONG terminaban con la organización y fortalecimiento de los grupos de agricultores, mientras que la empresa BNP continuaba impartiendo

competencias y habilidades, entrenando grupos de comercialización en conjunto, así como capacitando en el manejo conjunto de equipos y de sitios de demostración. La formación de asociaciones de apicultores era muy importante para la BNP. Al aumentar el grado de auto-organización de los apicultores se reducía mucho la complejidad del manejo de la cadena de abastecimiento.

Pero este esfuerzo llegó a ser mucho más difícil de lo previsto originalmente por BNP. Las ventas conjuntas a nivel de asociaciones de grupos de apicultores, requeriría un sistema de contabilidad y gerencia compleja y transparente con el fin de rendir cuentas para las ventas de los grupos e individuos específicos. Además, la formación de asociaciones de los grupos de apicultores en la venta de sus productos, aumentó el poder de negociación frente a la BNP. El sistema de reglas para el montaje de una cadena de abastecimiento requeriría un alto nivel de confianza entre apicultores, entre grupos de apicultores así como entre las asociaciones y la BNP. En la práctica, la confianza era muy baja y los grupos no estaban dispuestos a cooperar entre sí y las asociaciones.

La tecnología mejorada consistía en el uso de un nuevo tipo de enjambre. En el convenio se introdujo el enjambre llamado Kenya Top Bar para reemplazar los enjambres locales de una sola pieza de madera. BNP estableció dos sitios de demostración de la nueva tecnología en cada uno de los 12 subcondados parti-

cipantes, con el fin de demostrar el uso del nuevo tipo de enjambre. La BNP introdujo el uso de 'fumadores' para recolectar la miel cruda de los enjambres. El humo calma a las abejas y no descompone ni destruye a la colonia de abejas. Los apicultores usaron también ropa protegida. Todas estas medidas aumentaron la calidad de la miel recolectada y permitió una mayor productividad por enjambre.

En el momento de la firma del convenio, en 2003, los enjambres fueron importados desde Kenia pero previamente trasladados desde Kampala, algo que significó altos costos de transporte. Por propia iniciativa, BNP optó por entrenar a cinco artesanos, preparados con todo el equipo y maquinaria necesaria para producir estos enjambres localmente. Como resultado, en Arua existen hoy en día, tres talleres de artesanos empleando unos 30 obreros que producen enjambres y la región ya no los importa. Caso contrario al de países vecinos como Sudan y la República Democrática de Congo, donde ya se iniciaron exportaciones de enjambres. Gracias a la alta demanda, aumentó el precio de 15,80 euros en 2002 hasta 24,00 euros en 2007. Bajo el segundo convenio firmado entre BNP y la ANSEA en 2007, más artesanos fueron entrenados y equipados.

El aumento en el precio de un enjambre resultó en mayores ingresos para los artesanos, pero los agricultores experimentaron mayores problemas por no tener los medios para la inversión. Los agricultores pobres no tenían acceso al crédito bancario y resultaba difícil obtener mi-

crocrédito. Con el fin de resolver este 'fracaso del mercado', BNP inició un esquema para prefinanciar la compra de enjambres comprometiendo a los agricultores a vender su miel a BNP, que a su vez descontó el crédito en dos o tres años (un arreglo institucional no formalizado).

BNP prestó servicios de extensión agrícola en términos de prácticas apícolas y conocimientos de producción. Los agricultores fueron entrenados para saber donde situar los enjambres, para cebar a las abejas, determinar el momento más oportuno para cosechar la miel, mantener los sitios y proteger los enjambres de enemigos naturales. Técnicos de campo de BNP visitaron regularmente los sitios, fortaleciendo las capacidades de los productores y para realizar exámenes de calidad. De esta manera BNP fue capaz de trazar y controlar la calidad del proceso de producción desde el sitio apícola hasta la planta procesadora.

Un problema común en la cría de abejas en la región del Nilo Occidental era la baja tasa de colonización de los enjambres (menor a 60%); para resolver este problema fue necesario criar abejas reinas. En el segundo convenio entre BNP y ANSEA, la primera se comprometió a expandir geográficamente las actividades antes mencionadas e iniciar sitios de demostración para la cría de abejas reinas. Al aprender cómo seleccionar reinas potenciales de las colonias, un apicultor puede mejorar la tasa de colonización de sus enjambres. Este componente del convenio costó 73 mil euros del cual 13% fue un aporte en especie de BNP, como

parte de su programa de intervenciones y como empresa líder de la cadena de miel; lo demás vino del programa de ANSEA. Este componente experimentó problemas de arranque, por falta de personal con las competencias necesarias por parte de BNP.

