

EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MEDIO RURAL

Luciano Martínez
(Compilación y Edición)

ISBN de la obra completa
ISBN-9978-67-040-8

ISBN del segundo tomo
ISBN-9978-67-042-4

Nº REGISTRO DERECHO AUTORAL
010867

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	3
INTRODUCCIÓN	5
I. EL ENFOQUE CONCEPTUAL SOBRE DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MEDIO RURAL	11
1. Agroecología y Desarrollo Rural Sustentable. <i>Andrés Yurjevic</i>	13
2. Imaginarios, Cuentas y una Condición Básica del Desarrollo Sostenible. <i>Leonard Field</i>	31
3. Hacia una Visión Multidimensional del Desarrollo Sostenible en el Medio Rural. <i>Luciano Martínez</i>	41
II. LAS POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MEDIO RURAL	61
1. Desafíos de la Pequeña agricultura Familiar. <i>Manuel Chiriboga</i>	63
2. ¿Qué pasó en Taiwan?. Un Relato de la reforma Agraria y de la Industrialización Rural. <i>Liisa North</i>	89
III. PRACTICAS Y EXPERIENCIAS EN DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE	115
1. Aprendiendo Desde la Experiencia. <i>Guadalupe Tobar</i>	117
2. Importancia de las Percepciones y Representaciones Sobre los Recursos Naturales. <i>Amparo Eguiguren</i>	135
IV. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO	153
1. La Investigación y Desarrollo Tecnológico. Rafael Morales	155
2. Iniciativa Tagua. Rodrigo Calero.....	167
3. Papas, Pesticidas y Políticas. <i>Charles Crissman y Patricio Espinosa</i>	191

II

LAS POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MEDIO RURAL

DESAFIOS DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA FAMILIAR FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN¹

*Manuel Chiriboga V.**

Presentación

El tema de la pequeña agricultura familiar ha sido objeto de atención reciente por parte de los medios de opinión

¹ Una primer versión de este trabajo fué presentado en el Congreso de la Asociación Latinoamericana de Economistas Agrícolas, ALACEA, celebrado en San José, Costa Rica entre el 15 y el 18 de septiembre de 1996.

* Secretario Ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, ALOP.

pública de casi todos los países de la región. La prensa trae información sobre la crisis en que dicho sector está envuelto: como resultado de los altos costos de producción:

particularmente del dinero: así como por el efecto de la competencia que reciben de productos similares importados. En algunos países, donde los procesos de apertura han sido más radicales: el efecto sobre este sector ha sido también dramático. En México, por ejemplo, una evaluación llevada adelante por el FIDA sobre el impacto previsible del NAFTA y de las reformas económicas amenazan fundamentalmente a este sector de productores.³

La pequeña agricultura familiar, a diferencia de las unidades minifundistas y de campesinos pobres y sin tierra, dispone de suficiente tierra, en algunos casos con acceso a agua, produce principalmente para el mercado, de donde la familia obtiene principalmente sus ingresos, ha incorporado cambios tecnológicos: utilizando entre otros. semilla mejorada, fertilizantes y agroquímicos, en algunos casos explota la tierra con apoyo de maquinaria y consigue rendimientos satisfactorios. Se asemeja a la unidad campesina por el hecho de que la actividad productiva se realiza principalmente con el concurso de la familia; y en el caso de organizaciones de tipo asociativo, con el trabajo de los asociados.

Si bien en algunas zonas de América Latina, como el norte de Argentina, Uruguay, el sur de Brasil y Costa Rica, su constitución es muy antigua, en la mayor parte de los países su origen es tardío, desde mediados de los cincuenta. En efecto, la pequeña producción rural surgió en muchos de ellos, como resultado, principalmente, de dos procesos: los de ampliación de la frontera agrícola, y de las acciones de reforma agraria. En dichos países se persiguió concientemente el objetivo de establecer por medio de las políticas redistribucionistas el desarrollo de la pequeña finca familiar. Ello implicaba la asignación de lotes de tierra considerados óptimos desde el punto de vista de las necesidades de subsistencia de la familia.

El sector de la pequeña producción rural jugó un papel esencial en el modelo de industrialización por sustitución de

importaciones, en la medida que, con diferencias entre los países, se constituyó en un productor importante de alimentos básicos y de algunos rubros significativos de exportación. Aun más, fue objeto de políticas y programas específicos en campos como el crédito, la asistencia técnica, la comercialización y aún de proyectos integrales de desarrollo rural. En muchos casos y como consecuencia de lo anterior, se produjeron procesos significativos de innovación tecnológica y de capitalización

En este trabajo discutimos algunos de los desafíos de la pequeña agricultura familiar como efecto de la globalización y evaluamos algunas de sus posibles salidas. Para ello en una primera sección intentamos una definición del sector de pequeños productores y sus diversos estratos, en una segunda analizamos algunos problemas de inserción de los pequeños productores en el mercado: en una tercera parte intentamos cuantificar la importancia de dicho sector en la región, en una cuarta discutimos algunos de los desafíos que la globalización plantea a la pequeña producción y evaluamos algunas alternativas.

