

# Hacia la *praxis* de la soberanía alimentaria: los pequeños productores y los costos de transacción

*Geovana Mercado<sup>1</sup>*

## Resumen

El programa de desayuno escolar en Bolivia tiene el potencial para desarrollar mercados alternativos a medida de los pequeños agricultores. Además se constituye en un medio para que el Estado, a través de los gobiernos locales ejerza soberanía alimentaria. Sin embargo, pocos son los municipios bolivianos que han logrado la inclusión de sus pequeños productores locales. Este artículo describe y analiza, desde la teoría de Costos de Transacción, las estrategias del municipio de Tiwanaku, en el proceso de incluir a agricultores locales en la provisión del *desayuno escolar*. El municipio de Tiwanaku tiene una característica especial que es la de haber tomado una decisión política de apoyo a productores locales. Mediante un estudio de caso se analizaron los costos de transacción a los que ambos, municipio y pequeños productores, están expuestos al intentar proveer y proveerse de productos locales para el desayuno escolar, y se determinaron las estrategias que

---

1 Candidata a doctora en Economía Agrícola por el Departamento de Economía de Recursos y Alimentos: IFRO, Facultad de Ciencias de la Universidad de Copenhague. Becaria del proyecto ANDESCROP, proyecto conjunto entre la Facultad de Agronomía (UMSA), Fundación PROINPA, ambas en Bolivia y la Facultad de Ciencias de la Universidad de Copenhague, Dinamarca.

utilizan para evitar o reducir estos costos y lograr que el acceso a este mercado sea posible.

**Palabras claves:** pequeños productores, alimentación escolar, soberanía alimentaria, costos de transacción.

## Introducción

El paradigma de soberanía alimentaria plantea la autonomía local, los mercados locales y la acción comunitaria<sup>2</sup> e implica la posibilidad de ejercer derecho de decisión sobre lo que se va a consumir en la mesa diaria. Garantizar este derecho pasa por garantizar el acceso y la disponibilidad de los alimentos culturalmente aceptados para la población, por lo tanto, la soberanía alimentaria se constituye en un paradigma holístico que toca no solamente el tema de la disponibilidad de los alimentos sino también cuestiona el proceso que sigue desde su origen hasta su llegada a la mesa familiar. Asimismo, el paradigma de soberanía alimentaria vincula a los actores con su territorio e identidad cultural, ya que apuesta por la conservación de las diferentes prácticas alimentarias de los pueblos y propone una fusión y modernización de los mismos sin pérdida de identidad local y regional.<sup>3</sup>

En este sentido las compras públicas de alimentos a nivel local, tales como las compras para el programa del desayuno escolar se constituirían en la *praxis* de la soberanía alimentaria desde el Estado y el gobierno local quienes tienen el poder de decisión acerca de qué tipo de alimentos comprar y de quiénes comprarlos.

Para favorecer la participación de los pequeños productores, el gobierno boliviano llevó a cabo modificaciones en la normativa sobre compras públicas de alimentos respondiendo a una demanda de los pequeños agricultores para ser incluidos en las compras

---

2 GRAIN, 2005.

3 Declaración política del Foro de ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria. Roma, junio de 2002.

públicas de alimentos por parte del Estado. Sin embargo, a nivel local son pocas las experiencias exitosas de compras a pequeños productores. Estudios recientes acerca de la provisión del desayuno escolar en Bolivia muestran que solo el 3,2% de los municipios contrata a pequeños productores.<sup>4</sup>

La teoría de costos de transacción brinda nuevas perspectivas para analizar los problemas que podrían estar obstaculizando el acceso de los pequeños productores a este mercado. Esta teoría sostiene que existen costos relacionados con las transacciones en el mercado y que los pequeños productores, por su incapacidad para reducir estos costos, se incorporan al mercado de forma adversa.<sup>5</sup>

En este artículo se presenta el estudio de caso de una experiencia exitosa para pequeños agricultores que proveen a un mercado local en el municipio de Tiwanaku, el mercado es el programa de desayuno escolar que brinda el municipio. El estudio de las diferentes dinámicas que surgen en el intento del municipio de proveerse localmente y de los productores de acceder y permanecer en este mercado –desde la teoría de costos de transacción– brinda evidencias acerca de qué medidas son necesarias para lograr la sostenibilidad de la producción local y de cuan alcanzable puede ser el paradigma de la soberanía alimentaria cuando se trata de compras públicas de alimentos.

En la primera sección del artículo se presenta el marco teórico seguido por la descripción de la metodología. La siguiente sección describe el caso en detalle y se realiza el análisis centrándose en los factores determinantes de los costos de transacción seguido por un breve análisis del entorno institucional que rodea a las transacciones. Finalmente se presentan los resultados, su discusión y las conclusiones.

---

4 Valdivia *et al.*, 2013.

5 Dorward, Poole, Morrison, Kydd & Urey, 2003.

## Marco teórico

### Costos de transacción

La teoría de costos de transacción sostiene que existen costos al llevar a cabo una transacción por medio del mercado que no están relacionados a los costos de producción ni a los costos de oportunidad sino –tomando en cuenta la definición propuesta por Oliver Williamson (1985)– incluirían costos *ex ante*, es decir, previos a la transacción, como los costos de redacción, negociación y de salvaguardar acuerdos, y costos *ex post* –una vez finalizada la transacción– que incluirían actividades de regateo, costos de gobernanza y costos de monitoreo del cumplimiento de contratos. Según Wallis y North (1986), los costos de transacción también incluirían costos de procesamiento y transmisión de información, de coordinación, compras, marketing, publicidad, ventas, manejo de asuntos legales, envío, dirección y supervisión.

Frente a los costos de transacción surge la necesidad de organizar las transacciones de modo que estos costos se minimicen. La lógica de organización a la que responde una transacción es conocida como gobernanza de la transacción. La gobernanza de una transacción puede ser desde totalmente descentralizada, como en el caso de un mercado *spot*,<sup>6</sup> o coordinada mediante diferentes configuraciones como jerarquías de organización, integración vertical o contratos formales o informales de corto o largo plazo.

