

ALCANCES SOBRE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN AMÉRICA LATINA

Alexander Schejtman
Septiembre 2008

Documento de Trabajo N° 21
Programa Dinámicas Territoriales Rurales
Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural



Este documento es un resultado del Programa Dinámicas Territoriales Rurales, que Rimisp lleva a cabo en varios países de América Latina en colaboración con numerosos socios. El programa cuenta con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá). Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

This document is a result of the Rural Territorial Dynamics Program, implemented by Rimisp in several Latin American countries in collaboration with numerous partners. The program has been supported by the International Development Research Center (IDRC, Canada). We authorize the non-for-profit partial or full reproduction and dissemination of this document, subject to the source being properly acknowledged.

Cita / Citation:

SCHEJTMAN, ALEXANDER. “Alcances sobre la agricultura familiar”. Diálogo Rural Iberoamericano, San Salvador, Septiembre 2008. Documento de Trabajo N° 21. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

© Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Programa Dinámicas Territoriales Rurales
Casilla 228-22
Santiago, Chile
Tel +(56-2) 236 45 57
dtr@rimisp.org
www.rimisp.org/dtr



Índice

Resumen Ejecutivo	1
1. Introducción	4
2. Los actores: La agricultura familiar.....	6
Tipificación de la Agricultura Familiar.....	9
La Agricultura Familiar y la Cuestión Alimentaria	12
Agricultura Familiar y Pobreza	14
3. El contexto.....	17
4 Desarrollo y superación de la pobreza de la AF.....	22
La Vía Agrícola.....	24
El Empleo Rural No Agrícola y la Migración	25
Agricultura de Contrato y Empresas Asociativas Campesinas.....	27
Incentivos que inducen a la agricultura de contrato	28
Riesgos para los involucrados.....	29
Las empresas asociativas campesinas.....	30
5 El desarrollo territorial rural y el fortalecimiento de la AF	30
6 Elementos para un diálogo rural iberoamericano sobre la AF.....	36
Bibliografía	41

Resumen Ejecutivo

Más de sesenta millones de personas están directamente vinculadas a la agricultura familiar (AF)

En América Latina, las diversas referencias a los pequeños productores agropecuarios emplean, de manera indistinta, las siguientes denominaciones: agricultura campesina, agricultura familiar e, incluso, agricultura familiar campesina. Una estimación gruesa de su importancia, nos indica que los más de 14 millones de unidades que la conforman, representan entre un 30% (Chile) y más de un 60% (Nicaragua) de la producción sectorial, y entre un 60% y un 80% del empleo, con una población vinculada de alrededor de 60 millones de personas.

La AF engloba a un conjunto muy heterogéneo de pequeños productores

Con el objeto de dar cuenta de la alta heterogeneidad que la caracteriza, han proliferado, desde fines de los 70 diversos intentos por construir tipologías de este sector de productores. Al margen de su amplitud y variedad, todas distinguen, en un extremo, un estrato de subsistencia (unidades deficitarias que producen fundamentalmente para el autoconsumo) y en el otro, un segmento que genera excedentes comercializables de distinta magnitud.

En estimaciones basadas en un reciente estudio de FAO/BID y en otras fuentes, se establece que más del 60% de las unidades familiares corresponderían a la categoría de subsistencia y sólo cerca de un 12% serían consideradas unidades consolidadas o excedentarias, con el resto en una situación intermedia que las coyunturas diversas la llevarían a ascender o a descender.



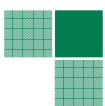
A pesar de ser productores importantes de alimentos la reciente crisis sólo podría beneficiar a una exigua minoría

A pesar de la reducida disponibilidad de activos y de los relativos bajos niveles de productividad, la agricultura familiar es un importante proveedor de muchos de los alimentos básicos de consumo popular. En el caso de Brasil, produce 67% del frijol, el 84% de la yuca, el 49% del maíz y el 52% de la leche. En Colombia, cubre más del 30% de la producción de cultivos anuales. En Ecuador el 64% de las papas, el 85% de las cebollas, el 70% del maíz, el 85% del maíz suave y el 83% de la producción de carne de ovino. En Bolivia, el 70% del maíz y del arroz y la casi totalidad de las papas y la yuca. En Chile, el 45 % de las hortalizas de consumo interno, el 43 % del maíz, trigo y arroz y el 40% de la carne y leche, y así, sucesivamente.

