INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS - OEA

REUNION TECNICA Y DE PLANEAMIENTO DEL PROGRAMA HEMISFERICO DE COMERCIALIZACION, SAN JOSE, COSTA RICA

7-15 de abril de 1975

San José, Costa Rica

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS — OEA

DIRECCION GENERAL

PROGRAMA HEMISFERICO DE COMERCIALIZACION

Preparado por: Coordinación del Programa Hemisférico de Comercialización

REUNION TECNICA Y DE PLANEAMIENTO DEL PROGRAMA HEMISFERICO DE COMERCIALIZACION

7 - 15 DE ABRIL DE 1975

San José, Costa Rica

Mayo de 1975

CONTENIDO

REUNION TECNICA Y DE PLANEAMIENTO DEL PHC

I. INTRODUCCION:

El personal técnico internacional de comercialización agropecuaria del IICA realizó una reunión del 9 al 15 de abril de 1975 en Santo Domingo, República Dominicana, con el fin de discutir y analizar la política técnica del Programa del PHC y establecer criterios técnicos para su futuro desarrollo. Esta reunión se llevó a cabo en la República Dominicana, a razón de que en este país el IICA iniciará próximamente un Proyecto Intensivo-Integrado de Comercialización bajo contrato con la AID/República Dominicana (US$294.000). De esta manera, la reunión fue financiada por el "Grant" IICA/AID-Washington de Comercialización y llenó uno de los requisitos de este "Grant"[1/] y la Actividad IV.P.3 del IICA.

También, el equipo del PHC participó con distintos trabajos durante los días 7, 8 y 9 de abril en el Primer Seminario Nacional de Comercialización Agropecuaria para Ejecutivos. Esta cooperación se llevó a cabo, a solicitud de la Secretaría de Estado de Agricultura (SEA) y de la Representación del IICA en República Dominicana. Para información más detallada de esta actividad, ver Anexo 1. Cada especialista preparará un trabajo escrito, los que serán publicados por la SEA posteriormente. (Ver títulos de los trabajos en el Anexo 2).

1/ "Grant" AID/La-G-1057 (Regional).

II. OBJETIVOS Y ORGANIZACION DE LA REUNION TECNICA:

Los objetivos de la Reunión Técnica del PHC fueron los siguientes:

A. Revisar en su totalidad la política del PHC y establecer criterios más específicos con respecto a sus objetivos, estrategia, funciones, e identificación y selección de proyectos de comercialización.

B. Analizar los aspectos relativos a proyectos intensivos de impacto, particularmente el actual proyecto en la República Dominicana, con énfasis especial en el diseño y ejecución del estudio de diagnóstico.

La reunión se dividió en las siguientes partes:[1/]

1. Un análisis del Programa, resumiendo su progreso y limitaciones; y una revisión total de la política y la estrategia del PHC.

2. Un análisis de los proyectos del PHC en cuanto a los criterios de selección, impacto, etc.

3. Se analizó una estrategia para la implementación de proyectos intensivos-integrados de comercialización agropecuaria utilizando el caso de República Dominicana.

4. Finalmente, se discutió sobre otras actividades consideradas como prioritarias: investigación y publicaciones en comercialización.

Cada uno de los puntos mencionados se describirán más detalladamente en los siguientes párrafos:

1/ Los principales documentos distribuidos para base de discusión fueron los siguientes: Informe, Reunión Técnica Anual 1974; Aplicación de la Estrategia del PHC a Nivel de País; Metas e Indicadores Verificables del PHC.

III. ANALISIS DEL PROGRAMA:

A. PROGRESO Y LIMITACIONES:

La reunión se inauguró con un breve resumen del progreso y las limitaciones. Se dio referencia a las recomendaciones establecidas durante la Reunión Técnica de 1974 y su cumplimiento.

Existe la siguiente situación:

1. Se notó un aumento en la integración y concentración de las actividades de proyectos, particularmente en la Zona Andina y en Las Antillas; por ejemplo, actividades sobre mercados centrales en Perú, sistemas de comercialización de productos alimenticios en Venezuela y proyecto intensivo de comercialización en Santo Domingo, República Dominicana.