### Factores determinantes de los costos de transacción

La unidad de análisis de la teoría de costos de transacción es la transacción (Williamson, 1981); una transacción implica el intercambio de un activo por un pago entre un comprador y un

---

6 El mercado *spot* es aquel donde cualquier activo se compra o vende al contado con entrega inmediata, o en corto plazo y al precio actual de mercado (ver <http://www.businessdictionary.com>).

vendedor. Williamson (*ibid.*) establece que los costos de transacción están relacionados a los siguientes atributos de la transacción:

- ***Frecuencia***

Se refiere a la frecuencia con la que se realiza una transacción, es decir, la frecuencia de los intercambios entre socios comerciales. Williamson (1985) afirma que la importancia de este determinante radica en que cuanto más grande y recurrente sea la transacción más fácil será recuperar el costo de las estructuras de gobernanza especializadas.

- ***Especificidad de activos***

La especificidad de activos es el grado en el que los activos invertidos podrían o no ser reasignados a otros usos o usuarios sin pérdida de su valor productivo (Tadelis y Williamson, 2010). De acuerdo a Williamson (1981, 1985) “si se requieren inversiones especializadas para la provisión de determinado bien o servicio o se llevan a cabo inversiones duraderas en función de las operaciones concretas, el costo de oportunidad de dichas inversiones es mucho menor en la mejor alternativa, si la transacción original se termina prematuramente”. En otras palabras, si se han hecho inversiones específicas, el grado de especificidad de éstas determinará si –cuando la transacción termina prematuramente– es posible asignar otros usos a dichas inversiones. Cuando la especificidad de un activo es alta, entonces no será posible asignar fácilmente otro uso a ese activo, lo cual derivará en la pérdida del valor de dicho activo.

La especificidad de activos puede adoptar diferentes categorías: especificidad de ubicación –relacionada a las características del sitio donde se lleva a cabo la transacción o la producción del bien–, especificidad física, especificidad humana, especificidad temporal, especificidad que puede surgir “premeditadamente o de forma espontánea, cuando ésta toma la forma de conocimiento y habilidades que son adquiridas por las partes al trabajar juntos” (Tadelis y Williamson, 2010).

### • *Incertidumbre*

La incertidumbre en la teoría de costos de transacción se define como el conjunto de cambios imprevistos en las circunstancias que rodean a una transacción (Williamson, 1985). La incertidumbre se relaciona principalmente con la naturaleza y los acontecimientos no previstos pero también con la estacionalidad, en la que la naturaleza juega un papel determinante en el proceso agrícola. (Allen y Lueck, 2005). La segunda fuente de incertidumbre se relaciona con el comportamiento humano, de acuerdo a Williamson (1985), ésta se define por la posibilidad de que exista o no comportamiento oportunista.

Estos atributos son considerados como factores determinantes de los costos de transacción, por lo cual la existencia de uno o más de ellos incidiría directamente en la magnitud de los costos de transacción y en la gobernanza de las transacciones.

Además de los factores inherentes a la transacción, Williamson (*ibid.*) señala dos factores más: la racionalidad limitada y el comportamiento oportunista (Williamson, 1985), considerados “supuestos del comportamiento humano”.

#### Racionalidad limitada

El concepto de racionalidad limitada fue desarrollado a partir de la insatisfacción con los modelos de toma de decisiones basados en la teoría de “elección racional” (Jones, 1999). El término racionalidad limitada fue propuesto por Hebert Simon (1982) para describir el hecho de que la toma de decisiones se realiza bajo las siguientes condiciones:

- fuentes de información limitadas y a menudo poco fiables,
- capacidad limitada de la mente humana para evaluar la información disponible y
- cantidad limitada de tiempo disponible para tomar una decisión.

Estos tres factores limitan el grado en que los agentes puedan tomar una decisión completamente racional, por lo que solo

poseen “racionalidad limitada”. Tal como lo declara Williamson (1994: 81) citando a Simon:

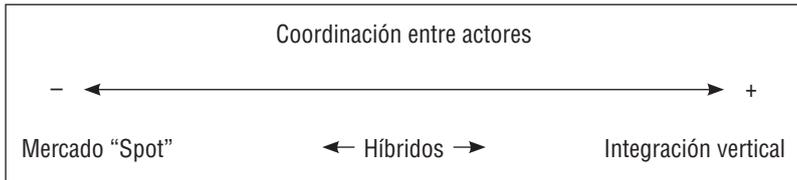
La economía de costos de transacción expresamente adopta la tesis de que la cognición humana está sujeta a la racionalidad limitada, que se definirá como un comportamiento que es “intencionalmente racional, pero solo limitadamente (racional)” (Simon, 1957a, p. xxiv).

### • *Comportamiento oportunista*

Williamson (1985) define el comportamiento oportunista como la “búsqueda de satisfacer el propio interés mediante el engaño”, afirmando que el oportunismo no revela un comportamiento meramente auto interesado sino que también incluye “las formas más flagrantes, como la mentira, el robo y el engaño” y que “el oportunismo se refiere a la revelación incompleta o distorsionada de la información, sobre todo a los esfuerzos calculados para engañar, distorsionar, ocultar, o de lo contrario confundir”. Más adelante Williamson (1993) afirma que el oportunismo no se trata solamente de “no revelar los atributos reales *ex ante* (selección adversa) y el rendimiento real *ex post* (daño moral), sino también el hecho de no decir la verdad, toda la verdad y nada más que la verdad”. Por lo tanto, las estructuras institucionales han sido diseñadas con el fin de “economizar en la racionalidad limitada y al mismo tiempo salvaguardar las transacciones contra el comportamiento oportunista” (Williamson, 1979, 1985).