I Los pequeños productores rurales como grupo distinto

Se han diferenciado tradicionalmente en la agricultura latinoamericana dos tipos básicos de unidades productivas: las empresas agropecuarias y las unidades campesinas. Ello hace de la estructura agraria de la región, una básicamente bimodal (FAO/RLAC:1994). Se ha señalado también la aparición más reciente de un sector de mediana empresa, que parece combinar atributos de los tipos anteriores. Sin embargo, ella ha sido poco estudiada. En la base de esta diferenciación está el objetivo básico de la producción y el tipo de fuerza de trabajo predominante. Las empresas persiguen maximizar la tasa de ganancia y las utilidades y realizan su actividad con el empleo de trabajadores asalariados, mientras que las unidades campesinas tienen como objetivo principal la reproducción de la unidad familiar y de la unidad de producción, sobre la base del trabajo familiar.

Además de esas diferencias básicas se han destacado otras:

ATRIBUTOS	AGRICULTURA VCAMPESINA	AGRICULTURA EMPRASARIAL
Objetivo de la producción	Reproducción de los productores de la UP.	Maximizar tasa de ganancia
Origen de FT	Familiar e intercambio. Ocasionalmente asalariada	Asalariada
Compromiso del jefe con la FT	Absoluta	Inexistente
Tecnología	Alta intensidad de MO, baja de capital e insumos	Alta densidad de capital
Destino de la producción	Meercado y autoconsumo	Mercado
Actitud ante riesgo	Evasión	Internalización
Componentes del ingreso	Ingreso familiar, parte en dinero parte en especie	Salario, renta, ganancias
Criterio intensificación de trabajo	Máximo producto total	Productividad marginal mas salario

Fuente A. Schejtman

Estos tipos básicos: las empresas y los campesinos, no constituyen unidades homogéneas, por el contrario existe fuertes variaciones al interior de cada tipo, en relación a los atributos básicos. Aun más, sus características están fuertemente influidas por el contexto en que se desenvuelven, lo que da lugar a procesos de transición entre subgrupos y al interior de estos tipos básicos. En un trabajo anterior hemos distinguido entre los campesinos. dos tipos básicos en relación con los recursos que manejan y los ingresos que obtienen. Así distinguimos los grupos campesinos con recursos insuficientes dedicados a la producción de subsistencia y fuertemente integrados al mercado laboral; y, los pequeños productores agropecuarios, con recursos suficientes y con capacidad de subsistir con base de la actividad agropecuaria² Es necesario destacar que entre estos dos grupos básicos existe también, tanto situaciones intermedias. como procesos de transición.

Las diferencias básicas entre estos dos tipos de productores campesinos están dadas también por el objetivo de la producción agropecuaria, subsistencia y solo excedentes al mercado en el primer caso, mercado principalmente en el segundo; origen salarial de los ingresos monetarios entre los campesinos con recursos insuficientes y agropecuario entre aquellos con recursos suficientes, incorporación de cambio tecnológico en el segundo, puntual en el primero, trabajo casi totalmente familiar en el primero, mayor uso de fuerza de trabajo asalariado en el segundo, la existencia periódica aun cuando no constante; de excedentes reinvertibles en el segundo caso y su ausencia completa en el primero. A ello se añade la participación, en muchos casos, mas no siempre, de los pequeños productores agropecuarios en organizaciones de productores y su acceso a apoyos institucionales, en forma de

2 Los recursos a los que nos referimos son principalmente , pero no exclusivamente, tierra y agua. Igualmente son importantes los recursos organizativos (el capital social) y de capital humano, la información y el capital fijo. Se trata de una cuantificación relativa al tipo de productos y mercados que atienden. Las necesidades de tierra y agua para granos básicos y hortalizas son obviamente diferentes.

crédito, asistencia técnica, capacitación y la debilidad o inexistencia de organizaciones en el segundo caso.³

Tipología básica de la economía campesina

	Campeños con recursos suficientes	Campeños con recursos insuficientes
Destino de la producción	Mercado	Subsistencia
Origen ingresos monetarios	Parcela	Mercado laboral
Origen de la fuerza de trabajo	Familiar y asalariada	Familiar
Cambio tecnológico	Si	Puntual
Pertenencia organizaciones de productores	Importante	Eventual

En este trabajo analizamos fundamentalmente los desafíos de los campesinos con recursos suficientes, que también denominaremos pequeños productores agropecuarios, es decir aquellas unidades económicas familiares que:

Son propietarias de la tierra y de los instrumentos y aperos necesarios para la producción.

Los recursos que poseen son suficientes en cantidad y calidad, para permitir la subsistencia de la familia sin recurrir a otros ingresos extra fincas y aún, Bajo ciertas condiciones obtener un excedente, que pueda ser reinvertido en la finca.⁴

3 En un estudio reciente sobre los ejidatarios en México se encontró una importante correlación entre acceso al crédito y pertenencia a organizaciones de productores A. De Janvry et al, ob cit

5 Ver entre otros a Fernando Eguren, Estructura y Organización Social, en Desarrollo Rural en los Andes, ALOP, 1995, F. Calderón, M. Chiriboga, D. Piñero, Modernización Democrática e Incluyente de la Agricultura en América Latina y el Caribe, IICA, Serie Documentos de Programas N°. 28 de abril de 1992. San José, Costa Rica; FAO, Economía Política de los Sistemas Alimentarios en América Latina, Santiago de Chile, 1994; A. Scheijtman, Economía Campesina: Lógica Interna, Articulación y Persistencia, Revista CEPAL, N°. 11, Santiago de Chile, 1980.