Dadas estas características, se tendería a pensar que la AF estaría entre las grandes beneficiarias de la reciente crisis con las alzas registradas en los precios de los alimentos. Sin embargo, aún haciendo abstracción de su situación subordinada en las modernas cadenas de distribución alimentaria, encontramos que en la gran mayoría de los países, más del 80% de los pequeños productores son, en rigor, compradores netos de alimentos. Más aún, información reciente para quince países de la región, indica que en once de ellos, la incidencia de la pobreza era mayor en la AF que entre la población rural del país.

El abordaje territorial, para las vías de desarrollo de la AF es ámbito promisorio de colaboración iberoamericana

Sabemos que las estrategias de los hogares rurales para superar su condición de pobreza (haciendo abstracción de las transferencias), transitan por diversas combinaciones de tres vías: la agrícola, la del empleo rural no agrícola y la de la

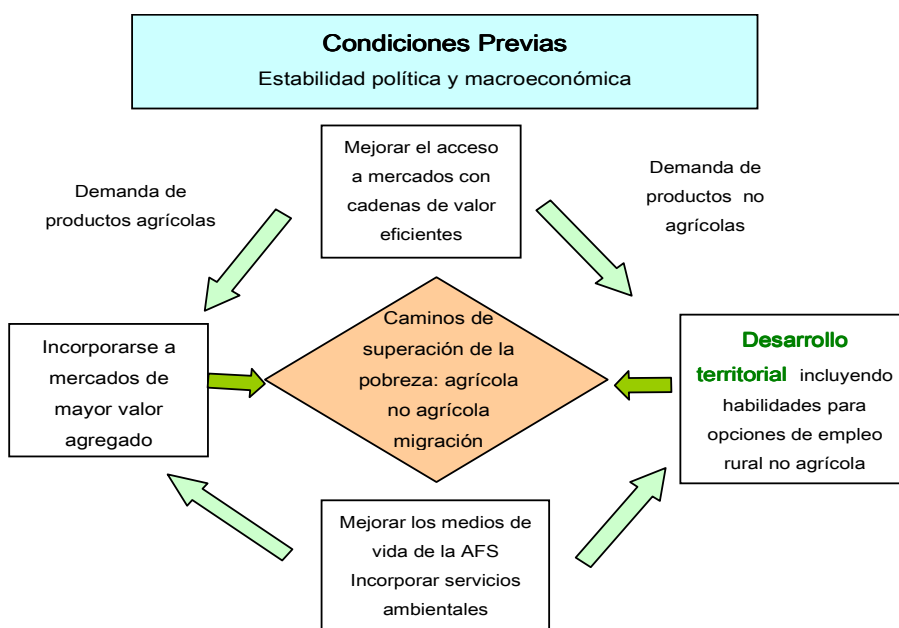


migración. La vía agrícola, como opción exclusiva, está reducida seguramente a la AF consolidada, haciendo del multiempleo, la situación más frecuente en los otros tipos de unidades.

Con este tipo de consideraciones, el reciente informe del Banco Mundial, "Agricultura para el Desarrollo", plantea una agenda rural para países como los de la región, con un alto grado de urbanización y con estructuras agrarias bimodales. Es decir, con un segmento de empresas modernas y un vasto y heterogéneo sector campesino que se resume en el diagrama siguiente que es autoexplicativo.

Hay en América Latina, una demanda creciente por la adopción del enfoque territorial para el desarrollo rural, pero se cuenta con muy escasa experiencia sustantiva. Por ello, aparece como extraordinariamente promisorio la colaboración de países como España y Portugal que llevan ya un importante recorrido en esta materia.

Diamante de políticas para países urbanizados (urbanizing countries)



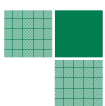
Hay en América Latina, una demanda creciente por la adopción del enfoque territorial para el desarrollo rural, pero se cuenta con muy escasa experiencia sustantiva. Por ello, aparece como extraordinariamente promisorio la colaboración de países como España y Portugal que llevan ya un importante recorrido en esta materia.

1. Introducción

En las fases iniciales de la industrialización, la agricultura familiar de los países desarrollados y de los llamados nuevos países industrializados estuvo conformada por una masa relativamente homogénea de pequeños y medianos productores agropecuarios, que dio lugar a una demanda masiva de bienes industriales simples de consumo y de producción. Dicha demanda generó el surgimiento interno de empresas industriales destinadas a satisfacerlo y el desarrollo de estas últimas se tradujo, a su vez, en una demanda creciente por alimentos e insumos agrícolas, generando una espiral virtuosa de demandas recíprocas. Este proceso permitió tanto una creciente sofisticación en los patrones de consumo y en las técnicas de producción, como en el desarrollo de una vasta camada de empresarios.¹