   Además se encuentran en marcha o bajo estudio cinco países donde se podría realizar un proyecto intensivo de impacto. Estos países son: Perú, Colombia, Costa Rica, República Dominicana y Haití.

2. Un aumento en la articulación de las actividades del PHC con otros programas del IICA; por ejemplo, PHC/Gestión (Panamá); PHC/organización campesina, Zona Norte; y otras actividades en las Zonas Andina, Sur y Las Antillas.

3. Generación de recursos financieros adicionales externos; por ejemplo, "Grant" AID, $88.000; Canadá/Haití, aproximadamente $14.000; información sobre comercialización para países centroamericanos (ROCAP), $8.000; la SEA/IICA en República Dominicana, $294.000.

En términos generales, el grupo consideró que se ha notado un progreso significativo durante el último año y que la mayoría de las metas establecidas se habían alcanzado. Sin embargo, persisten algunos factores limitantes, para acelerar el impacto del PHC en América Latina, como son los siguientes:

a) Falta de fondos y de recursos humanos adicionales.

b) Persistencia de actividades para "apagar incendios".

c) Falta de concentración en proyectos de impacto verdaderos.

d) Restricciones impuestas por la mecánica operativa actual del IICA al desarrollo de auténticos proyectos de impacto y a una acción más concentrada del PHC.

B. POLITICA TECNICA:

La política técnica del Programa de Comercialización del IICA fue examinada, desde el punto de vista de sus dos años y medio de experiencia y aplicación. Existen tres proposiciones sobre las cuales se basa esta política:

Proposición #1:

La producción y comercialización de productos alimenticios en los países latinoamericanos es un elemento muy importante del sistema socioeconómico.

Proposición #2:

El desarrollo económico se puede acelerar por medio de reformas a la comercialización agrícola, lo cual reduce sustancialmente el riesgo de

incertidumbre con que se enfrentan los participantes en el mercado, especialmente aquellos de bajos ingresos, generando estímulos económicos para incrementar la producción, adoptar tecnologías más productivas y adecuar su acción a las regulaciones o cambios institucionales, todo lo cual aumenta las oportunidades de progreso socioeconómico.

Proposición #3:

Un análisis breve de la situación histórico-institucional en comercialización en América Latina lleva a concluir que:

1. En mayor o menor grado existen estructuras "duales" de comercialización, que por un lado presentan tecnologías, instituciones y organización eficientes que atienden la comercialización de grandes agricultores y de productos de exportación que tienden a causar desequilibrios de dominación y extravisión respectivamente. Por otra parte está la estructura que atiende la comercialización de los pequeños productores, la que presenta altas pérdidas físicas, mayores riesgos, y una gran cantidad de intermediarios, todo lo cual resulta en menores beneficios y una producción menor a la potencial proveniente de las fincas de los pequeños productores.

2. Tradicionalmente, las políticas han estimulado la formación de esta estructura "dual". Recientemente además han existido políticas "neutras" de reformas de comercialización que buscan mayor eficiencia en estos procesos. Estas políticas e instrumentos "neutros" de comercialización pueden ser perjudiciales para los pequeños productores,

ya que la capacidad de respuesta de los "grandes agricultores" es siempre mayor; el resultado final puede dar mayores beneficios a los grandes productores y menores beneficios a los pequeños.

3. Por ésto, se hace indispensable que los gobiernos de América Latina desliguen más esfuerzos a desarrollar políticas e instrumentos de comercialización especialmente dirigidos a beneficiar a los pequeños productores. Esto puede significar en muchos casos, la creación de canales de comercialización discriminados para los pequeños productores en forma transitoria.

4. En general, existen muy pocas experiencias exitosas en este campo de políticas e instrumentos dirigidos al beneficio de pequeños productores. Por ésto, el PHC puede tener un rol innovador y esencial en la generación de nuevas estrategias de desarrollo rural si es capaz de identificar un cuerpo de experiencias exitosas en este área y generar modelos prácticos que sirvan para el diseño de políticas e instrumentos en este sentido.

Se entiende que la base de este enfoque sería la organización de campesinos y pequeños y medianos agricultores.