Estas estructuras o arreglos institucionales son simplemente formas de coordinación u organización de la producción de bienes y servicios. Los arreglos institucionales surgen espontáneamente en busca de la eficiencia en la reducción de costos de transacción que podría brindar la especialización y la cooperación entre los actores de los diferentes eslabones de una cadena productiva. Así, según la dimensión y ocurrencia de los factores determinantes de los costos de transacción, los grados de coordinación de las transacciones se orientarían entre dos polos opuestos: el libre mercado por un lado y la integración vertical por el otro; mientras que en la zona media se darían diferentes configuraciones o arreglos institucionales híbridos.

**Figura 1**  
**Gobernanza y grados de coordinación en los arreglos institucionales**



Fuente: Elaboración propia en base a Williamson (1985).

### Los costos de transacción y la pequeña producción agrícola

Ciertamente la vinculación entre los pequeños productores agropecuarios y el mercado determina los resultados económicos que éstos puedan obtener. Esta vinculación puede darse de forma coordinada, mediante contratos de corto o largo plazo o por el contrario puede no darse coordinación alguna entre los actores más allá del simple acto de comprar y vender. Por su incapacidad para reducir los costos de transacción, los pequeños productores estarían vinculados al mercado de forma adversa (Dorward, Poole, Morrison, Kydd & Urey, 2003).

Cuando no existe coordinación entre actores y las transacciones de mercado se realizan de forma atomizada y anónima, los pequeños productores incurren en diferentes costos de transacción que inciden negativamente en los beneficios económicos que deberían recibir de la venta de sus productos. Esto se refiere por ejemplo a los costos de obtener información acerca de dónde y a quién vender y sobre cuáles son los precios más convenientes. Deben tomarse en cuenta también la falta de acceso a información (Bachev, 2004) así como los costos de transacción asociados al procesamiento y entrega de los productos y la necesidad de certificar su calidad (Rich y Narrod, 2010; Delgado, Narrod y Tiongco, 2008).

Por otra parte, la negociación de los contratos genera también sus propios costos, por lo que cabe preguntarse si éstos son comparativamente menores a los que genera la venta en mercados spot. Ante esta realidad, en nuestro país los pequeños productores han

intentado organizarse en asociaciones que les permitan enfrentar los costos de transacción y mejorar su posición de negociación a lo largo de la cadena productiva.

Aun así, para los pequeños productores existen costos de transacción relacionados con los procesos burocráticos para constituirse en una asociación; la falta de capacidades de los agricultores para la gestión de sus emprendimientos, así como para asegurar el cumplimiento de contratos en cuanto a tamaño, calidad, inocuidad y puntualidad en la entrega; y los costos asociados a la transición desde un modo de producción informal a uno formal. Asimismo, existen costos de monitoreo de cumplimiento de los contratos y costos ligados a asegurar que los precios convenidos con anterioridad se mantengan después de entregado el producto. Por todas estas dificultades los pequeños productores configuran diferentes tipos de arreglos institucionales para acceder a los mercados. Sin embargo, si bien esto permite su sobrevivencia, no asegura la soberanía alimentaria.

Por lo tanto, el enfoque de costos de transacción es útil para analizar si la venta o vinculación a un determinado mercado es realmente conveniente para el pequeño productor. Tomar en cuenta los costos de transacción resulta útil para diseñar contratos agrícolas favorables al pequeño agricultor y asimismo para diseñar estrategias de apoyo y fortalecimiento de las debilidades que hacen más propenso al pequeño agricultor a incurrir en altos costos de transacción; debilidades tales como bajo capital humano (por ejemplo, nivel de educación), escaso acceso a información y tecnología y limitaciones en cuanto a acceso a infraestructura productiva (como servicios de almacenamiento, riego) y otras.

## Metodología

La estrategia de investigación que se utilizó es la de estudios de caso. El tipo de caso es exploratorio, aproximación que requiere un estudio en profundidad que preste especial atención a los detalles de las relaciones y prácticas, Yin (2009) define como estudio de caso

*una investigación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo dentro del contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y contexto no son claramente evidentes.*

La metodología de estudio de caso fue elegida debido a la necesidad de explorar a fondo el proceso y los significados de las relaciones transaccionales entre el municipio y los pequeños productores. Con el fin de obtener la información se llevaron a cabo entrevistas estructuradas a informantes clave, observación participativa y análisis de documentos.

Este estudio exploratorio se limita a describir y analizar los determinantes de los costos de transacción para los pequeños productores que ofrecen desayunos escolares en el municipio de Tiwanaku y las estrategias utilizadas para reducir dichos costos de transacción. El artículo también analiza los costos de transacción incurridos por el municipio con el fin de favorecer la inclusión de estos productores en el mercado de desayunos escolares.

### **Estudio de caso: La provisión para el desayuno escolar y los costos de transacción en el municipio de Tiwanaku<sup>7</sup>**

El año 2009 el gobierno municipal de Tiwanaku comenzó brindando desayuno solo dos días a la semana, mientras una ONG ocupaba los otros tres días. En 2010, el municipio tomó la responsabilidad de brindar desayuno los cinco días de clases mediante la compra de leche y yogur producidos localmente. Desde entonces, la ración líquida del menú se produce localmente, mientras que la ración sólida (principalmente pan o galletas) es proporcionada por una planta de procesamiento de pan ubicada a 70 km del municipio, en la ciudad de El Alto. La provisión del desayuno escolar es el resultado de un amplio proceso organizativo que comienza con la etapa de planificación anual cuando el POA

---

7 Estudio de caso basado en el análisis de datos recolectados para el proyecto ANDESCROP, Facultad de Agronomía-UMSA, durante los años 2011 y 2012.

(planificación operativa anual) es elaborado en cada municipio de manera participativa.

### **Organización a nivel del gobierno municipal**

Para cumplir con sus responsabilidades el gobierno municipal cuenta con una oficina de desayuno escolar, la cual se reporta directamente al Oficial Mayor de Desarrollo Humano. En la oficina trabajan dos personas:

- Una directora, nutricionista cuya responsabilidad es realizar la planificación operativa, logística y administrativa y coordinar con los proveedores.
- Un supervisor técnico, de formación agrícola, cuyo rol es realizar el seguimiento y control en cada unidad educativa, controlando la entrega de las raciones, velando por el consumo y la satisfacción de los estudiantes.