Esta dinámica contrasta con la experimentada por la mayoría de los países de la región, donde una parte sustancial de lo que de un modo genérico llamamos pequeña agricultura o agricultura familiar, fue en buena medida la resultante del proceso de transición de la hacienda a la empresa capitalista. Dicho proceso, unido a los de subdivisión que experimentaron las tierras no hacendarias (comunidades campesinas, tierras de pueblos indígenas, áreas de mediana propiedad originaria) y las tierras

¹ "In both town and country in western europe they arose what is generically and some what misleadingly call a middle class, consistent of commercial and industrial group of independent farmers. The development of this group to sizeable and ultimately dominant levels was crucial to the expansion of the market and the emergence of entrepreneurs, agricultural and industrial, to supply it" (E.L.Jones y S.J.Woolf 1969,pg.6).



distribuidas por los procesos de reforma agraria, configuraron lo que se ha dado en llamar “estructuras agrarias bimodales”, compuestas, esquemáticamente, por un segmento de empresas capitalistas medianas y grandes, con distintos grado de modernización y otro de pequeños productores o campesinos con distintos grados de diferenciación. Parafraseando a Rene Dumont (Dumont, 1962) podemos decir que la agricultura familiar en América Latina tuvo una mala partida.

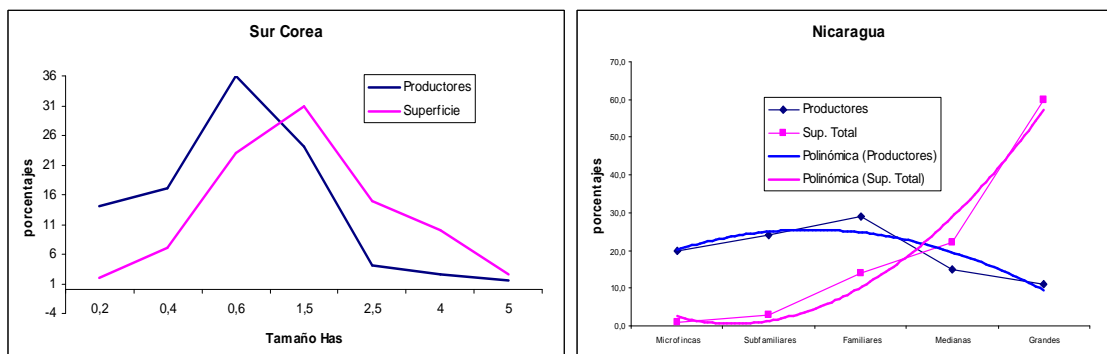
En este contexto, el desarrollo del mercado interno careció de la fuerte endogeneidad propia de las estructuras homogéneas, induciendo a un proceso de industrialización sustitutiva con un fuerte sesgo urbano industrial.

La presencia de estructuras bimodales (ver Gráfico 1) plantea problemas complejos para el logro de una amplia difusión del progreso técnico -que constituye una condición necesaria para la conformación de estructuras económicas capaces de generar crecimiento con equidad² -, pues mientras en estructuras homogéneas una opción tecnológica válida (es decir, coherente con las dotaciones relativas de recursos de la economía) lo es para la gran mayoría de las unidades productivas, en las estructuras bimodales una opción válida para la gran empresa agrícola moderna, dado un conjunto de precios relativos, es improbable que lo sea también para el sector de agricultura familiar.

² Los fundamentos del vínculo entre progreso técnico, competitividad estructural y crecimiento con equidad aparecen desarrollados con cierta latitud en CEPAL, 1990 (pp 61-153).



Gráfico 1: Contraste de estructuras de tenencia



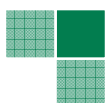
Fuente: A. Schejtman, 1994.

La evidencia empírica y un cierto fundamento teórico permiten sostener que existirían marcadas diferencias en los criterios que guían las respuestas que uno y otro tipo de agricultura dan a las decisiones del qué, del cuánto, del cómo y del para qué producir, que resultan de gran relevancia para el diseño de la estrategia de desarrollo del sector (ver Cuadro 1).

De lo señalado hasta aquí, se deriva que los incentivos para la gran empresa, suelen no ser los adecuados para la pequeña agricultura y al interior de ésta, dado el grado de diferenciación, los que benefician a un productor que logra sostener sus condiciones de vida y trabajo con los ingresos de sus parcelas, no son los mismos que requieren quienes dependen casi exclusivamente de la venta de su fuerza de trabajo.