5. Bajo este enfoque, los problemas de abastecimiento y distribución urbana de alimentos tendrían una prioridad secundaria, a pesar de reconocer que los gobiernos actualmente dan una prioridad muy alta a estos problemas.

El modelo, que se demuestra en la siguiente página (Figura 1), no pretende representar el funcionamiento de los sistemas de comercialización,

FIGURA 1

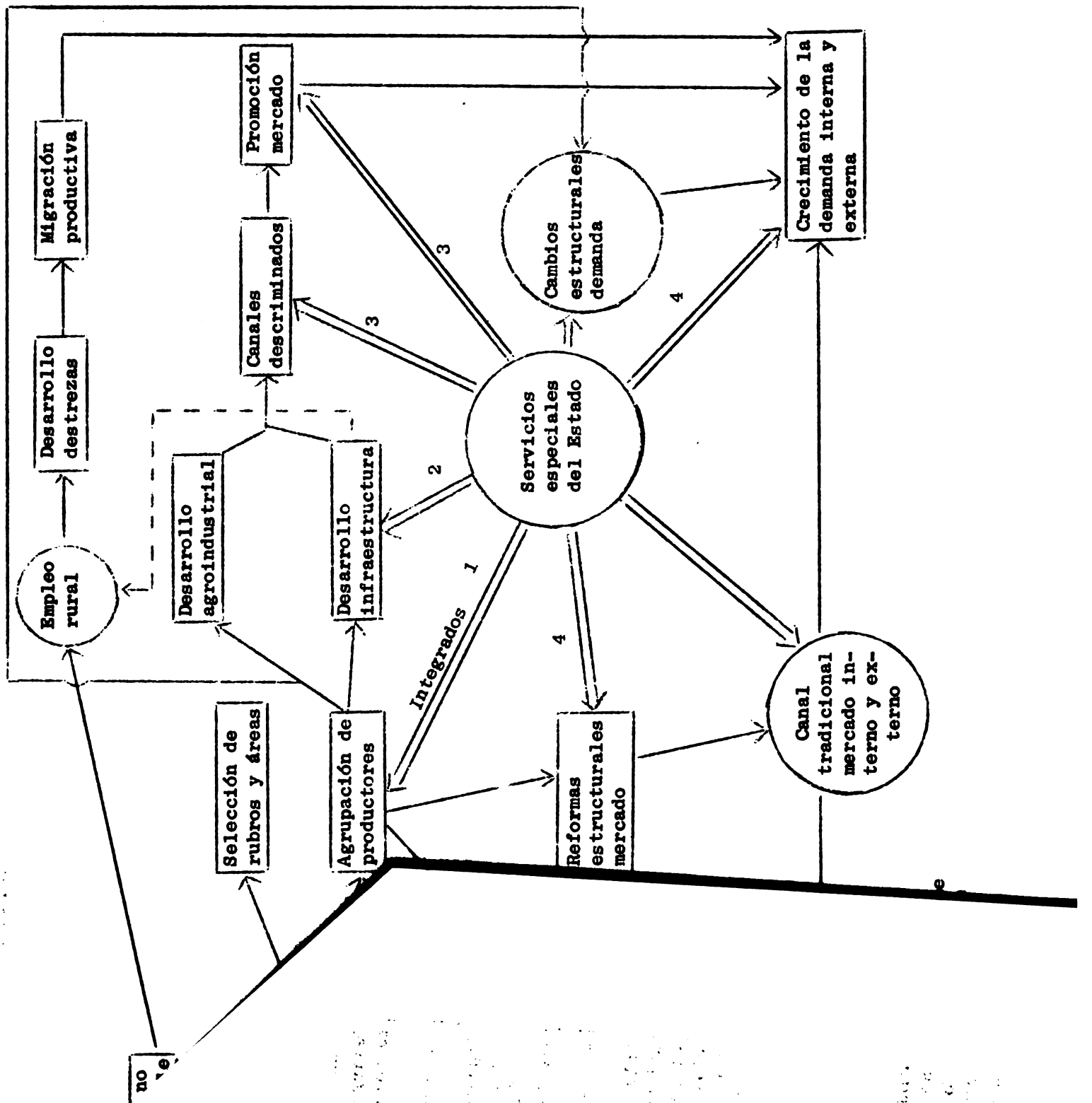