Los pequeños productores agropecuarios pueden ser visualizados también como un continuum de situaciones que comprende desde aquellas unidades que logran reproducirse sobre la base de la actividad agropecuaria y los que manteniendo su carácter familiar, generan un excedente que es parcialmente reinvertido en la actividad productiva y parcialmente dirigido a mejoras en el nivel y calidad de vida de la familia. Estos dos tipos de unidades pueden adicionalmente ser de tipo familiar o hacer parte de organizaciones de productores familiares. En el caso de las organizaciones de productores de tipo asociativo, tanto el control de la producción como el trabajo agropecuario y/o agroindustrial es realizado por medio de los asociados.

La distinción anterior nos permite proponer una tipología de la pequeña producción agropecuaria, que tiene como base dos variables: la existencia o no del excedente de la actividad agropecuaria; y, el carácter familiar o asociativo de la unidad productiva. Denominaremos empresas familiares o asociativas, (PER) a las que generan excedente y pequeña producción rural (PPR) a los solo consiguen subsistir sobre la base de las actividades agropecuarias.

En el siguiente cuadro hemos sintetizado dicha información:

Tipología básica de la pequeña producción agropecuaria.

	FAMILIAR	ASOCIATIVO
Subsistencia	PPR	Asociación de PPR
Excedentes	PER Familiar	PER Asociativa

Definiremos como pequeña empresa rural la unidad económica familiar o asociativa que genera o esta en capacidad de generar excedentes económicos sostenidos y sostenibles, sobre la base principal del trabajo de la familia o de los asociados sobre los recursos productivos: Tierra, Capital y

como resultado una articulación más eficiente con los mercados de productos, servicios, capitales y tecnología, la integración con agroindustrias y una mejor organización y gestión empresarial. Es importante enfatizar que la pequeña producción agropecuaria no es una categoría estática, sino que por el contrario está sujeta a procesos de transición hacia adelante o hacia atrás como resultado de factores internos o externos.

Al menos es posible pensar en tres tipos de transición entre las PPR y las PER, sean estas familiares o asociativas.

Capitalización:

Cuando una PPR por medio de una más eficiente articulación con el mercado, una mejor organización empresarial logra generar excedentes económicos crecientes y sostenibles y constituirse como pequeña empresa rural.

Descapitalización:

Cuando una PER, por efectos de cambios en su articulación con los mercados, problemas organizativos o de gestión deja de producir excedentes y entra en un proceso de desacumulación.

Proletarización:

Cuando una PPR, por efectos de cambios en los mercado a los que está articulado. por problemas de organización y de gestión o por problemas de pérdida absoluta o relativa de recursos se vuelve incapaz de reproducirse sobre la base de la actividad agropecuaria. Se da en esta situación una transición de PPR a campesinos con recursos insuficientes o campesinos a tiempo parcial.

Estos procesos de transición pueden estar asociados tanto a situaciones del contexto macro económico.: políticas monetarias, cambiarias y de comercio exterior o de las modalidades de inserción de nuestros países en el mercado

mundial agropecuario; al funcionamiento de los mercados rurales en los que están insertos estos sectores y a las condiciones de esa inserción; así como a situaciones y características de los pequeños productores agropecuarios. Cada una de estas variables puede empujar a las unidades en sentido contrario, por lo que la resultante será siempre específica a grupos de pequeños productores.

La reforma de las políticas macro pueden acarrear efectos positivos sobre la actividad agropecuaria de los pequeños productores, al eliminar las distorsiones antiagropecuarias que las caracterizaron durante el periodo de industrialización sustitutiva. Ello les puede permitir sustituir importaciones que hasta hace poco eran mantenidas artificialmente baratas, recibir mejores precios por sus productos de exportación, incursionar en rubros intensivos en fuerza de trabajo.⁵ Sin embargo, la política comercial abre mayor incertidumbre en el comportamiento de los mercados y posibilidades de competencia desleal y dumping en muchos de los rubros de producción campesina⁶

Adicionalmente, la austeridad fiscal que acompañó a las reformas económicas en la región ha implicado un deterioro importante en la provisión de servicios públicos, como carreteras, infraestructura de comunicaciones, electrificación, irrigación, educación y capacitación rural. El descuido que se ha dado en el mantenimiento de la infraestructura existente, requerirá inversiones masivas, que el Estado no está en condiciones de realizar. Los programas de privatización que están llevando los Estados en la región, no parecen llenar este vacío y traer las inversiones necesarias hacia las zonas rurales. Las inversiones privadas tienen un marcado sesgo urbano.

6 Las políticas monetarias recientes no siempre han generado una eliminación de distorsiones anti-agrícolas. La política anti-inflacionaria ha introducido en muchos de los países de la región distorsiones en las tasas de cambio, sobrevaluando las monedas nacionales y generando, efectos desfavorables para la agricultura.

6 Alain de Janvry and E. Sadoulet, Market, State and Civil Organizations in Latin America Beyond the Debt Crisis: The Context for Rural Development, en World Development, vol. 21 No. 4, PP 659-674, 1993

Sin embargo, el impacto más directo sobre los pequeños productores agropecuarios proviene del desmontaje de las políticas sectoriales y de las organizaciones encargadas de llevarlas adelante. Con pocas excepciones, lo que caracteriza a la región, como resultado de las reformas económicas es el debilitamiento, cuando no desaparición de las políticas sectoriales y de las organizaciones encargadas de prestar apoyo a los agricultores.⁷

La situación no es diversa en buena parte de los países centroamericanos, donde la política sectorial se subordina a la política macroeconómica. Más concretamente y como resultado de políticas de reducción del gasto fiscal, en pocos años se ha procedido a:

Reformas sustanciales a los mercados de tierras, reduciendo o eliminando las políticas distribucionistas y las organizaciones encargadas de llevarlas adelante. Eliminación de las políticas y organizaciones de apoyo al sector reformado o social en buena parte de los países.