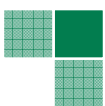
2. Los actores: La agricultura familiar

Como señala Lipton (2005), el concepto de pequeños productores se traslapa, sin ser igual, con otros conceptos: con el de la agricultura familiar (donde la mayoría sustantiva



de la fuerza de trabajo la aporta la familia, reduciendo los costos de transacción unitario de la fuerza de trabajo); con el de agricultores de tiempo parcial (en que el responsable dedica una parte sustancial de su tiempo a otras actividades) o con el de agricultura de subsistencia (unidades deficitarias que producen fundamentalmente granos básicos). Cada uno de estos tres suele ser calificado, con poca o ninguna evidencia, como "no viables". En particular, la agricultura de subsistencia suele contrastarse absurdamente con la agricultura comercial a pesar de que la primera -aunque generalmente adversa al riesgo-suele estar bajo intensas presiones para actuar comercialmente para su sobrevivencia.

En efecto, en las diversas referencias a este tipo de productores en América Latina suele usarse de manera indistinta el concepto de agricultura campesina, agricultura familiar e, incluso, agricultura familiar campesina. Con el objeto de dar cuenta de la referida heterogeneidad, han proliferado desde finales de los 70 diversos intentos por construir tipologías de este segmento de productores. Es importante tener presente que las tipologías en el caso específico de los productores rurales suponen cortes más o menos arbitrarios, en lo que en rigor es un continuum que va desde unidades familiares rurales de dedicación exclusiva a la producción agropecuaria de la que derivan la totalidad de sus ingresos, hasta aquellas en que es el empleo rural en actividades agrícolas y no agrícolas --como asalariados o como autoempleados-- el que cumple esta última función. Sin perjuicio de lo anterior, el término campesino puede mantener su validez para referirse a determinadas identidades culturales, étnicas o de pertenencia a ciertas comunidades o movimientos sociales.



Cuadro 1: Contraste de criterios en la asignación de recursos

Atributos	Agricultura familiar campesina	Agricultura empresarial
Objetivo de la producción	Reproducción de la familia y de la unidad de producción	Maximizar la tasa de ganancia y la acumulación de capital
Origen de la fuerza de trabajo	Fundamentalmente familiar y, en ocasiones, intercambio recíproco con otras unidades; excepcionalmente asalariada en cantidades mínimas	Asalariada
Compromiso laboral del jefe con la mano de obra	Absoluto	Inexistente, salvo por obligación legal
Tecnología	Alta intensidad de mano de obra, baja densidad de "capital" y de insumos comprados por jornada de trabajo	Mayor densidad de capital por activo y mayor proporción de insumos comprados en el valor del producto final
Destino del producto y origen de los insumos	Parcialmente mercantil	Mercantil
Criterio de intensificación del trabajo	Máximo producto total, aun a costa del descenso del producto medio. Límite: producto marginal cero	Productividad marginal mayor que el salario
Riesgo e incertidumbre	Evasión no probabilística: "algoritmo de supervivencia"	Internalización probabilística en busca de tasas de ganancia proporcionales al riesgo
Carácter de la fuerza de trabajo	Fuerza valorizada de trabajo intransferible o marginal	Sólo emplea fuerza de trabajo transferible en función de la calificación
Componentes del ingreso o producto neto	Producto o ingreso familiar indivisible y realizado parcialmente en especie	Salario, renta y ganancias exclusivamente pecuniarios

Fuente: A. Schejtman, 1980.



Aunque desde un punto de vista analítico, es posible tomarse la libertad de elaborar tipologías con un amplio número de categorías con el ánimo de aumentar la precisión y significación sustantiva de ellas. Desde el punto de vista de su función como instrumento para el diseño de políticas diferenciadas, el número de categorías debe ser coherente con la capacidad de implementación de las políticas destinadas a incidir sobre comportamiento de los pequeños productores.

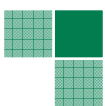
Tipificación de la Agricultura Familiar

Uno de los intentos más recientes de elaboración de una tipología de pequeños productores, es el patrocinado por la oficina regional de FAO para América Latina y el Banco Interamericano de Desarrollo. Independientemente de las necesarias limitaciones que este tipo de ejercicios suelen tener, será en la que estarán basados los alcances siguientes, dado que se apoya en la información más reciente disponible (en adelante FAO/BID, 2007).

Para la clasificación de la agricultura familiar, FAO/BID consideraron tres categorías:

Agricultura familiar de subsistencia (AFS) en la que predomina el autoconsumo, el empleo extra parcelario agrícola y no agrícola, y una tendencia a la "descomposición y asalarización".

Agricultura familiar en transición (AFT), con mayores recursos agropecuarios para el autoconsumo y la venta, que si bien son suficientes para la reproducción de la unidad familiar no alcanzan para generar excedentes para una reproducción ampliada.