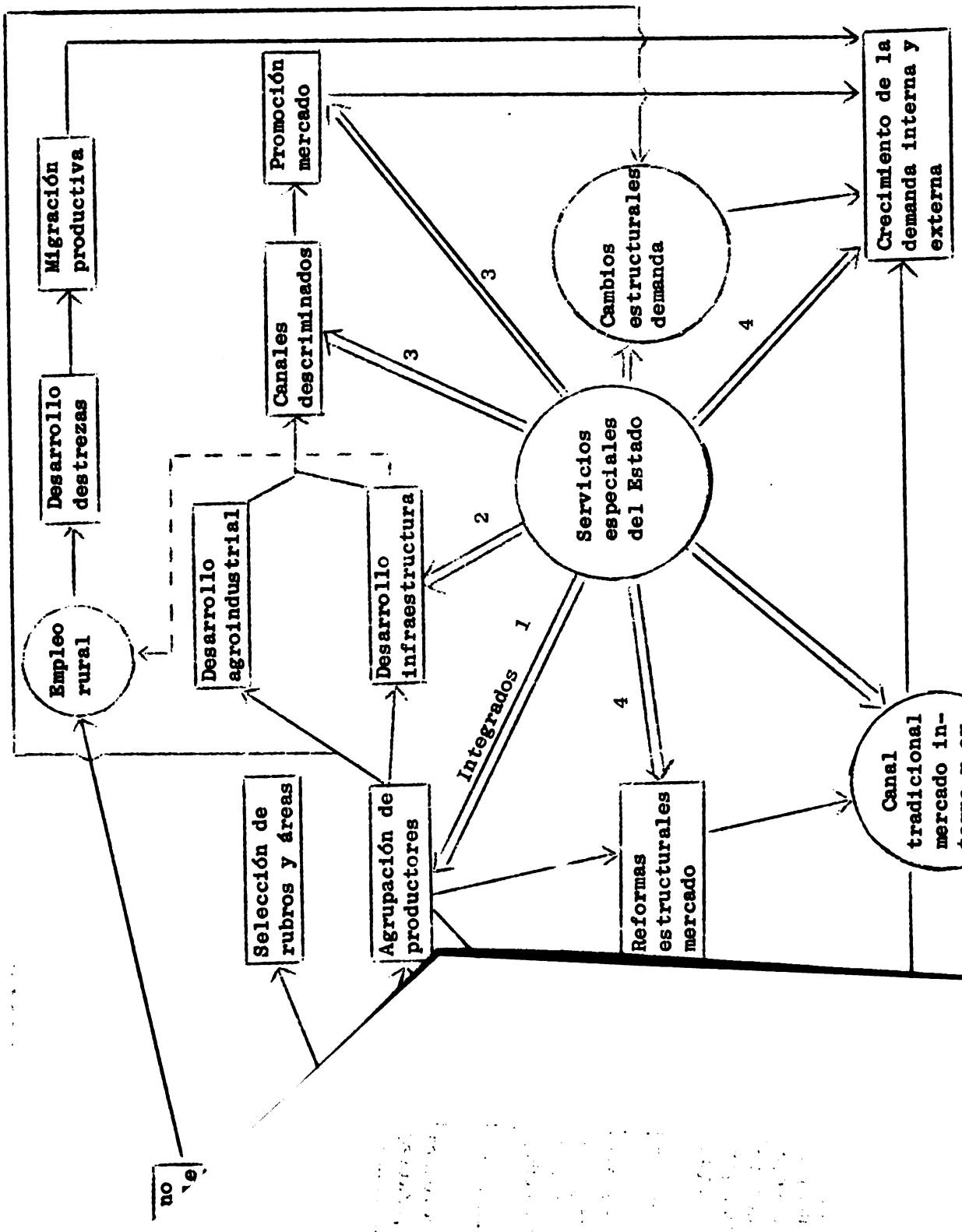


FIGURA 1



sino identificar el marco de referencia de los objetivos específicos del PHC. Los objetivos específicos sugeridos por el grupo, basados en el "modelo nuevo" del marco de referencia para el PHC se encuentran en el Anexo 3. Las líneas gruesas que representan los servicios especiales del Estado indican las áreas de actuación del PHC con organismos nacionales.