Una vez recolectada, la miel cruda se le almacena en una cubeta cerrada para ser transportado a la planta procesadora. Estas cubetas fueron provistas por BNP. Con el fin de coordinar la cadena de abastecimiento, BNP nombró a los apicultores de contacto, a quienes entrenó con capacidad de supervisión y manejo logístico. Estos apicultores de contacto almacenaron la miel cruda antes de ser llevada a la planta y se convirtieron en el primer punto de contacto para los demás.

La BNP constituyó el vínculo primario al mercado; de esta forma esperaba comprar toda la miel recolectada en la región y al mismo tiempo promovía que todos los apicultores le vendieran la miel cruda como contraprestación por recibir los insumos, la tecnología, el entrenamiento y la integración a la cadena de producción. Esta fue considerada una situación en donde ambas partes ganaban.

Inicialmente los agricultores estaban muy satisfechos y tenían grandes expectativas del arreglo con BNP ya que esta última era una empresa registrada, con una localización fija, con reconocimiento del gobierno y otorgaba oportunidades de acceso a la tecnología, a las prácticas apícolas y a los créditos, el conocimiento y el mercado para el

producto. Es necesario mencionar que los agricultores no participaron en el convenio entre BNP y ANSEA.

Además, este convenio no tenía referencia explícita a estándares de calidad, precios y arreglos de la venta y transporte. Los estándares de calidad fueron definidos por BNP (según contenido de humedad, color y fragancia), sin la participación de los apicultores. Asimismo, BNP ofreció la miel a precios menores en relación con otros comerciantes, justificando esta diferencia en precio como compensación por los servicios (de extensión agrícola y financieros) prestados por BNP a los apicultores, lo cual no fue aclarado de antemano ni registrado en los contratos. Inicialmente BNP pagó puntualmente, pero en la medida que la cadena de abastecimiento se extendió y se volvió más compleja, los pagos se demoraron por dos semanas o más. Mientras otros comerciantes que no ofrecían servicios (de extensión agrícola y financieros) pagaron un precio mayor y al contado.

Como consecuencia, aumentaron las ventas a otros comerciantes a mayores precios y esta tendencia se hizo más pronunciada porque aumentó el número de comerciantes en Arua, al volverse una zona de producción apícola. Por el incremento de las ventas a otros comerciantes, resultó económicamente menos beneficioso para BNP enviar camionetas para recolectar cantidades menores de miel de localizaciones distantes. De esta forma comenzó a reducirse el rango de distancia de las áreas incluidas en la cadena de abastecimiento de BNP. En 2007 la planta estaba operando a no más del 25% de su capacidad instalada. A su vez, esto incrementó los costos fijos por unidad y redujo la posibilidad de elevar los precios en beneficio de los productores.