Agricultura familiar consolidada (AFC) que dispone de un mayor potencial de recursos agropecuarios que le permiten generar excedentes para la capitalización de su vida productiva.

El estudio referido aplicó estas categorías a seis países: Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Nicaragua. A partir de otras fuentes y a través de una asimilación libre a las categorías anteriores, se ha hecho una estimación gruesa para un número adicional de países que se incorporan en el Cuadro 2.

El total de explotaciones de agricultura familiar de los países considerados superaría los 14 millones de unidades, representando entre el 30% y el 60% de la superficie agropecuaria y forestal de estos países, con una población vinculada de alrededor de 60 millones de personas. Se aprecia que las dos terceras partes de las unidades familiares corresponderían a la categoría de subsistencia y sólo algo más de 10% serían consideradas unidades consolidadas. Con excepción de la Argentina y del Uruguay, las unidades consolidadas en la mayoría de los casos no superan el 10%.



Cuadro 2: Tipos de agricultura familiar

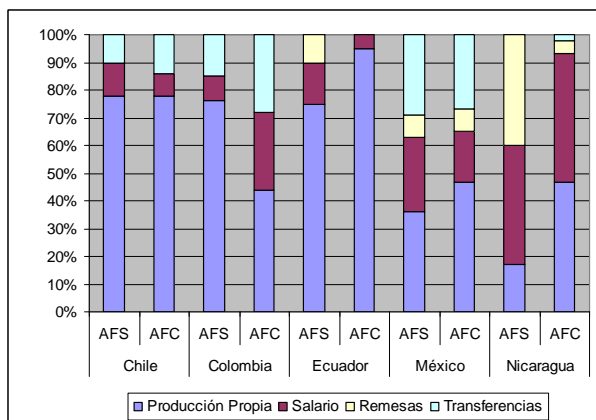
Países	AFS	AFT	AF
Argentina	51,7	26,8	21,5
Bolivia **	67,2	22,8	10,0
Brasil *	66,2	24,0	9,8
Chile *	54,4	42,5	3,2
Colombia *	79,4	12,9	7,7
Ecuador	61,6	37,0	1,4
Guatemala ***	46,1	47,7	6,2
México *	56,6	28,5	14,9
Nicaragua *	76,1	17,1	7,0
Paraguay +	62,8	26,7	10,5
Perú ++	45,5	35,4	19,1
Uruguay +	51,7	26,8	21,5
Total	60,2	28,2	11,6

(*) FAO/BID 2007. (**) Obshtako 2007, (+) IICA 2007 (***) Estimado a partir de los censos (++) Gorriti. Debate Agrario 35, extrapolando tipos 4, 5 y 6.

En lo referente a la estructura de ingresos según tipo para los países considerados en el estudio FAO/BID, se advierten situaciones muy diversas en el peso de la producción agropecuaria en los ingresos familiares totales, pues este es relativamente marginal para la AFS de Nicaragua, pero constituye cerca de un 80% para las de Chile, Colombia y Ecuador (Gráfico 2).



Gráfico 2: Composición de los ingresos por tipo de AF



Fuente: basado en FAO/BID, 2007, Cuadro 2, pág. 15

Destaca, en los casos de México y Nicaragua, el peso de las transferencias y de las remesas, ya que unidas a los ingresos salariales sobrepasan con creces a los derivados de la producción agrícola.

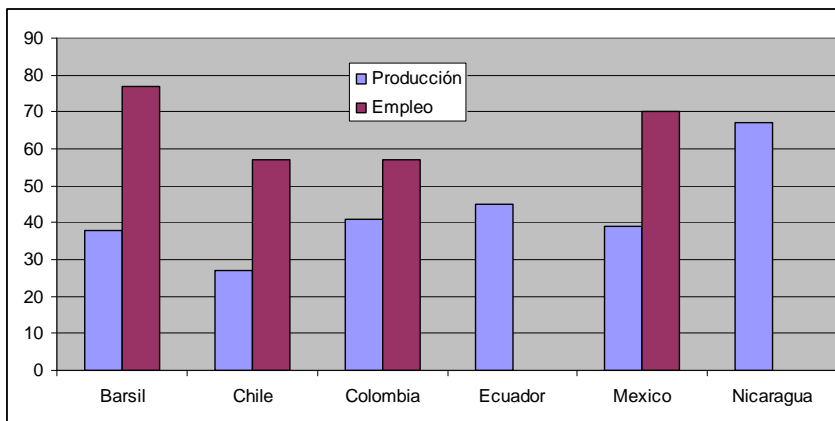
La Agricultura Familiar y la Cuestión Alimentaria