Este enfoque expresa claramente los alcances de los objetivos del Plan General del IICA y las implicaciones que el mismo tiene en cuanto a la instrumentalización de la acción de cooperación técnica por parte del IICA.

Posteriormente, se divulgará una descripción detallada del modelo que muestra las etapas de la contribución de la comercialización al desarrollo rural. Inclusive, está previsto, como una acción de prosecución de la Reunión Técnica en República Dominicana, un seminario en la Dirección General sobre este tópico (ver página 16, acción D.3).

C. ESTRATEGIA:

La estrategia general para implementar la política del Programa, como todos los programas del IICA, es el fortalecimiento institucional. El grupo enfatizó que los estudios de diagnóstico del subsistema institucional de comercialización son vitales para identificar el qué, cómo, cuándo y dónde del fortalecimiento institucional. También se creyó en la necesidad de mejores diagnósticos en el IICA (PAINP); además, el diagnóstico debe sugerir las políticas más apropiadas.

RECOMENDACION

El grupo recomendó examinar y probar el "modelo" y los objetivos específicos correspondientes, como una guía, empezando con el nuevo ejercicio. El mecanismo para hacer ésto es: desarrollar la investigación aplicada con organismos nacionales, pero manteniendo los objetivos actuales del Programa, hasta que se asegure racionalmente de que el cambio puede ser factible. A pesar de que el grupo en general consideró que el "modelo" era útil, algunos especialistas expresaron que no era válido para todos los países y que posiblemente no ayudaría a las instituciones de comercialización en todos los países a mejorar sus sistemas de comercialización. Por ejemplo, puede ser que para un gobierno no sea prioritario el mejoramiento de la situación del pequeño agricultor y mucho menos a través de la reforma del mercado (pero para el IICA sí lo es prioritario).

Específicamente, fueron recomendados los siguientes aspectos:

1. Continuar con la presente orientación de la política técnica del Programa y aplicar la "nueva estrategia", basada en el "nuevo modelo" del PHC en un proyecto intensivo-integrado de impacto en algún país en que haya viabilidad política para probar la nueva estrategia.

2. Promover este tipo de proyecto intensivo dentro del país que PAINP indique. (Existen algunos ejemplos para la aplicación de esta estrategia en Haití, Costa Rica, República Dominicana, Perú y Colombia).

El "modelo" debe tener una orientación humanista base, que no sea convencional, en relación con el objetivo de aumentar la producción y la productividad.

IV. PROYECTOS:

El grupo indicó que había que formular verdaderos proyectos, siguiendo los lineamientos de un buen PAINP, que duren varios años, para evitar las actividades "sueltas" sin impacto. Por otro lado, los proyectos acertados dependen del interés que tenga el país en programas para el mejoramiento de la comercialización agrícola.[1/] Consecuentemente, la selección de país y proyecto se vuelve crucial. Se sugirieron los siguientes criterios:

A. PROCESO PARA ELABORAR UN PROYECTO DE COMERCIALIZACION:

Se sugirió que el proceso para elaborar proyectos de comercialización agropecuaria se basaría en los siguientes aspectos:

1. Identificar la comercialización como problema prioritario del país.

Criterios de selección - país:[1/]

a) Cuando el PAINP lo determine prioritario.

b) Cuando no hay PAINP, PAINP defectuoso o incompleto, se determina según el diagnóstico del subsistema de comercialización.

c) Combinación de a) y b).

d) Proyectos intensivos y de impacto financiados con fondos externos; por ejemplo, República Dominicana.

1/ Ver en Anexo 4 algunos criterios complementarios de PAINP que se desarrollaron.

2. Organismo(s) prioritario(s) para el IICA, en base al PAINP y al diagnóstico del sistema de comercialización.

Criterios de selección - proyectos:

a) Organismo central (o "clave") puede ser un organismo a crear; por ejemplo, Panamá.

b) Organismos ejecutores responsables de la comercialización para pequeños productores y campesinos - organismo de planificación.

c) Organismos clave que tienen recursos mínimos necesarios, para implementar reformas seleccionadas para mejorar sus programas y proporcionar personal de contrapartida a la acción de los especialistas del IICA.