Reestructuración y reducción de los aparatos estatales, por medio de la supresión o privatización de los servicios públicos vinculados a la producción de semillas, manejo de agua, comercialización agropecuaria; producción de semillas, etc.

Amplia reorganización de los sistemas financieros públicos de apoyo a las actividades agropecuarias, supresión o reducción de la cartera crediticia de los bancos públicos, eliminación de los subsidios a las tasas de interés.

7 Ver el No. 20 de la Revista Debate Agrario. con artículos sobre políticas macro y sectoriales en Ecuador, Perú, Bolivia y Chile, donde lo evidente en el caso de los países andinos es la ausencia de políticas sectoriales. En el estudio introductorio se afirma: La experiencia de Bolivia, Ecuador y Perú fue diversa a la Chilena ... las políticas ejecutadas... no son otra cosa que la puesta en práctica del programa global de desmontaje de las distorsiones surgidas en el pasado, y no constituyen políticas específicas dirigidas al sector, Oscar Cismondi, conclusiones del Seminario, en Debate Agrario No. 20, Lima, diciembre de 1994.

Contracción en el gasto e inversión pública en investigación y transferencia tecnológica o focalización de los mismos a grupos específicos de productores.

Reorganización de los Ministerios de Agricultura hacia organismos más bien normativos y especializados crecientemente en servicios de salud animal y vegetal.⁸

El supuesto principal de esta amplia reorganización pública era que estas funciones tradicionales del Estado desarrollista serían retomado por el sector privado y por el mercado. Sin embargo, este no parece haber sido el caso: el efecto mas visible de este proceso es haber dejado al sector de pequeños productores agropecuarios sin un sistema institucional y de organizaciones de apoyo. Este efecto que era previsible, debe explicarse en buena parte por características de este sector y de los mercados rurales en los que se desenvuelven.

II Los pequeños productores y los mercados

Se ha argumentado que hay algunas características de la pequeña producción agropecuaria que afectan los procesos de capitalización: la escala y los costos de producción. En relación a lo primero, se afirma que dadas las tendencias del desarrollo tecnológico: las escalas de la producción idóneas son independientes del tamaño del predio.⁹ Aun más, se dice que las pequeñas empresas rurales son más eficientes que las grandes pues son más flexibles, los incentivos son más claros, las responsabilidades de la gerencia y de los trabajadores están mejor establecidos y la percepción de la estructura de costos es mayor.¹⁰ Obviamente ello no descarta el hecho de hay un tamaño demasiado pequeño para que la actividad agrícola por

8 M. Chiriboga, ob cft, pág. 176

9 Ver a este respecto Fernando Eguren, ob cft

10 Ver a este respecto los trabajos de Johnson y Ruttan, *Why are farms so small?* World Development Bank vol. 22, No. 6, 1994

si sola sea capaz de sostener a la familia. Ello sin embargo, depende de los productos y las tecnologías disponibles.

El tema de los costos de transacción es un tema efectivamente más complejo para las posibilidades de capitalización de la PPR. Los costos de transacción son aquellos en que incurre la unidad productiva al comprar o vender bienes, insumos, dinero, trabajadores, servicios, etc. En general se afirma que las pequeñas unidades incurren en mayores costos al comprar o vender aquellos bienes que deben conseguirse por fuera de la finca y menores costos en los que se consigue adentro, básicamente fuerza de trabajo. Una de las bases de la competitividad de la agricultura familiar es el bajo costo efectivo de la mano de obra, pues eluden los costos que se incurre en su contratación. Los otros costos de transacción en la adquisición de crédito, insumos, en la venta de los productos, por el contrario, le restan competitividad a este tipo de unidades. Ello también establece obstáculos al desarrollo de los mercados en relación a los pequeños productores en cuanto a crédito, asistencia técnica, etc.

El tema del poco desarrollo de los mercados ha sido analizado tanto conceptual como empíricamente.¹¹ En el caso del crédito se ha anotado que los costos unitarios de transacción son muy altos entre los campesinos y que las garantías que ofrecen los campesinos sobre la base de su colateral son deficientes. Ello hace que las empresas financieras carguen mayores tasas de interés o simplemente no ofrezcan crédito a los campesinos. Ello empuja a los pequeños productores agropecuarios a los mercados informales, caracterizados por su alto costo, su baja transparencia y su vinculación a los otros costos de transacción. Igualmente, se ha destacado la ausencia o debilidad de los mercados de insumos tecnológicos: semillas, fertilizantes, equipos, etc. Ello tiene como efecto limitar la adopción tecnológica y el aumento de la productividad.¹²

11 A. Figueroa, Educación, Mercados y Tecnología en la Pequeña Agricultura de América Latina, FAP/ORALC, Santiago de Chile, 1993 igualmente los trabajos de UNRISD.

12 A. Figueroa, ob cit, pág. 34-38

Otra característica que tienen los mercados rurales en la región es su carácter monopólico o monopsonico: son mercados generalmente dominados por uno o pocos compradores o vendedores no agrícolas. Ello es favorecido por las mismas características de los mercados: altos costos de información, de transacción o de transporte, lo que hace que solo funcionen segmentos pequeños de los mercados, lo que atrae a un reducido número de empresas.