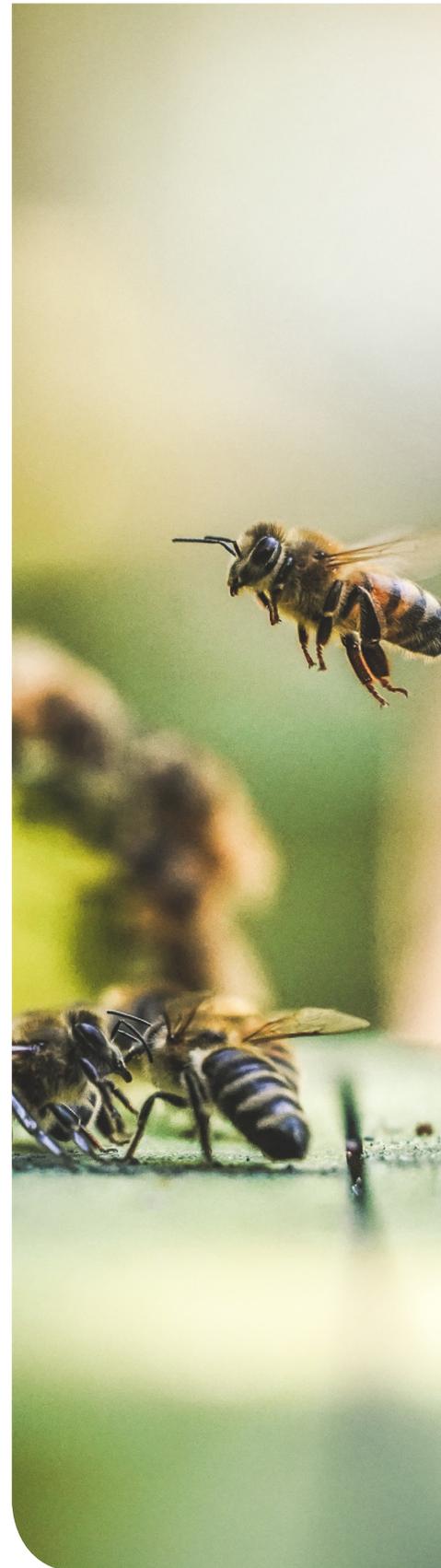


Figura 2: abejas, fuente: Unsplash.

Al mismo tiempo, las actividades de apoyo comenzaron a abrumar a la BNP. No solo incrementó rápidamente el número de grupos de apicultores sino también la diversidad de actividades emprendidas por BNP para apoyar la expansión de la producción y extender la cadena de abastecimiento: desde la extensión agrícola y el entrenamiento de grupos, el financiamiento y la distribución de enjambres, la promoción de la producción local de enjambres, la cría de abejas reina además de la organización de la cadena de abastecimiento para procesar la miel cruda y vender en mercados domésticos e internacionales, la miel y la cera de abejas.

Debido al número insuficiente de personal técnico para todas estas actividades, la calidad de los servicios prestados empezó a decaer y se volvieron discontinuos en 2005. La empresa también sufrió de una alta rotación de personal, quienes fácilmente encontraron empleo alternativo o iniciaron sus propias actividades. Los empleados de BNP se quejaron por bajos salarios y por las condiciones de empleo. Por su parte, el director de BNP acusó a los empleados de defraudar la empresa y no rendir cuentas, por los fondos otorgados por parte de la empresa. De esta forma, los empleados despedidos se convirtieron en comerciantes rivales de miel. Así se debilitó la continuidad y calidad de los servicios a los apicultores, y la confianza que éstos depositaron en BNP empezó a perderse rápidamente. En 2008, BNP decidió cerrar la planta procesadora por su inviabilidad económica.

¿Cuáles fueron las consecuencias de la discontinuación de BNP en la organización de la cadena de miel? De hecho, BNP no pudo mantener el control de toda la cadena de valor. Los apicultores se volvieron desleales debido al rápido crecimiento de las ventas a otros comerciantes y BNP no fue capaz de hacer cumplir los contratos informales que había establecido con los grupos de apicultores locales. Más aún, los apicultores que recibieron enjambres de BNP también vendieron su miel a otros comerciantes, y reclamaron que no podían vender miel cruda a BNP para pagar el préstamo en especie que habían recibido.

Obviamente BNP también experimentó problemas internos de gerencia, por la falta de un cálculo de costos efectivo, por la contratación de actividades de apoyo a los apicultores (al no contar con experiencia), debido a la falta de un monitoreo transparente del control de calidad, la ausencia de transparencia en la formación de los precios al productor y la dificultad para manejar la cadena creciente de abastecimiento puesta en evidencia por los rezagos en el pago y la caída de la calidad de los servicios prestados. Al inicio del proceso, la lealtad de los apicultores fue alta, cuando los beneficios eran muy visibles y altamente apreciados; pero posteriormente disminuyó como consecuencia de la diferencia de los precios y las crecientes oportunidades de vender a otros comerciantes, quienes llegaron en mayor número a la zona.

Por otra parte, llegaron otras organizaciones las cuales ofrecieron otras tecnologías y otros arreglos institucionales. Primero se presentó ONUDI, que introdujo a la región un proyecto para promover la cría de abejas, el procesamiento en pequeña escala y su venta bajo arreglos de mercado de 'brazo extendido' (comercialización de contado) para excombatientes de los grupos rebeldes desarmados.