La oficina del desayuno escolar además coordina sus actividades con otros actores del municipio:

- El responsable municipal de salud, quien trabaja en el centro de salud del municipio y coordina un sistema de vigilancia alimentaria y nutricional.
- Las juntas escolares conformadas por padres o madres de familia, y/o miembros honorables de la comunidad. Estas están legalmente reconocidas y se involucran en todas las actividades relacionadas con las escuelas, cumpliendo un rol de control social.
- El Director Distrital de Educación, generalmente responsable de coordinar las reuniones con profesores y juntas escolares, además de proporcionar datos sobre el número de estudiantes.

Una vez que el desayuno escolar se incluye en el POA, el gobierno municipal se convierte en el responsable del proceso de

contratación, el mismo que se lleva a cabo conforme a las leyes y normas que rigen la contratación pública, de acuerdo con la ley del Sistema de Administración de Bienes y Servicios 181 (SABS-181), que impone la condición de que los productos para el desayuno escolar y otros subsidios de alimentación sean producidos en base a materias primas de producción nacional y otorga preferencia a la producción local y a pequeños productores.<sup>8</sup>

El municipio de Tiwanaku pone en marcha una convocatoria pública para que los proveedores presenten propuestas cada semestre. Una vez que la relación contractual entre el proveedor y el municipio se ha establecido, los proveedores son responsables de entregar el producto directamente a las escuelas, donde miembros de la junta de padres de familia se encargan de recibir los productos y servir el desayuno a los estudiantes. En cada entrega la junta escolar firma un recibo que los proveedores luego incluirán en un informe mensual con el fin de recibir el pago por las raciones. El proceso para obtener el pago puede durar entre 15 días a un mes. Los miembros de la junta escolar también son responsables de la evaluación de la calidad, cantidad y entrega oportuna. Cualquier observación de la junta escolar se transmite al gobierno municipal.

En el municipio de Tiwanaku existen cinco núcleos educativos que en total suman 27 unidades educativas. Cada núcleo se encuentra en una región geográfica con un número de unidades educativas a las que el gobierno municipal brinda el servicio de desayuno escolar. Debido a esto el municipio ha dado prioridad a la contratación de proveedores cuyas instalaciones están más próximas a los núcleos para así facilitar la distribución del producto, sobre todo debido a las malas condiciones de los caminos. El número de estudiantes que asisten a las unidades educativas es 2 167, distribuidos como se indica en la tabla 1.

---

8 Preferencia de 10% para productos de origen nacional más preferencia de 20% para productos producidos por pequeña y micro empresa, asociaciones de productores y OECA (Art.30 y 31 Decreto Supremo 181 NB-SABS).

**Tabla 1**  
**Estadística escolar del municipio de Tiwanaku**

Núcleo	Unidades Educativas	Número de estudiantes
Tiwanaku	6	592
Pircuta	4	218
Guaraya	5	277
Pillapi	7	465
Huacullani	5	615
Total	27	2167

Fuente: Elaboración propia en base a datos del municipio de Tiwanaku, 2012.

## Características de los proveedores

En el primer semestre del 2012 el desayuno escolar fue adjudicado a cuatro proveedores, dos asociaciones de productores y dos empresas familiares, a continuación se describen brevemente sus características.

### Asociaciones: AMPACH y AMTAQ

AMPACH. Ubicada en la comunidad de Huacullani es una asociación de mujeres que se formó en 2009, después de la participación de sus miembros en cursos de procesamiento de yogur y motivadas por la decisión del gobierno municipal de fomentar la producción local para el desayuno escolar. Cuenta con 27 socias que proporcionan la leche y también procesan el yogur por turnos.

AMTAQ. Asociación de hombres y mujeres productores de leche en la comunidad de Queruni, formada en 2011 por iniciativa de una ex líder de AMPACH. Cuenta con 22 miembros que proporcionan la leche. El procesamiento es llevado a cabo por dos de los miembros más jóvenes quienes esperan especializarse en esta tarea.

Ambas asociaciones ofrecen desayunos escolares a estudiantes de primaria. Las asociaciones cuentan con registro tributario, tarjeta empresarial y personería jurídica, documentos que les

permiten participar en la contratación pública. Cada asociación tiene un directorio. La elaboración de los productos se realiza de forma manual, las asociaciones tienen ollas de acero inoxidable y paletas de madera, balanzas, termómetros y otros utensilios. Ni AMPACH ni AMTAQ cuentan con medios de transporte para entregar los productos que a menudo tienen que ser llevados a pie o en bicicleta, a veces alquilan un auto. Ambas asociaciones han recibido asistencia técnica y donaciones de diversas instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

### **Empresas familiares: CET-PROAGRO Y WARA BELEN**

**CET-PROAGRO.** Situada en la comunidad de Corpa provee el desayuno escolar a dos núcleos escolares: Tiwanaku y Pircuta. Las funciones de la empresa se reparten entre el esposo y la esposa, él se dedica a los aspectos administrativos de compra de insumos, trámites y gestión de pagos en el municipio; ella se encarga del acopio de leche, del proceso de elaboración del yogur y de la entrega del producto terminado. Cuentan también con la ayuda de sus familiares. Al principio los productos eran procesados en una de las habitaciones de la vivienda de los propietarios, pero luego de haberse adjudicado dos núcleos educativos y por las exigencias del municipio los propietarios decidieron destinar un ambiente que se encontraba en construcción para planta de procesamiento. La entrega se la realiza alquilando transporte.

**WARA BELEN.** Empresa unifamiliar que se encuentra en la comunidad de Guaraya a cargo de un padre y su hijo que tiene formación como agrónomo. Los productos son procesados en una estructura construida mediante préstamo del municipio. La empresa cuenta con los utensilios necesarios y con tachos plásticos para el cuajado y el transporte del yogur. La entrega del producto a las unidades educativas se la realiza en bicicleta.

Ambas empresas cuentan con registro tributario, tarjeta empresarial y personería jurídica, documentos que les permiten participar en la contratación pública.