Por lo tanto, los mercados tienden a ser poco transparentes, personalizados y con frecuentes abusos anticampesinos. En muchos casos los PPA son obligados a aceptar precios mas bajos por su origen étnico, por ser mujeres, etc. o bien a aceptar otras condiciones para realizar la transacción.¹³

Existen, sin embargo, soluciones institucionales a los temas de escala y de costos de transacción y al poco desarrollo de los mercados rurales. Tradicionalmente, en la región la solución encontrada a estas restricciones estuvo dada por los programas llevados adelante por las instituciones públicas de crédito, comercialización, asistencia técnica, que en buena parte establecieron programas de apoyo a la PPA y asumieron los costos y subsidios. Muchos de estos programas promovieron organizaciones de productores para canalizarlos. Estas sin embargo, fueron casi siempre controladas por las agencias del gobierno y no tuvieron una gestión empresarial autónoma.

Estas intervenciones públicas, sin embargo, no estuvieron dirigidas a solucionar los problemas identificados, sino más bien a lograr el abastecimiento de rubros críticos de la canasta familiar. Más bien, en muchos casos, limitaron el desarrollo de los mercados al manejar un sistema amplio de subsidios y desarrollar pocos incentivos para el desarrollo de los agentes privados. El Estado sustituyó al mercado y sólo en pocos casos incentivó su desarrollo, mediante la inversión en

13 Idem pág. 37. Igualmente H. Burgos. Relaciones Interétnicas en Riobamba, III, México, 1975; J.Hansen Bauer, Plaza Pachano, Oslo, 1985; Nelson Aguilera, El crédito Dirigido desde una Perspectiva Global. en Procoder-INDAP, De Agricultor Campesino a Pequeño Empresario con Crédito Rural: Experiencias y Procesos Futuros, IICA. Santiago de Chile, 1993.

bienes públicos. Tampoco incentivó el desarrollo de innovaciones institucionales que promovieran la reducción de los costos de transacción, de información, de transporte, etc.

Las reformas institucionales del sector público que fueron descritas en el punto anterior, pusieron en evidencia los problemas estructurales de la pequeña producción familiar, los que habían estado escondidos por el sistema de apoyos de la política de fomento. Los pequeños productores dejados a su propia suerte debieron competir en un mercado mucho más abierto, con altos costos de transacción y mercados poco desarrollados. Las reformas implementadas no han logrado tampoco, promover un sistema institucional alternativo de apoyo a los pequeños productores agropecuarios. De hecho el principal efecto fue la reducción sustancial de la cobertura de los programas de crédito, asistencia técnica o comercialización entre este tipo de productores.¹⁴

Básicamente, se privilegió el desmontaje del sistema institucional público y se esperó que el mercado hiciera lo suyo. Ello generó desajustes en las instituciones de apoyo y perturbaciones en los mercados a los que se vinculaban los PPA. Ello, obviamente, trajo aparejado un deterioro en la competitividad de este tipo de productores, dado sus altos costos de transacción, el mal funcionamiento de los mercados y el deterioro de la infraestructura productiva. Como veremos más adelante, ello requiere un nuevo papel del estado capaz de impulsar un sistema institucional alternativo de apoyo a los PPA.

III La pequeña producción agropecuaria en América latina

Si bien resulta difícil llegar a cuantificar la importancia de la PPA en la región en la ausencia de información censal

14 La situación más evidente fue la del crédito. En países como Perú o Bolivia el crédito de fomento desapareció totalmente luego del cierre de los bancos públicos, mientras que en México la reforma de Banrural disminuyó la cobertura a alrededor de un 20% de lo atendido previamente.

sistemática, una aproximación a la misma puede darse utilizando el tamaño de la finca. Para ello utilizamos la información censal sobre tamaños de las fincas para países de la región y definimos como pequeña producción agropecuaria a las unidades entre 5 y 20 has. Salvo en aquellos países en que se define pequeña propiedad de otra manera.¹⁵ Debe estimarse que esta información no considera tampoco la superficie en manos de cooperativas y otras empresas asociativas, que como veremos tiene importancia en muchos países.

De los aproximadamente 17 millones trescientas mil unidades agropecuarias que habían en América Latina hacia 1990: un 85.8% podían considerarse unidades campesinas, el 14.2% unidades empresariales. De las unidades campesinas 62% eran unidades campesinas con recursos insuficientes y un 23.8% pequeñas propiedades agropecuarias con suficientes recursos. Las unidades campesinas ocupaban el 12.2% de la superficie agropecuaria, pero de ello el 89% estaba en manos de las PPA.

15 Argentina, 1988, Bolivia, 1985., Colombia, 1984, Costa Rica, 1984, Chile, 1987, Ecuador, 1987, Guatemala, 1979, Honduras. 1988, México, 1990 (sólo ejidos), Nicaragua 1983, Panamá 1990, Paraguay 1991, Perú, 1984 y República Dominicana 1991. Ver M. Chiriboga, La Agricultura Latinoamericana en los 90, Procesos y Tendencias, P. Ramos y B. Reydon, Agropecuaria e Agroindustria no Brasil, FAO-UNICAMP NEA-IE, Campinas. 1995.