Otra organización fue el SNV (la Organización de Desarrollo Holandesa), que se concentró en formar y capacitar grupos de abejeros y los conectó con otros proveedores no comerciales de servicios de extensión, financieros y de comercialización, con el fin de fortalecer la capacidad de manejo de grupos de abejeros. Solamente en el distrito de Moyo, vecino de Arua, la SNV apoyó a 127 grupos y la Embajada de Holanda distribuyó gratuitamente los enjambres y equipos. Por último, algunos apicultores empresariales empezaron a invertir en actividades con mayor valor agregado al iniciar su propia planta procesadora de pequeña escala, compitiendo de esta forma con la BNP y beneficiándose de los servicios prestados por esta última, a los abejeros. Por ejemplo, en Yumbe, el distrito vecino, se fundó una nueva compañía llamada "Bee for Life", la cual compra la miel cruda de unos 500 abejeros del mismo distrito.

Cuando BNP ya no pudo proveer servicios al creciente número de agricultores interesados en convertirse en abejeros, los gobiernos locales empezaron a contratar proveedores privados (inclusive

ONGs) para prestar servicios de extensión para llenar el vacío. A finales de 2004 el Instituto Agrícola Nyabea en Masindi, empezó a formar personal graduado con certificados en apicultura, algo que contribuyó fuertemente en la expansión de servicios de extensión. En 2007 unos 37 graduados fueron contratados por diversos grupos de abejeros, de tal forma que el monopolio de la BNP, como proveedor principal de conocimientos y servicios, desapareció rápidamente. En 2009 se volvió a abrir la planta procesadora de miel cruda en Arua, pero en esta ocasión bajo la gerencia de otro propietario y tuvo el reto de desarrollar nuevamente, las relaciones con sus abastecedores así como ganarse la confianza y lealtad de los (grupos de) abejeros.

¿Cuáles fueron los resultados para el desarrollo económico local? La industria tuvo un crecimiento continuo en el número de abejeros, de unos 1000 en 2002, antes de los convenios entre ANSEA y BNP, hasta unos 4000 en 2005 y 6300 en 2007. Tierras no utilizadas para cultivos fueron aprovechadas para la apicultura y jóvenes que no tenían acceso a las tierras, pudieron iniciar la cría de abejas para participar en la industria. Aunque no contamos con datos para sustentarlo, se puede afirmar que personas de tercera edad, quienes ya no pueden estar activos en el cultivo de productos agrícolas, también comenzaron a trabajar en la apicultura.

La industria llevó dinamismo a la economía local, creando vínculos hacia atrás y adelante reforzando la cadena de producción. Los artesanos se dedicaron a producir enjambres y otros equipos para el mercado local y para la exportación, al mismo tiempo que atrajeron proveedores de insumos y se incorporaron otros procesadores de miel, así como un número apreciable de comerciantes. En síntesis, BNP conectó la región con mercados internacionales.

Sin embargo, a pesar del convenio entre ANSEA y BNP y la creación de la cadena de miel de gran escala, crecieron las ventas a otros comerciantes. Los abejeros regresaron a realizar la venta al contado por problemas de negociación de los precios, así como por la falta de contratos explícitos mutuamente aceptados y por la falta de confianza.

### Reflexiones sobre el cambio institucional local

¿Cuales son los aspectos comunes y las principales diferencias entre los dos casos, en cuanto al cambio institucional? Destacamos cuatro elementos comunes y cuatro diferencias en el proceso de co-innovación institucional. A continuación mencionamos primero los puntos comunes.

En primer lugar, la institución principal en los dos casos se encargó de definir las reglas para la formación de grupos de pequeños agricultores (en la práctica, entre 10 – 20 miembros). En ambos casos, la motivación era obtener economías de escala en la capacitación, en la impar-

tición de nuevas competencias y prácticas alrededor de nuevas tecnologías y prácticas de gerencia agrícola. Esta era complementada con el uso del manejo colectivo de activos conjuntos (sitios de experimentación, instalaciones de irrigación) y de comercialización. En ambos casos, los agentes institucionales pro-activos tenían que superar los fracasos del mercado de insumos (notablemente de crédito, pero también en insumos tales como semillas y cría de abejas reina) y facilitar que los pequeños agricultores se incorporaran a los mercados comerciales de productos nuevos.