## Análisis de los factores determinantes de costos de transacción

### Racionalidad limitada

La racionalidad limitada llama la atención sobre la necesidad de apoyo más específico en términos de desarrollo de capacidades y reafirma la posición de que la problemática de los pequeños productores no es solo la vinculación al mercado sino los términos en los que éstos se incorporan en el mercado (Mitchell, Shepherd y Keane, 2011). La siguiente tabla muestra las opiniones, experiencias y limitaciones de acceso a este mercado:

**Tabla 2**  
**Factores relacionados a la racionalidad limitada**  
**(proveedores de desayuno escolar en Tiwanaku, 2012)**

]	Factores emergentes	Acerca de	Ejemplo
Limitado acceso a información	desinformación	oportunidades	“Hay apoyo... el gobierno nos convoca, pero no hay quien vaya a gestionar, no es fácil y el agricultor no está informado...” (entrevista p.1)
		precios, opciones de mercado	“No estaba informado [de la oportunidad de vender al municipio], yo elaboraba yogur y llevaba a ferias y expo ferias... de esa manera me invitaron [a proveer al municipio]” (entrevista p.3)
	creencias	prejuicios (género)	“Los varones piensan que de ellos debe salir la decisión... cuando las mujeres piden la palabra en las comunidades no es tomada en cuenta, como si no tuviera importancia lo que piensa o dice” (entrevista p.1)
		mitos	“Para mí era una palabra alta, una palabra que no se podía pronunciar ‘los derivados lácteos’, yo misma me olvidaba y no sabía qué eran los derivados lácteos...” (entrevista p.2)

Limitada capacidad de procesamiento de la información	conocimientos	procesos de producción,	“Hay veces que el yogur siempre falla... de repente pasas la hora en la incubación te sale un poco mal. Faltando sacas, te sale mal...” (entrevista p.1)
		reglas, normas	“No sabíamos cómo presentarnos en la Alcaldía, los requisitos, la parte técnica, normas y todas esas cosas que nosotros no conocemos” (entrevista p.2)
	capacidades administrativas	planificación	“Nos juntamos en asociaciones para dar un paso adelante y también buscar ayuda en orientación, no somos flojos para trabajar, pero no sabemos pensar, planificar...” (entrevista p.1)
		coordinación	“El yogur... no sabemos en qué vamos a llevar, si vamos a llevar en bicicleta, no se puede llevar 50 litros de yogur en bicicleta. Si llevamos por unidad y manejamos 100 litros, eso va ser difícil” (entrevista p.1)

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas en el municipio de Tiwanaku, 2012.

Los pequeños agricultores expresaron lo difícil que es para ellos coordinar los procesos de producción, una de las asociaciones tuvo una experiencia crucial cuando comenzó a suministrar a las escuelas: después de la firma del contrato se dieron cuenta de que no habían planeado cómo iban a abastecerse de materia prima y cómo iban a transportar el producto a las escuelas:

Estábamos tan contentos cuando nos dieron el contrato, era un logro para nosotros, pero luego nos dimos cuenta de que teníamos que empezar a entregar el desayuno escolar la próxima semana, y que no teníamos dinero para comprar la leche y los materiales, con nuestra leche por sí solo no sería suficiente, entonces tuvimos que ir a pedir dinero a todos los socios... fue un gran problema, pero nos dieron la leche... Después de hacer el yogur nos dimos cuenta que no teníamos en dónde poner el yogur para entregar a las escuelas y tuvimos que pedir a nuestra familia, vecinos, para que nos presten

sus tanques de ordeño... luego tuvimos que llevar en la espalda (a pie) y en bicicletas para llegar a las escuelas (entrevista p.1).

La colaboración de los vecinos y familiares, aunque no en las condiciones óptimas, fue un factor clave para superar los obstáculos; si no hubiera sido por este apoyo la asociación habría fracasado.

Garantizar la calidad de sus productos es también un gran reto para los productores, aunque son conscientes de la importancia de la calidad e inocuidad, les preocupa el riesgo de dañar la salud de sus propios hijos y sus vecinos. Sin embargo, tienen dificultades para seguir las reglas. El apoyo recibido de diferentes ONG fue vital pero no suficiente para garantizar el desempeño autónomo de los productores:

... vienen aquí una vez a la semana y nos dan instrucciones, pero no es suficiente, sería mucho mejor si pudiéramos tener un asesor profesional a tiempo completo aquí trabajando con nosotros, entonces podríamos mantener algunos de los conocimientos (entrevista p.2).

Este quizás sea el mayor riesgo que corren los productores en la prestación del desayuno escolar a los niños. La falta de calidad e inocuidad de los productos representa no solo un riesgo para la salud de los niños sino también para los productores, porque en caso de cualquier problema sanitario serían juzgados por sus comunidades y no solo se enfrentarían a la sanción de la ley sino al castigo social<sup>9</sup> perdiendo su prestigio y siendo relegados de la comunidad.

### **El comportamiento oportunista**

El concepto de oportunismo es fundamental para el estudio de los costos de transacción. En el caso de Tiwanaku existen acuerdos formales e informales que permiten salvaguardar a los productores contra los actos oportunistas. El acuerdo formal está representado

---

9 *O justicia comunitaria.*

por el contrato que contiene las cláusulas que impiden a las partes la realización de acciones oportunistas. Este contrato favorece principalmente a la municipalidad que como contratista debe protegerse contra el riesgo moral. La ley de adquisiciones establece el uso de una garantía de cumplimiento que en el caso de los pequeños agricultores es del 3,5% del precio total pagado por el municipio. Este porcentaje es descontado de cada pago y una vez cumplido el contrato, el 3,5% es devuelto a los proveedores. La garantía de cumplimiento es una característica común de todos los contratos de contratación pública en Bolivia, la diferencia para los pequeños agricultores es que el porcentaje es más bajo y no tienen que pagarlo por adelantado, como lo hacen las grandes empresas. Esto significa que los pequeños agricultores no necesitan tener el 3,5% del valor de la compra en el inicio de la relación contractual.