**América latina: número de explotaciones por tamaño, circa 1990,
en %**

	CONO SUR	BRASIL	MEXICO	CENTRO AMÉR.	ANDINA	TOTAL
Minifundio	49.1	52.9	58.5	81.1	69.8	62.0
Pequeña Explotación	26.2	29.8	32.7	10	16.7	23.8
Mediana Explotación	15.9	16.5	5.1	8.1	11.1	11.8
Gran Explotación	8.9	0.9	3.7	0.9	2.5	2.4
TOTAL	100	100	100	100	100	100

La pequeña producción agropecuaria es importante en todas las sub-regiones de América Latina y en casi todos los países. En Centroamérica y en los países andinos es donde tiene un peso relativamente menor dada la predominancia del minifundio. En cuanto a superficie es en México donde tiene mayor importancia seguramente como efecto de la importancia del ejido y en general del sector social. El tamaño medio de este tipo de explotaciones es de 15.82 has. a nivel regional de 9.43 has. en los países andinos, de 10.59 has. entre los centroamericanos de 7.65 has. en México, de 22.87 has. en Brasil, y de 26.21 has. en los restantes países del Conosur.

América latina: distribución de la superficie por tamaño de las explotaciones circa 1990, en %

	CONO SUR	BRASIL	MEXICO	CENTRO AMÉR.	ANDINA	TOTAL
Minifundio	0.9	2.7	15.9	11.5	5.8	3.2
Pequeña Explotación	3.6	10.5	34.6	10.1	8.2	8.9
Mediana Ex- plotación	20.4	43.1	13.4	41.8	28.9	33.4
Gran Explotación	75	43.7	36.2	36.7	57.1	54.5
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Fuente. Censos y Encuestas Agropecuarias, 1984-1992

Resulta más difícil realizar una cuantificación que tenga en cuenta el carácter de subsistencia o capitalizados. Ello requiere información sobre el destino de la producción fuerza de trabajo, cambio tecnológico, etc. Existe información para algunos países como México. De acuerdo al estudio encomendado por FIDA se estimó que entre el 35% y 50% de explotaciones podían considerarse pequeña propiedad, de ellas entre 20% y 25% eran productores de subsistencia y entre 10% y 15% excedentarios.¹⁶ Para Centroamérica, los estudios hechos por C. Benito y retrabajados por Eduardo Baumeister indican que del 69% de explotaciones campesinas y pequeñas un 25%

16 A. De Janvry et al, *ob cit*

de las fincas con un 14% de la superficie podía considerarse pequeña producción intensiva.¹⁷

El trabajo de CIREECA para productores de granos básicos de Centroamérica diferencia los campesinos de reproducción ampliada, que corresponde gruesamente a los pequeños productores capitalizados, los campesinos de reproducción simple que corresponde a los de subsistencia y el campesinado semi-proletario, pobre o minifundista

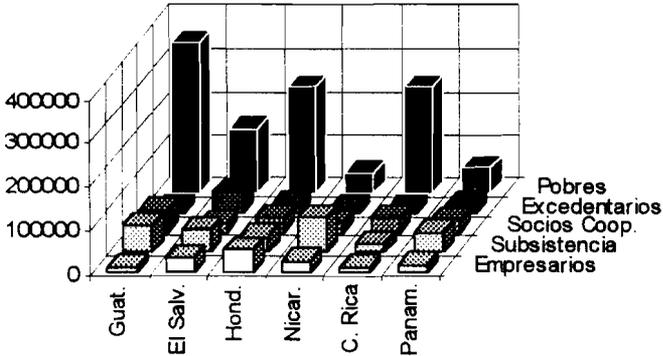
Igualmente, identifica el número de asociados a cooperativas de producción agropecuaria. De acuerdo a este estudio, la importancia de los pequeños productores excedentarios varía entre 7% en Honduras y 29% en Costa Rica mientras que los de subsistencia varían entre 7% en Honduras y 50% en Nicaragua. Los miembros de cooperativas se sitúan para los países con información entre el 5% en Panamá y 14 % en Costa Rica. (Ver gráfico)

Los pequeños productores agropecuarios juegan un papel extremadamente importante en la producción agropecuaria en la mayor parte de los países. Ello está vinculado a la importancia que este tipo de productores dan a la subsistencia, como efecto de las políticas públicas, que buscaron constituirles en los abastecedores fundamentales de alimentos a las grandes ciudades.¹⁸ Ellos también tienen significación en la producción de algunos rubros importantes de exportación como el cacao y el café, así como productos vinculados a mercados dinámicos como las hortalizas y los frutales.

17 Eduardo Baumeister, Características y Potencial de la Agricultura en la Estrategia Alternativa de Desarrollo, en E. Estein y S. Arias P. Democracia son pobreza, San José, 1992

18 De acuerdo a información censal, el sector campesino y de pequeños productores era un abastecedor significativo de varios rubros: arroz, cebada, maíz, frijol, papas, sorgo, trigo, yuca, cacao y café. También abastecía en forma importante hortalizas y vegetales Ver M Chiriboga ob cit.

Productores Granos Básicos Centroamérica 1989



La importancia de este sector en la producción de granos básicos en Centroamérica ha sido plenamente establecido. Producen entre el 50% y el 92% del maíz en los diversos países de la región, entre el 58% y el 92% del frijol y entre el 19% y el 65% del arroz. En esta región juegan un papel igualmente importante en la producción el cacao y café, pero también en varios rubros nuevos como el ajonjolí, las raíces y tubérculos, hortalizas y vegetales. La situación de México no es muy diferente, aun cuando también este sector está vinculado a la producción de forrajes, semillas oleaginosas y trigo.