3. Convertir las acciones prioritarias del(los) organismo(s) de comercialización en actividades integradas de un proyecto.

B. PROYECTO INTENSIVO:

Se presentó un breve resumen sobre el proyecto intensivo en República Dominicana. Subsecuentemente, se discutió sobre el análisis de sus objetivos, obligaciones y estructura del programa.

Se identificaron y programaron las etapas para implementar el proyecto intensivo de República Dominicana, resumiéndolo en su simple "pert" para los eventos y actividades propuestos para el diagnóstico. También se analizaron las actividades de administración y coordinación.

Las experiencias del equipo del PHC y del Dr. Harold Riley fueron incorporadas en el proceso de planificación del Proyecto Intensivo de República Dominicana. Se le dio un énfasis especial a la estrategia del Programa orientada hacia el pequeño y mediano agricultor y a los programas integrados de reforma del mercado.

Se discutió la forma de cómo se va a institucionalizar la metodología de diagnóstico dentro de la SEA, para asegurar un mecanismo de acción para la planificación y formulación de política de programas de comercialización y la coordinación interinstitucional del subsistema institucional de comercialización de República Dominicana.

Se espera que las experiencias adquiridas por el equipo del PHC en el Proyecto Intensivo de República Dominicana puedan servir como base para otros proyectos de impacto en otras Zonas del IICA.

RECOMENDACION

Mejorar la elaboración de los PAINP; mientras éste se logra, los diagnósticos de comercialización son necesarios.

V. OTROS TEMAS:

A. INVESTIGACION:

La investigación, además de proveer información de cómo opera el sistema existente, también debe considerar las alternativas de política, igualmente en términos de eficiencia como de equidad. La investigación es prioritaria como punto de partida. Se deben hacer preguntas, entre otras, como: "¿qué desean los gobiernos lograr con los pequeños agricultores?"; "¿cuáles son las posibles contribuciones del sistema de comercialización para alcanzar estos objetivos?

El grupo destacó unánimemente la necesidad de colaborar con los organismos nacionales en investigación aplicada. Además, debe tratar de incluirse en cada proyecto una actividad de investigación, relacionada con políticas e instrumentos de comercialización para beneficiar al pequeño agricultor y campesino.

El grupo enfatizó que si el IICA va a tomar liderazgo debe hacer investigación y no repetir lo que ya se ha hecho.

B. PUBLICACIONES:

El PHC tiene una lista considerable de publicaciones hechas por los especialistas y los organismos contrapartes. Sin embargo, las publicaciones están dispersas. Hay que identificar áreas de concentración de publicaciones para alcanzar impacto en las áreas más problemáticas en América Central.

El Programa de Comercialización del IICA definitivamente debería aceptar como una de sus responsabilidades la publicación y diseminación de las investigaciones de comercialización y materiales de información. El criterio para la publicación de materiales debería ir más allá de la noción de una buena comprensión y un documento bien escrito.

El Programa está basado en una filosofía de desarrollo que combina el interés humanísta del IICA con el beneficio de la comercialización agropecuaria. Debería ser considerada como un elemento importante en el proceso dinámico del desarrollo en términos de prioridades de una política de publicaciones. Debe darse entonces a esas publicaciones que apoyen esa filosofía.

VI. ACCIONES RECOMENDADAS PARA CORTO PLAZO:

Las discusiones y las recomendaciones del grupo se convirtieron en acciones concretas que deberán ponerse en práctica a corto plazo (ver siguiente lista). Dichas acciones quedaron a cargo de los varios miembros del grupo del PHC. La Coordinación del PHC dará su apoyo y buscará la prosecución de estas acciones para que puedan ser completadas.

A. PROYECTOS:

1) Fomento de proyectos de impacto.

2) Reajustar los proyectos del PHC para dar más énfasis a los organismos clave que puedan influir sobre las políticas de comercialización agrícola en cuanto a una orientación hacia los pequeños y medianos agricultores, individuales o formas asociativas.

B. INVESTIGACION:

1) Actividad de investigación en todos los proyectos del PHC sobre mercadeo en el pequeño agricultor.