Pero existen también otro tipo de acuerdos representados por el control social. La acción comercial está igualmente influenciada por aspectos culturales tales como la reciprocidad y el sistema de turnos. Para existir la unidad comercial tiene que contar con la autorización de la autoridad comunitaria tradicional representada por el *mallku*, quien luego los presenta a la comunidad en su asamblea general para obtener la aprobación de todos. La unidad comercial es supervisada por el *mallku* y por los miembros de la comunidad. Es obligatorio que cualquier actividad comercial tenga un impacto social positivo en la comunidad. Se trata de una especie de lógica de responsabilidad social empresarial en la que se considera injusto que una sola persona o unidad se beneficie sin compartirlo con la comunidad.

Un ejemplo de ello es el financiamiento que obtuvo AMPACH para la construcción de una panadería, al ser consultado uno de los miembros éste afirmó que su próximo objetivo sería la producción de pan elaborado con harina de quinua y cañahua locales y que “ya estábamos siendo observados por el *mallku*, que no estábamos haciendo nada por la comunidad, pero ahora al ver la construcción cambió de opinión” (entrevista p.1).

Lo cultural también afecta el desempeño político en Tiwanaku. Entre los dos tipos de autoridades que existen, como son

el alcalde y el *mallku*, éste último es considerado más legítimo y tiene gran influencia en el comportamiento electoral de la comunidad. Sin embargo, también hay espacio para el comportamiento oportunista, que tal vez tiene más posibilidades de ocurrir dentro de las asociaciones y que se relaciona con la racionalidad limitada expresada en la falta de habilidades para el manejo de las finanzas. Una de las asociaciones informó que un ex miembro de la asociación no estaba manejando bien el dinero, por lo que se apartó de la asociación. Al entrevistarlo el ex socio afirmó que no era verdad, sin embargo no sabe cómo demostrarlo, tampoco la asociación afectada pudo demostrar la existencia de un mal manejo del dinero, por lo que el conflicto nunca fue resuelto y dado que la confianza se perdió se optó por terminar la relación.

### Especificidad de activos

La especificidad de activos incrementa los costos de transacción: cuanto más exclusivo es el activo, si no existen usos alternativos para el mismo, los costos de adaptación a otros usos podrían ser muy grandes y en el caso de inversiones exclusivas, la adaptación no sería factible.

**Figura 2**  
**Tipos de especificidad de activos para los proveedores**



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas en el municipio de Tiwanaku, 2012.

En la figura 2 se muestran algunas de las especificidades que caracterizan a la provisión de desayuno escolar.

La especificidad de ubicación es muy alta, ya que no existen mercados cercanos en los que los productores podrían vender sus productos una vez procesados. Durante las vacaciones escolares, cuando no proveen para el desayuno, dejan de procesar el yogur y procesan queso, sin rentabilidad alguna:

“No podemos vender este yogur en La Paz (la ciudad), luego hacemos queso natural, pero terminamos en bancarrota, en un queso entra 4 litros de leche y se vende en 10 Bs mientras que cada litro de leche cuesta 4 Bs<sup>10</sup>” (entrevista p.2).

Esto muestra la alta especificidad de ubicación en términos de mercado, volumen y precios a los cuales no podrían acceder en ningún otro lugar.

La especificidad humana también es alta, teniendo en cuenta que se necesita construir habilidades específicas. Sin embargo, existe la posibilidad de utilizar los conocimientos adquiridos en otras actividades.

También se han realizado inversiones específicas en términos de dinero, tiempo y prestigio. Pese a que las inversiones no son altas tienen sus propios costos de oportunidad. No se encontraron inversiones exclusivas u otro tipo de especificidades, puesto que los productores se encontraban produciendo leche antes de entrar en el contrato y continuarán con su producción incluso si el contrato termina.

## Frecuencia

La frecuencia de la adquisición de desayuno escolar es muy alta, por lo tanto, la transacción está mediada por un contrato y las estrictas reglas formales de la contratación pública. Sin embargo, durante la adquisición y entrega de los desayunos escolares tres

---

10 Precio de venta directa al consumidor.

etapas diferentes fueron identificadas cada una con su propia frecuencia que incrementa o disminuye los costos de transacción:

### *i. Ex ante: firma del contrato*

Como muestra la tabla 3, contratar cada 6 meses incrementa los costos de transacción para el municipio, que consisten en costos de obtención de información, negociación, influencia y cabildeo. Para los proveedores, los costos de transacción se reducen por la posibilidad de renegociación que les permite adaptarse a cambios en los precios de los productos básicos. Esta estrategia permitió a los proveedores continuar ofreciendo las raciones durante una subida de precios del azúcar en 2010. Los costos de formalización son altos para los proveedores que se ven obligados por ley a cumplir con los requisitos, condición para acceder a este mercado.

**Tabla 3**  
**Frecuencia y costos de transacción *ex ante***

Frecuencia: cada seis meses			
Tipo de costos de transacción	Municipio	Proveedores	
Obtener información	+	+	+ aumentan los costos - disminuyen los costos
Influencia y cabildeo	+	-	
Negociación	+	-	
Formalización	-	+	

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas en el municipio de Tiwanaku, 2012.

### *ii. Durante la transacción: distribución*

Los proveedores enfatizaron que resulta difícil la transición de informalidad a formalidad, que en este caso representa la entrega diaria del desayuno escolar (ver tabla 4):

Si usted vende a un mercado puede llevar su producto o no, puede llevar un día y el otro no, no hay problema con eso, pero para el

desayuno escolar tiene que estar ahí todos los días sin falta (entrevista p.1).

El mayor reto era ofrecer todos los días, ahora esto es una cosa seria que no puede fallar (entrevista p.3).

Los productores no tomaron en cuenta que el tiempo para las tareas de la agricultura y del hogar se reduciría por su participación en la elaboración y entrega de alimentos a las escuelas:

A veces no había nadie para procesar el yogur, todo el mundo estaba ocupado con sus tareas, tuvimos que rogar a los asociados o terminamos haciéndolo nosotros mismos, en el desayuno escolar no se puede fallar (entrevista p.1).