En segundo lugar, en ambos casos la institución diseñada originalmente fue adaptada para servir a las necesidades de coordinación de otros agentes económicos: en Uganda la BNP buscó crear una cadena extendida de abastecimiento de miel cruda; en Perú, la institución originalmente creada fue adaptada en un arreglo colectivo de agricultura de contrato.

En tercer lugar, en ambas instancias el nuevo arreglo institucional fue interconectado con otras instituciones paralelas: en Uganda con contratos informales entre BNP y los apicultores de contacto, con el fin de promover el manejo logístico de la cadena; en Perú, la APART constituyó la base, por un lado, para contratos multilaterales entre grupos de agricultores y el CTTU y, por otro lado, con empresas agro-exportadoras y la banca.

En cuarto lugar, en ambos casos existieron asimetrías de poder importantes, las cuales influyeron sobre la dirección del cambio institucional. En Uganda, la BNP

era inicialmente un monopolista, y efectivamente trató de convertir a los grupos de abejeros en asociaciones más grandes que sirvieran como nodos en su cadena de abastecimiento. En Perú, las empresas procesadoras y exportadoras de espárragos eran mucho más poderosas que los grupos de agricultores ya que eran empresas de mayor tamaño económico e integrados. Sin embargo, en ambos casos las condiciones de comercialización del producto influyeron en la manera como las empresas dominantes impusieron su poder frente a los agricultores.

Analicemos ahora las principales diferencias. En primer lugar, es importante señalar las diferencias en las características de los dos productos y de las tecnologías sociales adoptadas. Los espárragos son un producto semi-perenne y el cultivo requiere atención de tiempo completo, mientras que la cría de abejas es una actividad de tiempo parcial. Esto tiene implicaciones para la 'intensidad' con la cual los agentes económicos viven con los nuevos arreglos institucionales. En el primer caso, se trata de la ocupación primaria del agricultor y en el segundo caso es una actividad parcial. Los ingresos generados por la cría de abejas eran relativamente modestos mientras en el caso

del espárrago, eran bastante importantes. Las barreras de entrada asociadas con el producto eran bastante diferentes. El cultivo de espárrago requería como mínimo, una hectárea de tierra con irrigación de gravedad y acceso a agua subterránea (pozo sellado) y una cantidad apreciable de capital de trabajo. Para la cría de abejas, las barreras económicas de entrada eran muy bajas y requerían un modesto capital de trabajo.

En segundo lugar, existían diferencias importantes en la selección de los agricultores pequeños. En Perú existió una fuerte selección inicial de agricultores jóvenes y educados (inicialmente de las universidades urbanas y posteriormente graduados de un instituto técnico agrícola con una hectárea de tierra con riego). En Uganda cada hogar rural pudo participar; solamente se excluyeron a los agricultores de mayor escala y el proceso de selección fue principalmente burocrático y territorial.



Figura 3: Reunión de asistencia técnica con los participantes de CTTU, Fuente: Bert Helmsing, (Valle de Virú, norte de Perú 2000)

También la escala del proceso fue muy diferente: en Perú se trató de un número total de no más de 500 agricultores (entre 2001 y 2008); mientras que en Uganda se trató de un número once veces mayor.

En tercer lugar, con relación a los actores existían importantes diferencias. En Perú, la ONG (CTTU) era el catalizador principal y tenía una empresa privada como aliado importante para el desarrollo tecnológico. Una vez que se terminó el subsidio de la cooperación internacional, la ONG se convirtió en una empresa social sin fines de lucro pero orientada al mercado. En Uganda las ONG desempeñaron un papel complementario (contratadas para realizar proyectos de capacitación de grupos). El programa del gobierno (ANSEA) era el principal promotor y la empresa privada BNP, jugó un papel central en transformar los arreglos institucionales para hacer funcionar una gran cadena de abastecimiento. Inicialmente la empresa asumió un papel social empresarial buscando superar los múltiples fracasos en el mercado, enfrentados por los pequeños apicultores.