C. PUBLICACIONES:

1) Traducción de la publicación de la Universidad Estatal de Michigan, "Improving Food Marketing in Developing Countries: Experiences from Latin America".

2) Publicación sobre centros de acopio en América Latina, basada en las experiencias de cooperación técnica del PHC con la primera publicación de una serie de experiencias en América Latina.

3) Catálogo de publicaciones y/o materiales organizados por el PHC del IICA.

D. OTRAS:

1) Inventario de planes de estudio de mercadeo en las universidades y centros de capacitación.

2) Esquema de la "nueva política-estrategia" del PHC para el desarrollo rural.

3) Seminario de Comercialización en la Dirección General, explicando el nuevo modelo del PHC.

4) Calendario trimestral de actividades con el fin de ver la posibilidad de tener apoyo entre los técnicos en actividades de interés mutuo o para ejecución conjunta.

5) Lista de especialistas en comercialización altamente calificados en distintas especialidades.

Antes de terminar la reunión se mencionó que el Director Regional a.i. de la Zona Andina había manifestado interés para que la próxima Reunión Técnica del PHC se lleve a cabo en la Zona Andina.

VII. LISTA DE PARTICIPANTES:

Carlos Fletschner, Especialista en Comercialización

Norberto Frigerio, Especialista en Comercialización

Ubaldo García, Director de Planificación Prospectiva

Heraclio Lombardo, Representante en República Dominicana

Jerry La Gra, Especialista en Comercialización

Gilberto Mendoza 1/

Héctor Morales 1/

Michael J. Moran, Coordinador del Programa Hemisférico de Comercialización

José Luis Pando, Especialista en Comercialización

Harold Riley, Director del Departamento de Economía Agrícola, M.S.U. 2/

Nelson Suárez, Especialista en Comercialización

J. Pablo Torrealba, Especialista en Comercialización

Hugo Torres, Especialista en Comercialización

1/ Los técnicos Mendoza y Morales son dos candidatos para trabajar en el Proyecto Intensivo de Comercialización en República Dominicana. No asistieron a todas las reuniones internas del PHC.

2/ Invitado a República Dominicana para cooperar con el PHC en el diseño y estrategia de implementación del Proyecto Intensivo de Comercialización SEA/IICA. No asistió a todas las reuniones internas del PHC. Fue financiado por el "Grant" AID/La-G-1057 (Regional).

ANEXO 1

SEMINARIO NACIONAL DE COMERCIALIZACION AGROPECUARIA PARA EJECUTIVOS

ANTECEDENTES:

Durante 1974, la Representación del IICA en la República Dominicana ha cooperado con el Departamento de Economía Agropecuaria de la SEA (Secretaría de Estado de Agricultura) en la evaluación de documentos, análisis de objetivos del subsector en la reestructuración de la División de Mercadeo Agropecuario de la SEA y en la planificación de un programa para capacitar personal del subsector. El IICA ha presentado a la SEA una propuesta en cooperación técnica en comercialización y se espera que al IICA le sea adjudicado en los próximos meses un contrato mediante el cual le daría colaboración técnica al Departamento de Economía Agropecuaria de la SEA. Esta colaboración tiene como actividades principales el diagnóstico del subsector, capacitación en mercadeo, formulación y evaluación de proyectos de comercialización y la preparación de un plan nacional de comercialización integrado con el plan nacional del sector agropecuario. Estas actividades se iniciaron en el período 1974/75 y deben ser continuadas durante tres años.

El objetivo de este Proyecto es de crear las condiciones necesarias para permitir a la División de Mercadeo de la SEA actuar como el orientador y coordinador del subsector y en esta forma mejorar los servicios en mercadeo a nivel de pequeño y mediano productor, los intermediarios y el consumidor. Las metas del proyecto están señaladas en detalle en la propuesta del IICA a SEA para cooperación técnica en comercialización. Sucintamente consisten en crear una base

de información sobre el subsector (diagnóstico), capacitar nacionales en comercialización, crear un sistema de recolección y divulgación de información de precios, y preparar un plan nacional de mercadeo.