**Tabla 4**  
**Frecuencia y costos de transacción “durante”**

Frecuencia: veinte días al mes			+ aumentan los costos - disminuyen los costos
Tipo de costos de transacción	Municipio	Proveedores	
Adaptación a la formalidad	-	+	- disminuyen los costos
Coordinación	+	+	

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas en el municipio de Tiwanaku, 2012.

### ***iii. Ex post: gestiones para obtener los pagos***

Después de pasar por el proceso de contratación y de la entrega, los proveedores tienen que cumplir todavía una etapa más para finalizar la transacción, un paso que es crucial y del que depende la sostenibilidad del negocio: el proceso para obtener los pagos del municipio. Este proceso no solo tiene un costo de oportunidad sino también altos costos de transacción representados por costos de gestión (ver tabla 5).

El proceso se inicia con la entrega del desayuno cuando un miembro de la junta escolar firma y sella las constancias de recepción en las escuelas. El líder u otro representante de la asociación

elabora un informe detallado sobre las raciones entregadas al cual se adjuntan las constancias de recepción. El informe es entregado a la oficina administrativa del municipio donde toda la información es verificada, y si no hay observaciones el pago es procesado. Esto implica que al menos una persona debe realizar constantes visitas al municipio para comprobar si el pago ha sido procesado y de haber observaciones el informe tendrá que ser corregido y comenzar el proceso de nuevo.

Los proveedores han remarcado la dificultad que esto representa para ellos. Por ejemplo, una de las asociaciones proporcionó el producto durante 15 días pero los representantes de la junta escolar no estuvieron a tiempo para firmar los recibos por lo que hubo que ir a buscarlos repetidamente a la escuela y más tarde a sus casas con los recibos para obtener su firma y luego el sello.

Otro entrevistado sostuvo que a causa de las dificultades que tenían para escribir sus informes, la directora de la oficina del desayuno escolar se hizo cargo de elaborarlos por ellos, luego hubo cambio de directora y con ello se planteó la incertidumbre para los productores sobre la elaboración de sus informes.

**Tabla 5**  
**Frecuencia y costos de transacción *ex post***

Frecuencia: cada 15 días			+ aumentan los costos - disminuyen los costos
Tipo de costo de transacción	Municipio	Proveedores	
Costos de gestión	-	+	

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas en el municipio de Tiwanaku, 2012.

## **Incertidumbre**

Se identificó dos diferentes fuentes de incertidumbre para los proveedores del desayuno escolar: una relacionada a los cambios climáticos y sus efectos en la disponibilidad de forraje, y otra referida a la relación entre los productores y los funcionarios de los municipios. Sobre esta última se observó que la directora

de la oficina de desayunos escolares estaba muy comprometida en apoyar a los productores, tomó la inclusión de los productores como una meta personal (en entrevista m1) y se encargó de redactar los informes mensuales que los proveedores debían elaborar. Esta motivación le ganó el respeto y apreciación de todos los proveedores:

... del municipio creo que quien hace el mayor sacrificio es ella... Estoy en esto por casi tres años y solo ella nos ha llevado a los talleres con las ONG, solo ella (entrevista p1).

Ella nos ayuda en gran manera, y gracias a ella es que estamos proporcionando la leche porque nadie pensó en esto antes, las grandes empresas (de la ciudad) siempre estaban ofreciendo al desayuno escolar... (entrevista p4).

Por este motivo el cambio de directora causó incertidumbre en los pequeños productores quienes se preguntaban si es que la nueva autoridad estaría dispuesta a ayudarlos o si se limitaría a hacer su trabajo.

Este tipo de incertidumbre está relacionada también con el gobierno municipal en general, los pequeños productores son conscientes de que un cambio de gobierno podría resultar en un cambio en las políticas. Como no hay garantía de que el próximo gobierno municipal les compre a ellos, aseguran que la provisión del desayuno escolar es un logro social que no les arrebatarán sin luchar:

Hasta ahora (el municipio) nos han apoyado, pero no sabemos qué pasará con el siguiente alcalde, ¿tal vez no estén dispuestos a comprar de nosotros?... En ese caso, por supuesto, tendremos que tomar medidas... (entrevista p2).

¿Cómo iban a decir que no va a comprar de nosotros? Ellos tienen que dar prioridad y favorecer a su propia gente... tendríamos que unirnos incluso con la junta escolar para no permitir que esto suceda (notas de campo p1).

Frente a la incertidumbre, los pequeños productores reaccionarían con medidas de presión, cabildeo y gestión de este mercado. La organización de dichas actividades también representa costos de transacción que usualmente los líderes de las asociaciones tienen que cubrir: a mayor incertidumbre mayores costos de transacción.

## **El ambiente institucional**

### **El rol del municipio**

El municipio tuvo un papel vital en la inclusión de los productores, cuando se propuso comprar a productores locales no habían oferentes y tuvo que salir a buscarlos, proponerles organizarse y garantizar que tendrían preferencia. Sin embargo, el apoyo a los pequeños productores se detuvo allí. Los productores recibieron mucha ayuda de la directora de la oficina del desayuno escolar, pero esta ayuda no era parte de las responsabilidades de su trabajo sino una acción voluntaria que asumió motivada por sus propias convicciones. Por lo tanto, cuando se retiró de sus funciones la sostenibilidad de la relación fue puesta en duda. La evidencia muestra que el apoyo a los pequeños productores se asentó en la voluntad, personalidad y compromiso de algunos funcionarios y empleados, y no en un objetivo programático, meta institucional o política pública.

### **Función de las organizaciones de apoyo**

El apoyo de las organizaciones, tanto del gobierno como de las ONG, ha jugado un papel fundamental en la inclusión de los pequeños productores en la prestación del desayuno escolar en Tiwanaku. Su primera acción fue tomar la iniciativa de brindar desayuno escolar a los estudiantes, luego pusieron en marcha programas de asistencia técnica a los productores lecheros y de fortalecimiento a las organizaciones de productores de leche de

las diferentes comunidades. Cuando se presentó la oportunidad de provisión del desayuno escolar brindaron capacitación, seguimiento y donaciones de instrumentos de medición, estufas, sartenes y hornos. También canalizaron fondos de otros donantes internacionales.