Información para algunos países andinos ratifica esa importancia. En Venezuela sobre la base de un estudio de los municipios rurales se estableció que la PPA constituía una parte significativa de los productores en los principales municipios cafeteros, cacaoteros, hortícolas, frutícolas, productores de raíces y tubérculos, etc.¹⁹ En Ecuador un estudio reciente de campesinos beneficiarios de un programa nacional de desarrollo rural destacaba la importancia de esos

¹⁹ Luis Llambí, E. Arias, G. Briceño, *Pequeña Producción Agrícola y Pobreza Rural en Venezuela*, I/IC-IICA, Caracas, 1994.

productores en la producción y venta de papa, maíz, cebada, arroz, frijol y café.²⁰

Una característica central de la pequeña producción es la importancia que tienen las mujeres. Estudios realizados en toda la región demuestran que ellas participan en la actividad productiva a lo largo del ciclo agrícola, desde la siembra a la cosecha y luego en las actividades post cosechas. Aun mas la información indica que esa participación es mayor en las unidades mas capitalizadas.²¹

No existe información agregada sobre el impacto del nuevo contexto económico sobre el sector de los pequeños productores. La información dispersa disponible permite destacar algunas tendencias importantes:

La reducción en la superficie dedicada a lo cultivos tradicionales como los granos básicos, los tubérculos, el trigo, la cebada y el sorgo y el paso a su cultivo más extensivo, con menor uso de insumos convencionales como fertilizantes, plaguicidas y semillas mejoradas.²²

Una mayor tendencia a la diversificación de la producción agrícola hacia rubros con mayor valor en el mercado como hortalizas, frutales, miel, semilla, algunos granos, etc. que en general introduce mayores niveles de insumo. Este proceso se da, principalmente,

20 L. Martínez y A. Barril, *Desafíos del Desarrollo Rural frente a la Modernización Económica*, IIGA. Quito, 1995.

21 M. Chriboga, R. Grynspan y L. Pérez, *Mujeres de Maiz*, BI-ILICA, San José, 1995.

22 Estas tendencias fueron extraídas entre otros de los siguientes trabajos: para Perú, ver J. Escobal: *Impacto de las Políticas de Ajuste sobre la Pequeña Agricultura*, en *Debate Agrario* No. 20, CEPES, Lima, 1995; para Ecuador ver L. Martínez y A. Barril, *ob cit*; para Costa Rica, ver Isabel Román, *Las Organizaciones Campesinas frente a la Transformación Productiva*, en G. Massis C. Rodríguez, *La Agricultura Campesina en Costa Rica*, IDEAS, San José, 1994; para México, ver A. de Janvry, E. Sadoulet y G. Gordillo.

entre productores con mejores recursos, riego y acceso a carreteras.

Reducción importante de capital, particularmente de ganado, con la finalidad de hacer frente a las necesidades de sobrevivencia y en algunos casos de reconversión. En muchos casos se encuentra también situaciones de venta de tierras.

Diversificación de las fuentes de ingresos hacia actividades extra-finca, como el trabajo asalariado, el pequeño comercio, maquila a domicilio etc. muchas veces con participación de un mayor número de miembros de la familia.

Crisis de muchas organizaciones de productores de tipo cooperativa, como efecto del incremento de sus obligaciones hacia los bancos, hacia proveedores y problemas de caja.

Incremento de contratos con intermediarios tradicionales de tipo aparcera, compromiso de venta de productos contra crédito, que lleva a los PPA a recibir precios menores por sus productos.

En conjunto, estos procesos de cambio parecen implicar simultáneamente procesos de descapitalización de la PPA y aun de proletarización, una pérdida de ingresos generados en la actividad agropecuaria, el cambio a un uso más extensivo de los recursos y una mayor dependencia hacia intermediarios no formales. En ese sentido, las reformas económicas han implicado un deterioro significativo para este tipo de productores. La ausencia de un sistema institucional hace difícil que los pequeños productores puedan reconvertirse hacia nuevos y más dinámicos rubros de producción, por lo que buscan adaptarse sobre la base de sus recursos, disminuyendo en lo posible el riesgo que el nuevo contexto implica.

VI. Desafíos y alternativas para los pequeños productores agropecuarios

En esta sección quisiéramos proponer algunas alternativas en torno al apoyo a la pequeña producción agropecuaria en la región, en el marco del nuevo contexto económico e institucional predominante. En particular, quisiéramos anotar elementos que hacen relación a soluciones institucionales a los temas de alto costo de transacción, economías de escala e insuficiente desarrollo de los mercados rurales.

En relación con estas propuestas cabe destacar que ellas requieren un fuerte rol regulatorio por parte del Estado con respecto al mercado, así como efectivas políticas sectoriales y de inversión en bienes públicos esenciales: infraestructura productiva, educación, comunicaciones, focalizadas hacia las zonas de predominancia de este tipo de productores. Como ha señalado A. de Janvry y E. Sadoulet, en sectores donde hay economías de escala y fuertes externalidades, es necesario considerar la continua presencia de empresas públicas operando bajo una adecuada estructura de incentivos.²³

Básicamente, quisiéramos enfatizar la necesidad de políticas sectoriales diferenciadas de tipo transitorio para este tipo de productores, con énfasis en programas de crédito y asistencia técnica, con una clara orientación hacia el mercado y la gestión empresarial. Dichas políticas implican un papel regulatorio importante de parte de los Ministerios de Agricultura, respecto a los grupos a apoyar y la disponibilidad de recursos financieros para sostener tal programa. Igualmente, debe desarrollarse una buena capacidad de seguimiento y evaluación de las actividades del programa. La idea fundamental de tal programa es su carácter transitorio, donde lo que se busca es apoyar la transición de los pequeños productores a una economía de mercado abierto y dotarles de capacidades gerenciales.