Como cuarto aspecto, la política del gobierno en Uganda, y específicamente el programa de la ANSEA, tuvo un rol fundamental en definir los arreglos institucionales para los grupos de pequeños agricultores. Estos arreglos institucionales fueron diseñados y decididos centralmente y por oficiales con una fuerte injerencia del Banco Mundial y con el fin de crear un mercado para servicios de extensión para grupos de agricultores, reduciendo así los

costos de instrumentación de la nueva política. Las adaptaciones institucionales fueron hechas localmente y como un ensayo, en la medida que se implementaba la nueva política. En este sentido, fue un proceso descentralizado, al involucrar otros actores económicos (como BNP). Más tarde, cuando la industria ya había alcanzado una cierta masa crítica, otros agentes entraron en la arena del desarrollo institucional, creando localmente opciones institucionales alternativas (ONUDI y SNV) y nuevos comerciantes rivales ofrecieron relaciones de comercialización al contado. Esto incrementó las opciones institucionales alternativas para los abejeros, pero al mismo tiempo debilitó el rol de los grupos de apicultores en los procesos de producción y de comercialización.

En Perú, el CTTU empezó experimentando localmente, convirtiéndose en un fuerte guía en la nueva tecnología de irrigación por goteo para cultivos de hortalizas de alto valor. Los arreglos institucionales fueron adaptándose durante el proceso, discontinuando las UGIP y desarrollando nuevos arreglos institucionales complementarios, cuando se produjeron cambios en el ambiente económico (la crisis) y político, con el nuevo programa del gobierno, para crear un mercado para servicios de extensión agrícola (financiado inicialmente por el proyecto INCAGRO del mismo Banco Mundial) y cuando el Gobierno inició su nueva política financiera para apoyar a la agricultura comercial de pequeña escala. La política del gobierno no fue el impulso inicial, pero constituyó un giro en el proceso evolutivo

de los cambios institucionales promovidos por el CTTU.

En terminos analíticos podemos concluir que en ambos casos encontramos cambios institucionales diseñados centralmente, y combinados con experimentación y adaptaciones descentralizadas realizadas con base en una lógica de ensayo y error. Esto es consistente con lo que mantiene Nelson (2002; 2007).

La implementación de la nueva política de ANSEA en Uganda se limitó primero en los distritos iniciales para experimentar con la operacionalización, antes de extender la política a todos los distritos. En Perú, el proyecto INCAGRO inicialmente fue centralmente manejado y posteriormente, descentralizado a las regiones para mejorar la implementación de la política. Adicionalmente hay que subrayar que en ambos casos, los nuevos arreglos institucionales fueron asociados con nuevas organizaciones (ANSEA, BNP, CTTU, compañías de agro-exportación). Además, el arreglo institucional específico (formar grupos de productores) era parte de un conjunto complejo de nuevos arreglos institucionales en el agro que se fueron formando en el camino, en parte en forma descentralizada y por otros agentes económicos quienes experimentaron con éxito (CTTU) u con fracaso (BNP).

Estos arreglos institucionales complementarios fueron: la creación de un mercado para servicios de extensión (ANSEA y INCAGRO), arreglos para resolver los fracasos de los mercados financieros

a través de arreglos informales de micro-crédito (CTTU y BNP), arreglos informales para la adquisición de insumos y equipos (CTTU y BNP) y arreglos para crear cadenas de valor (CTTU y BNP). El éxito y la sostenibilidad de un arreglo institucional nuevo depende de su aceptación por otros agentes económicos, algo que concuerda con Nelson (2007).

Esto conlleva a las siguientes preguntas: ¿el arreglo institucional propuesto responde a sus necesidades de coordinación? y ¿cómo los agentes involucrados perciben los riesgos asociados (Chang, 2002, 2010)? En el caso en donde el impulsor principal no es capaz de imponer los nuevos arreglos (y aquí muchas veces se mantiene que el Estado tiene una capacidad mayor a este respecto que los agentes privados), el proceso de aceptación y de su reproducción para el caso de otros productos es un proceso descentralizado y espontáneo, por estar en manos de otros agentes económicos. Las empresas líderes de cadenas cautivas pueden imponer los arreglos institucionales siempre y cuando ofrezcan un incentivo suficiente y sean capaces de dejar por fuera a compradores rivales como agentes institucionales. La BNP al final no logró imponer sus arreglos por la competencia de otros agentes económicos, con otras opciones de arreglos institucionales. La adaptación y la creación de instituciones complementarias forma parte de este proceso descentralizado.