Como se señala en el estudio FAO/BID, a pesar de la reducida disponibilidad de activos y de los relativos bajos niveles de productividad, la agricultura familiar es un importante proveedor de muchos de los alimentos básicos de consumo popular. En el caso del Brasil produce 67% del frijol, el 84% de la yuca, el 49% de maíz y el 52% de la leche. En Colombia cubre más del 30% de la producción de cultivos anuales. En Ecuador el 64% de las papas, el 85% de las cebollas, el 70% del maíz, el 85% del maíz suave y el 83% de la producción de carne de ovino. En Bolivia el 70% del maíz y del arroz, la casi totalidad de las papas y la yuca. En Chile, el 45 % de las hortalizas de consumo interno, el 43 % del maíz, trigo y arroz, el 40 % de la carne y la leche, y así, sucesivamente.



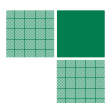
En términos agregados, la participación de la AF en la producción sectorial va desde un 27% para Chile, a un 67% en Nicaragua y la del empleo se mueve entre un 60% y un 80% del sectorial (Gráfico 3).

Gráfico 3: Participación de la AF en el empleo y la producción sectorial



Fuente: Basado en FAO/BID, 2007, cuadro 1, pág. 11.

Dadas estas características, se tendría a pensar que la AF estaría entre las grandes beneficiarias de la reciente crisis con las alzas registradas en los precios de los alimentos. Sin embargo, aún haciendo abstracción de su situación subordinada en las modernas cadenas de distribución alimentaria, en la gran mayoría de los países una gran proporción de los pequeños productores son, en rigor, compradores netos de alimentos, como lo ilustra un detenido análisis reciente de la situación peruana que revela la relativa baja proporción de este tipo de productores, que son vendedores netos de alimentos y, por lo tanto, potenciales beneficiarios de las mencionadas alzas (ver Cuadro 3).



Cuadro 3: Tipología de la heterogeneidad de la pequeña producción

Grupo	Número	Pobreza	Características
Grupo 1	45%	65%	Compradores netos de alimentos; bajo acceso a mercados monetarios; alta diversificación de cultivos y de actividades extra agrícolas.
Grupo 2	30%	67%	Algo más de tierra, con menos diversificación agrícola; sin necesidad de actividades extra agrícolas pero compradores netos de alimentos
Grupo 3	20%	67%	Menos tierra pero más productiva; alta integración a mercados monetarios; mayor nivel de especialización de cultivos.
Grupo 4	4%	53%	Más tierra por activo familiar; mayor capacidad de ser un vendedor neto de alimentos.

Fuente: Escobal, J. Rural Territorial Dynamics in Peru.

Agricultura Familiar y Pobreza

El creciente interés y preocupación por el desarrollo de la agricultura familiar³ está estrechamente vinculado al tema de la pobreza rural, más que al del desarrollo de la agricultura como tal. Lo anterior aparece claramente reflejado en la especie de separación que encontramos en la mayoría de los países de la región, entre los organismos o ministerios que atienden los temas de la pequeña agricultura de aquellos vinculados al desarrollo del sector. Situación cuyas bondades o defectos podrían ser objeto de un debate que no corresponde abordar aquí.

Los agricultores familiares, al igual que otras familias rurales, constituyen un grupo particularmente afectado por la pobreza rural. Ello se refleja en la evolución de los índices de pobreza entre la categoría de "trabajadores por cuenta propia no

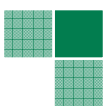
³ El Consejo del MERCOSUR viene impulsando la red especializada en agricultura familiar ,REAF, como un órgano dependiente que tiene entre sus objetivos la identificación y fortalecimiento de políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar así como la coordinación entre los Estados en la materia.



profesionales ni técnicos en la agricultura, silvicultura y pesca” (CEPAL, 2004), que se puede homologar a la de pequeño productor rural.

Si hacemos el análisis a nivel de países (cuadro 4) observamos que Chile, Costa Rica, Brasil y Guatemala (en ese orden) van a la cabeza en la reducción de la incidencia de la pobreza rural. En cuanto a la velocidad de reducción de la extrema pobreza rural, Chile y Brasil marchan muy por delante del resto de los países de la región. El caso de Brasil es decisivo a escala regional, por el peso de su población rural (26% de la población rural regional). Entre los años 1987 y 2005, Brasil redujo en casi 13% la incidencia de la pobreza rural y en 19% la incidencia de la extrema pobreza rural. Este resultado en un país con tan alta gravitación ha sido el principal factor que ha evitado una situación más negativa a escala agregada regional. Panamá progresa en pobreza, pero retrocede en la incidencia de la indigencia rural.