23 Ob cit pág. 669.

La ejecución de las actividades de este tipo de programas deberá ser descentralizada y con plena participación de las organizaciones de productores, de las ONGs, de gobiernos locales, siguiendo las pautas metodológicas establecidas a nivel nacional. Esas actividades deben tener como criterios de operación los siguientes elementos:

Propuestas en el Campo de las Instituciones y Organizaciones

Es necesario un cambio sustancial en el papel y visión de quienes, desde el sector público o de las ONGs, apoyan a los pequeños productores agropecuarios. Este enfoque debe considerar el mercado como el criterio de éxito de sus actividades y no la producción como lo era tradicionalmente. Esto implica definir previamente lo que se va a vender, los volúmenes, la calidad del producto, el tipo de mercados a los que se va a destinar los productos, entre otros. Ello requiere un nuevo tipo de profesional más formado en campos como el mercadeo, el manejo de la información, la gestión, y no exclusivamente en la producción.²⁴

Es necesario enfatizar el rol de las organizaciones económicas de productores como condición para una inserción competitiva de los PPA en los mercados. Esas organizaciones deben posibilitar la reducción de los costos de transacción en cuanto a la compra y venta de productos, insumos, crédito, tecnología e información. El énfasis debe darse a organizaciones para mejorar la inserción en el mercado de bienes y servicios, más que en el campo de la producción. Es fundamental preservar la autonomía y desarrollar la capacidad de gestión de las cooperativas y otras organizaciones económicas.

Las cooperativas y empresas asociativas de los PPA deben privilegiar organizaciones de pequeña escala, con un número viable de asociados, una buena capacidad de gestión

24 R. Santana, L'Encadrement des Paysans. en M. Haubert, Les paysans peuvent-ils Nourrir le Tiers Monde?, Publications de la Sorbonne, París, 1995.

profesional, una cultura más relacionada al mercado, un balance adecuado entre el rol de propietarios de los medios de producción y el trabajo aportado por cada uno, un reconocimiento de la participación diferenciada de los asociados en función del capital aportado, un balance adecuado entre repartición de beneficios y necesidades de reinversión.²⁵

La necesidad de promover y consolidar organizaciones locales especializadas en campos como el ahorro y crédito que pueden reducir los costos de supervisión, de obtención de información y que puedan asegurar el cumplimiento de los contratos. Estas deben tender a establecer contratos con organizaciones similares para reducir los riesgos que implica la operación con carteras poco diversificadas y mercados muy segmentados.²⁶

Nuevos roles de las ONGs y de las fundaciones privadas, dando apoyo a las organizaciones económicas de los pequeños productores, a las organizaciones locales de crédito, pero, también, prestando servicios de apoyo en campos como la asistencia técnica y de mercado, en la gerencia de las organizaciones, la información, el manejo financiero, etc. También las ONGs y las organizaciones públicas pueden jugar un papel relevante favoreciendo contratos entre los PPA y sus organizaciones y empresas del sector privado, tanto agroindustrias, empresas de comercialización, bancos, entre otros.

Establecimiento de coaliciones locales entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, universidades y empresas privadas para el apoyo a las organizaciones de pequeños productores agropecuarios. Estas coaliciones pueden jugar un importante papel en el desarrollo de tecnologías adecuadas a las necesidades de los pequeños productores, en programas de capacitación en la promoción de

25 Ver R. Santana ob cit y William Foote whyte y K. King Whyte, Making Mondragon. ILR Press, Ithaca, NY, Second Edition, 1991.

26 Ver ALOP-FOLADE. • Estrategias Alternativas de Financiamiento para la Economía Popular, San José, 1994.

centros de servicios e información para la pequeña empresa rural.

Estrategias en el Campo de las Actividades Productivas

Se debe dar apoyo a la diversificación de la producción de la pequeña producción agropecuaria: para sustituir las producciones básicas tradicionales con cultivos y animales de mayor valor, como las frutas, las hortalizas, la producción orgánica, la producción de semilla, etc. Ello requiere desarrollar tecnologías no solamente para la producción y el manejo del riego y de los suelos, sino también en relación al funcionamiento de los mercados.

Modernización de la producción básica cuando la producción de cultivos básicos se constituya en la única opción. Existe todavía posibilidades importantes de aumento de los rendimientos en buena parte de los rubros alimenticios. Ello, sin embargo, requiere de políticas diferenciadas y de un sistema institucional adecuado de apoyo, así como el fortalecimiento empresarial de las organizaciones de pequeños productores.

Apoyo al desarrollo de la agroindustria rural donde los PPA puedan desarrollar productos con mayor valor agregado. Queserías rurales, producción de panela, almidón de yuca, y otros, pueden constituirse en alternativas productivas para estos productores. También debe prestarse más atención a los temas de embalaje, selección de producto, etc. en función del abastecimiento de mercados específicos.²⁷

Contratos de los pequeños productores con la mediana y gran agroindustria, lo que permite asegurar mercados y precios, obtener en muchos casos asistencia técnica y crédito, como parte de los contratos. Las organizaciones de productores pueden jugar un papel crítico en reducir los costos de

27 El programa PRODAR desarrolla un amplio esfuerzo en este campo. Ver los trabajos de F. Boucher, *La agroindustria Rural, su Papel y sus Perspectivas en las Economías Campesinas*, CELATER, 198g.

supervisión y asegurar el cumplimiento de los contratos. Si bien muchas veces ello puede implicar precios más bajos en el corto plazo, en el mediano los estabilizan.