El proceso de cambio institucional se caracteriza por grandes incertidumbres y



riesgos para los agentes participantes. No se pueden prever todos los costos y beneficios asociados y existirá falta de claridad sobre la distribución de estos, entre los distintos agentes y esto puede ser perjudicial para el cambio institucional, especialmente si el nivel de confianza entre los agentes económicos es muy baja. Por ejemplo, la ausencia de una percepción clara por parte de los abejeros del motivo por el cual BNP ofreció precios menores a otros comerciantes de miel, resultó en que los abejeros dejaron de respetar su compromiso de venderle la miel tan pronto como terminaron de recibir los beneficios que les ofreció. Por su parte, el CTTU había logrado la con-

Figura 4: Espárragos, fuente: Unsplash.

fianza, tanto de los agricultores pequeños como de las compañías agro-exportadoras, por su diligentes gestiones durante un número de años. Aún así, el CTTU requirió formalizar los contratos con ambos actores económicos, después del fracaso de su programa de micro-crédito. Además, la participación de los agricultores en el proceso de redefinición de los arreglos institucionales y la mayor claridad sobre los resultados de dichos

arreglos, contribuyeron a una mayor sostenibilidad de ellos.

Pero hay que agregar que en Perú se trató de un cultivo de alto valor, el cual era la principal fuente de ingreso para los agricultores, mientras que en Uganda se trató de una actividad de tiempo parcial y generadora de ingresos complementarios muy modestos. Por lo tanto, los riesgos fueron mayores en Perú y, en consecuencia, los agentes económicos realizaron mayores esfuerzos para mejorar las condiciones de éxito y la selección inicial de agricultores bien calificados por el CTTU, lo cual mejoró las perspectivas de realización de un desempeño exitoso.

Experiencias previas, así como la confianza, tienen gran importancia en estos procesos. En ambos casos existía un bajo nivel de confiabilidad, ya que ambos países habían sufrido una crisis económica, desórdenes cívicos y conflictos violentos. Sin embargo, el CTTU fue aceptado como una entidad confiable (en parte por la reputación del liderazgo ganada desde hacía varios años) mucho más que la BNP (la cual tenía sus propios intereses en los resultados del proceso de cambio institucional).

¿Cuál es la naturaleza del proceso en el tiempo y en el espacio? Nuestros estudios de caso confirman la importancia de la racionalidad situada y limitada según evidencian los procesos de construcción de las instituciones, ante la dificultad de especificar y asignar los costos y beneficios para todos los actores involucrados (Kingston y Caballero, 2009). La iden-

tificación del momento oportuno para realizar cambios desarrolló una función crítica, y esto no solo se dio con relación a la inercia institucional, sino a la presencia o creación de instituciones complementarias en el momento oportuno.

En Uganda, las instituciones para crear un mercado para los servicios de extensión agrícola *antecedieron* a la creación de arreglos institucionales por la BNP. La política del gobierno creó una zona de opciones factibles en donde la construcción de instituciones por parte de la BNP, pudo llevarse a cabo y extenderse. En Perú, los cambios institucionales relacionados con el mismo problema se llevaron a cabo mucho más tarde y *después* que el CTTU había actuado con las empresas aliadas, un proceso de cambio institucional formando grupos de agricultores con base en la nueva tecnología. Es necesario agregar que el CTTU pudo invertir en un largo proceso de desarrollo institucional, gracias a los sustanciales subsidios otorgados a su proyecto por casi diez años, por parte de un donante holandés. Gracias a estos subsidios, el CTTU pudo crear una 'isla de nuevo arreglos institucionales' dentro de un ambiente institucional adverso.

Se requirieron más de ocho años para que los arreglos institucionales construidos por el CTTU, se combinaran bien con los cambios institucionales instigados por el Gobierno Peruano. Además, este último llegó en el momento preciso, cuando el subsidio al CTTU se estaba acabando y el CTTU pudo empezar a cobrar por los

servicios de extensión prestados a los agricultores. En Uganda, la BNP también había co-financiado la difusión de la nueva tecnología pero busco cubrir estos gastos, al ofrecer menores precios a los abejeros en comparación con los comerciantes rivales. La BNP no fue capaz de explicar a los agricultores esta diferencia de precios en el momento que la calidad de sus servicios empezó a decaer, abrumando la gerencia y capacidad operacional de la BNP. Mientras que el CTTU tuvo los recursos para superar la falta de coherencia de los arreglos institucionales, la BNP no tuvo ni el tiempo, ni la capacidad, ni tampoco los recursos para hacerlo.