El Cuadro 4 muestra la diferencia entre la incidencia de la pobreza en la agricultura familiar, comparada con la que afecta al conjunto de la población rural del país. Por ejemplo, en 1997 el 89% de los campesinos de Bolivia era pobre, en comparación con el 79% de los habitantes rurales de Bolivia, con lo que la diferencia para ese año es de +10 puntos porcentuales.

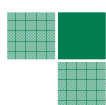


Cuadro 4: Evolución de la incidencia de la pobreza rural por país (porcentajes)

País	Incidencia de pobreza (porcentaje)		Incidencia de indigencia (porcentaje)	
	Décadas de 1980 o 1990 (año)	Década del 2000 (año)	Década de 1980 o 1990 (año)	Década del 2000 (año)
Argentina	19,0 (1980)	--	5,1 (1980)	--
Bolivia	--	80,6 (2004)	-	58,8 (2004)
Brasil	65,9 (1987)	53,2 (2005)	41,1 (1987)	22,1 (2005)
Chile	51,5 (1987)	20,1 (2003)	20,6 (1987)	6,2 (2003)
Colombia	47,7 (1980)	50,5 (2005)	23,5 (1980)	25,6 (2005)
Costa Rica	28,4 (1981)	22,7 (2005)	7,6 (1981)	9,0 (2005)
Ecuador	--	54,4 (2005)	--	29,2 (2005)
El Salvador	64,4 (1995)	56,8 (2004)	29,9 (1995)	26,6 (2004)
Guatemala	83,7 (1980)	68,2 (2002)	51,5 (1980)	37,6 (2002)
Honduras	88,1 (1990)	84,8 (2003)	72,9 (1990)	69,4 (2003)
México	53,5 (1984)	47,5 (2005)	25,4 (1984)	21,7 (2005)
Nicaragua	82,7 (1993)	77,0 (2001)	62,8 (1993)	55,0 (2001)
Panamá	51,9 (1986)	47,8 (2005)	28,4 (1986)	29,4 (2005)
Paraguay	--	68,1 (2005)	--	44,2 (2005)
Perú	72,7 (1997)	76,0 (2003)	52,7 (1997)	45,7 (2003)
Rep. Dominicana	39,4 (1997)	51,4 (2005)	17,9 (1997)	28,8 (2005)
Uruguay	26,7 (1981)	--	9,1 (1981)	--
Venezuela	43,0 (1981)	56,4 (1994)	19,3 (1992)	28,3 (1994)

Fuente: CEPAL, 2002 y 2007.

Lo primero que se observa en el Cuadro 5, es que en la década de 1990, en diez países de los 15 estudiados, la incidencia de la pobreza era mayor entre los pequeños productores rurales que entre la población rural del país. Entre las décadas de los 90 y 2000, la situación de estos últimos mejoró en cinco países: República Dominicana, Colombia, Brasil y, marginalmente, en Venezuela y Bolivia. Pero en el mismo período, empeoró en nueve países, en orden decreciente: Costa Rica, Panamá, México, Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Honduras y Paraguay, manteniéndose en Perú.



Cuadro 5: Cambios en la incidencia de la pobreza entre los pequeños productores rurales, relativos la población rural total (% pobres pequeños productores – %total pobres rurales)

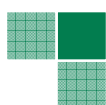
Países	Década de los 90	Década de los 2000
Bolivia	+10	+9
Brasil	+3	-2
Chile	-16	-6
Colombia	+13	+3
Costa Rica	0	+22
El Salvador	+8	+17
Guatemala	-2	+5
Honduras	+2	+5
México	-3	+11
Nicaragua	+6	+10
Panamá	+6	+21
Paraguay	+5	+7
Perú	+4	+4
R.Dominicana	+3	-9
Venezuela	-11	-12

Fuente :Berdegú y Schejtman, 2008.

Caracterizada hasta aquí la AF, corresponde hacer referencia al contexto en que se desenvuelven y se desenvolverán sus actividades en la no fácil tarea de lograr un desarrollo sostenible.

3. El contexto

En términos generales, es posible pensar en, por lo menos, dos procesos de nivel global y extra sectorial que resultan determinantes de las oportunidades y obstáculos que deberán enfrentar la agricultura familiar en las próximas décadas: 1) el proceso de



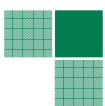
apertura de las economías y la globalización e internacionalización de los sistemas alimentarios y 2) la modernización del Estado y descentralización de la gestión pública.