Sin embargo, a pesar de que los pequeños agricultores valoran el apoyo recibido también son conscientes de que no es suficiente frente a sus grandes limitaciones; afirman que las visitas y la formación que reciben son muy esporádicas y que en realidad necesitan orientación constante para interiorizar los procesos.

## Conclusiones

La teoría de costos de transacción ha demostrado ser muy útil en el análisis de las condiciones que rodean a una iniciativa como la presentada aquí. Al observar los factores determinantes de los costos de transacción, muchos fracasos y éxitos en la integración de los pequeños productores al mercado podrían ser explicados. En el estudio de caso de Tiwanaku, las fuentes más importantes de los costos de transacción son la racionalidad limitada, la frecuencia y la especificidad de los activos. La incertidumbre política pone en riesgo la sostenibilidad de la inclusión de los pequeños productores. Las acciones realizadas por los emprendedores de las comunidades representan una gran inversión en tiempo, expectativas, prestigio y todos los esfuerzos que representa “cruzar el puente” de la informalidad a la formalidad.

El programa de desayuno escolar en Tiwanaku constituye una excelente oportunidad para mejorar las condiciones de vida de los productores involucrados. También una oportunidad de capacitación con el fin de llegar a otros mercados y para que los pequeños productores se organicen y formalicen, además de la oportunidad para poder escalar en la cadena de valor de la leche.

Si bien este mercado se constituye en una opción segura con buenos precios, alto volumen de demanda y cercanía, sin embargo, el éxito del acceder a él radica en que se puedan identificar

los costos de transacción y trabajar en la forma más efectiva de reducirlos, puesto son estos costos los que impiden que se establezca una relación en la que los pequeños productores salgan beneficiados más allá del hecho de ganar experiencia. Esta relación en muchos casos podría ser negativa y ocasionar el abandono del mercado formal por parte del pequeño productor. Por lo tanto, la inclusión a un buen mercado por sí misma no resuelve los dilemas de los pequeños productores y no garantiza su *permanencia* en este mercado.

En términos de soberanía alimentaria, el mercado del desayuno escolar se constituye en la *praxis* de la soberanía alimentaria desde el Estado y los gobiernos locales, es decir, se pone a prueba la posibilidad de que éstos ejerzan soberanía alimentaria al comprar productos locales o regionales, que al mismo tiempo sean culturalmente aceptados. Al promover el consumo de productos locales y saludables el Estado ejerce *soberanía en el plato público*, promueve el desarrollo local e influye en los hábitos alimenticios de los niños y de la población en general, por lo cual el mercado del desayuno escolar se considera un instrumento con un alto potencial para alcanzar la soberanía alimentaria.

## Bibliografía

- Allen, D.; Dean, L.  
2005 “Agricultural Contracts” en Menard, C.; Shirley, M.M. (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*, Springer, pp. 465-490.
- Bachev, H.  
2004 “Efficiency of Agrarian Organizations” en *Farm Management and Rural Planning*, n° 5, Fukuoka: Kyushu University Press.
- CAMBIO  
2010 “El desayuno escolar debe ser de producción local y nutritivo” artículo en *Cambio*, periódico del Estado Plurinacional Boliviano, septiembre.

## CIOEC

2008 *Aporte de las OECA a la soberanía alimentaria. Desayunos escolares*. La Paz: Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas.

Delgado, C.; Narrod, M.; Tiongco, G.; Barros, M.; Catelo, A.; Costales, R. *et al.*

2008 *Determinants and Implications of the Growing Scale of Livestock Farms in four Fast-growing Developing Countries*, Research report 157. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute.

Dorward, A.; Poole, N.; Morrison, J.; Kydd, J.; Urey, I.

2003 Markets, Institutions and Technology: Missing Links in Livelihoods Analysis. *Development Policy Review*. Overseas Development Institute, 323.

Eaton, D.; Meijerink, G.; Bijman, J.

2008 *Understanding Institutional Arrangements: Fresh Fruits and Vegetable Value Chains in Africa*. Stichting DLO: Wageningen.

Elías, B.

2008 *Los cambios en la normativa de contrataciones estatales (1990-2007)*. La Paz: CIPCA.

## FAM

2008 *El desayuno escolar en Bolivia. Diagnóstico de la situación actual*. Bolivia.

Kaplinsky, R.; Morris, M.

2001 *A Handbook for Value Chain Research*. Brighton: Institute for Development Studies. International Development Research Center (working paper).

Milgrom, P.; North, D.; Weingast, B.

1990 "The role of Institutions in the Revival of Trade: the Law Merchant, Private Judges, and the Champagne Fairs" en *Economics and Politics*, 1-23.

Rich, K. M.; Narrod, C. A.

2010 "The Role of Public-Private Partnerships in Promoting Smallholder Access to Livestock Markets in Developing Countries" en *IFPRI Discussion Paper 01001*, julio.

Simon, H.

1982 *Models of Bounded Rationality*. Cambridge, MA: MIT Press.

Tadelis; Williamson, O.

2010 *Transaction Cost Economics Handbook*, California.

Wallis, J. J.; North, D.

1986 “Measuring the Transaction Sector in the American Economy” en *Long Term Factors in American Economic Growth*, Engerman, S.L.; Gallman, R.E., University of Chicago Press.

Williamson, O.

2000 “The New Institutional Economics: Taking Stock Looking Ahead” en *Journal of Economic Literature*, vol. XXX-VIII, pp. 595-613.

1993 “The Evolving Science of Organization” en *Journal of Institutional and Theoretical Economics*.

1985 The Economic Institutions of Capitalism en *Free Press*, New York.

1979 Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations en *Journal of Law and Economics*, vol. 22, n 2 , pp. 233-261.