En el caso de Perú, el cultivo y las exportaciones llegaron tener una masa crítica cuando muchas empresas grandes participaron en la industria, gracias a la disponibilidad de tierras aptas para la irrigación. Esta masa crítica resultó en externalidades locales positivas tanto económicas como políticas, de donde también los pequeños agricultores se beneficiaron. Esto también ocurrió en Uganda pero en una escala mucho más modesta.

## Referencias

- Campbell, J.L. (2004) *Institutional change and globalization*. Princeton University press, Princeton.
- Chang, H.J. (2002) *Breaking the mould: an institutionalist political economy alternative to neo-liberal theory of the market and the state*. Cambridge Journal of Economics, 26: 539-559.
- Chang, H.J. (2010) *Institutions and economic development: theory, policy and history*. Journal of Institutional Economics, 7 (4), 473-498.
- Enzama, W. (2008) *The quest for economic development in agrarian localities: lessons from West Nile, Uganda*. La Haya: Instituto de Estudios Sociales. Proyecto de Investigación de la Maestría en Estudios de desarrollo supervisado por el autor.
- Helmsing, A.H.J. (Bert) (2017) *Cadenas de valor y desarrollo local. Una reflexión institucional*. En: Pineda Duque, J., Helmsing, Bert (A.H.J.), Saldías Barreneche comps. (2017) *Universidad y desarrollo regional. Aportes del CIDER en sus 40 años*. Bogota: Ediciones Uniandes. Pp 115-135.
- Helmsing, A.H.J. (Bert) (2015) *Exito y Fracaso en el Cambio Institucional: un Estudio Comparativo de Accion Colectiva Rural en Peru y Uganda*. En: Rosales Ortega, R & Brenner, L comps. (2015) *Geografía de la Gobernanza: Dinámicas Multiescalares de los Procesos Económico-Ambientales*. Ciudad de Mexico: Siglo XXI & UAM Pp 42-73.
- Helmsing, A.H.J. (Bert) (2014) *ONGs y Mercados?: Pequeños productores y agroexportación en el Perú*. Debate Agrario, 46, 141 – 179.

- Helmsing, A.H.J. (Bert) (2009) Smallholder participation in high value agro-export chains in Peru. A study of the co-evolution of technology and institutions. Estudio presentado en el Taller de Globalización y Geografías cambiantes de producción e innovación. Universidad de Utrecht, 5-7 de Noviembre 2009 (25 pp).
- Helmsing A.H.J. (1999) Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación. *Revista Estudios Urbanos y Regionales*, 25 (75), 5 -39.
- Helmsing, A.H.J. (Bert) & Enzama, W. (2016) Institutional co-innovation in value chain development. A comparative study of agro-export products in Uganda and Peru. In: Bijman, J. and Bitzer, V. comps. (2016) *Quality and Innovation in Food Chains. Lessons and insights from Africa*. Wageningen: Wageningen University Press. Pp. 187-211.
- Helmsing, A.H.J. & Ellinger Fonseca, P. (2011) La economía política institucional del desarrollo local: dos cuentos de turismo en Brasil. *Revista EURE*, 37 (110), pp 31-57.
- Helmsing, A.H.J. & Vellema, S. (2011) Governance, embedding and inclusion: raising the issues. In: Helmsing, A.H.J. & Vellema, S. comps. (2011) *Value chains, social inclusion and economic development*. Milton Park: Routledge. Pp 1-21
- Kingston, Chr. y Caballero, G. (2009) Comparing theories of institutional change. *Journal of Institutional Economics*, 5 (2), 151-180.
- Maseland, R. (2011) How to make institutional economics better? *Journal of Institutional Economics*, 7 (4), 555-559.
- Nelson, R.R. (2007) What enables rapid economic progress: what are needed institutions. *Research Policy*, 37 (1), 1-11.
- Nelson, R.R. (2002) Bringing institutions into evolutionary growth theory. *Journal of Economic Perspectives*, 12, 17-28.