Dentro de este contexto, el Seminario Nacional de Comercialización Agropecuaria para Ejecutivos dio la oportunidad de conocer los puntos de vista de las diversas instituciones nacionales que trabajan en comercialización, con el fin de buscar criterios comunes para la búsqueda de soluciones y como un inicio para levantar inquietudes acerca de un sistema racional que cumpla con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

OBJETIVOS DEL SEMINARIO:

1. Permitir el intercambio de información sobre sistemas de comercialización existentes en América Latina con especial referencia a investigación, diagnóstico, capacitación, programas de coordinación institucional.

2. Dar a conocer la situación actual del sistema de comercialización en la República Dominicana.

3. Identificar y discutir los elementos básicos para formular y ejecutar un plan nacional de mercadeo.

Durante dos días y medio aproximadamente, ochenta ejecutivos y técnicos participaron activamente en la Reunión. El equipo del PHC presentó los siguientes trabajos que posteriormente serán publicados por la SEA conjuntamente con los trabajos preparados por naciones y las conclusiones y recomendaciones del Seminario.

ANEXO 2

TRABAJOS TECNICOS PRESENTADOS POR EL EQUIPO DEL PHC

1. Fletschner, Carlos. El papel del estado en el sistema de comercialización y estrategias de políticas de precios.
2. Frigerio, Norberto. Planificación del desarrollo de mercados nacionales.
3. Moran, Michael J. Planificación del desarrollo de la comercialización en una sociedad cambiante.
4. Pando, José Luis. Contenidos y alcances de una política de comercialización agropecuaria.
5. Suárez, Nelson. Efecto de los programas de CORABASTOS sobre el subsistema detallista.
6. Torrealba, J. Pablo. Investigación, diagnóstico y reformas integrales en comercialización agropecuaria y de alimentos.
7. Torres, Hugo. Plan Director de Comercialización en el Perú.

ANEXO 3

OBJETIVOS DE LA "NUEVA" POLITICA - ESTRATEGIA DEL PROGRAMA HEMISFERICO DE COMERCIALIZACION

OBJETIVO GENERAL:

Cooperar con los países en proporcionar mayores beneficios y participación de los pequeños y medianos productores a través del mejoramiento o adecuación de los sistemas de comercialización.

Para ésto, el PHC cooperará con los países en desarrollar las siguientes etapas dentro de una estrategia de desarrollo rural (mejoramiento de los pequeños productores).

OBJETIVOS ESPECIFICOS:

1. La promoción de agrupaciones de pequeños productores en función de la comercialización para aprovechar las economías de tamaño que les permitan ser incorporados a las oportunidades del crecimiento de los mercados.

2. La provisión de los servicios necesarios para ampliar o mejorar la infraestructura de comercialización y agroindustria en beneficio de los pequeños productores organizados aumentando así el ingreso y empleo rural.

3. Promoción de sistemas discriminados de comercialización que permitan a los pequeños productores la incorporación ventajosa a los mercados de productos agropecuarios.

4. Propiciar los cambios estructurales en los mercados tradicionales que permitan el acceso de productos agropecuarios provenientes del subsector campesino a los mercados internos y externos en condiciones ventajosas.

ANEXO 4

CRITERIOS COMPLEMENTARIOS DEL PAINP

1. La composición técnica del PAINP.
2. Vigencia del diagnóstico del país.
   - Fuentes de información utilizadas.
   - Epoca a que se refiere.
   - Claridad con que se definen los objetivos.
   - Claridad con que se define la estrategia para lograr los objetivos.
   - Cercanía de cambio del gobierno.
   - Selección de los objetivos operacionales o instrumentales.
   - Grado de compromiso del gobierno en cuanto a los objetivos.
3. Evaluación comparativa de las oportunidades de comercialización para el IICA dentro de la Zona.
4. Consideraciones explícitas de los objetivos operacionales del país identificado por el PAINP.
   - Los servicios integrados para el pequeño agricultor y campesino toman la comercialización en consideración.
   - Abastecimiento de consumidores de bajos ingresos.
   - Estabilización de precios a productos con especial énfasis en productos de pequeños agricultores y campesinos.
   - Agroindustria y comercialización rural.
   - Distribución de insumos de utilidad principal para pequeños agricultores y campesinos.