La región procedió a la aplicación, con distinto grado de profundidad, de la serie de reformas de ajuste estructural englobadas en lo que se ha dado en llamar el "Consenso de Washington"⁴. Su aplicación ha conducido a que las políticas sectoriales quedaran subordinadas a los equilibrios macroeconómicos, implicando que muchos de los instrumentos sectoriales del pasado como los subsidios, los tipos de cambio diferenciados, las franquicias, los poderes de compra de las empresas estatales, las fijaciones de precios a productos básicos, etc. hayan prácticamente desaparecido.

Han surgido además nuevos actores supranacionales: organismos como la OMC y las empresas transnacionales, con formas nuevas de organización de la producción y de coordinación. De particular relevancia para la agricultura familiar, es el proceso de concentración y transnacionalización de las industrias agroalimentarias, que se acelera notablemente como resultado de las medidas de ajuste estructural destinadas a favorecer la inversión extranjera directa. Dicho proceso, en el caso de los supermercados, ha significado que, a fines de 2001, estos hayan pasado a dominar el comercio minorista de alimentos en un buen número de países de la región, con un promedio (ponderado por población) de 60% en los países más grandes y/o de mayores ingresos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México) y porcentajes que van desde el 73% en El Salvador, 42% en Honduras y 35% en Guatemala, hasta un 15% a 20% en Nicaragua. Su presencia no sólo induce cambios en las pautas de consumo, sino que tiende a determinar la definición de las normas y estándares a las que deben ajustarse los productos alimenticios y los productores⁵.

⁴ Que entre otras medidas supone : la disciplina fiscal, la unificación de los tipos de cambio, el fortalecimiento de los derechos de propiedad, la desregulación de los mercados internos, la privatización, la liberalización comercial, la eliminación de barreras a la inversión extranjera y la liberalización financiera.

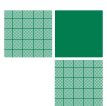
⁵ Basado en Reardon y Berdegue, 2003.



Este desarrollo entraña serios desafíos para los pequeños productores, pues las prácticas de adquisición de los supermercados y los grandes procesadores (estándares de calidad y seguridad, envasado y empaquetado, costo, volúmenes, consistencia, prácticas de pago) están reformulando las reglas del juego con respecto a las que prevalecían hasta un pasado reciente. Por otra parte, los supermercados también ofrecen oportunidades como potenciales motores de dinamización de la producción primaria, al ampliar y profundizar el mercado de consumo y abrir espacios de demandas más dinámicas.

Es importante considerar que los supermercados comercian alrededor de 24.000 millones de dólares en el rubro de frutas y verduras frescas, que se compara con los 10.500 millones de las exportaciones no tradicionales de los 12 países estudiados, sin que dicha producción para los mercados internos haya recibido una preocupación comparable a la dedicada a las exportaciones. Por lo tanto, cuando se señala más adelante la necesidad de que pequeños y medianos productores rurales se vinculen a mercados dinámicos, uno de la mayor importancia lo constituirán los supermercados.

En relación a la modernización del Estado y la descentralización, hay que destacar la elección popular de alcaldes y gobernadores, la delegación de competencias a municipios, provincias o estados federales se han implementado, con la intención declarada de buscar mayor eficacia y eficiencia en la gestión pública. La cooperación entre los actores locales, se enfrenta a diversos fenómenos que dificultan la existencia de relaciones de confianza "la exclusión social, las relaciones de clientelismo político y de caciquismo, las carencias legislativas y la inseguridad jurídica. Todas ellas constantes en mayor o menor medida del medio rural de muchos de los países de la región...". Se requiere el establecimiento de asociaciones de representación de colectivos ciudadanos de la localidad (sean provenientes de la esfera gubernamental, privada o de la sociedad civil). La descentralización puede servir como proceso progresivo de integración política y socioeconómica, si es capaz de fomentar la creación de nuevos espacios públicos



donde actores privados y públicos se encuentren en relaciones horizontales de legitimación y decisión, trabajando mancomunadamente en la formulación e implementación de políticas sectoriales. Sin embargo, no es una panacea pues, como suele ocurrir, puede ser instrumentalizada y dar lugar a un proceso clientelista y regresivo.

Junto a los condicionantes externos, las estrategias de desarrollo de la AF deberán tener en cuenta las transformaciones derivadas de dinámicas propias del ámbito rural, entre las que cabe mencionar, sobre todo: 1) el impacto asimétrico de la globalización y la apertura y 2) los cambios en la dinámica del empleo rural.

En el sector rural, la globalización, la apertura y el creciente papel regulador de los mercados han sido aprovechados, fundamentalmente, por empresas con tierras de mayor potencial para la producción de exportables, con capacidad de acceder al crédito, a la tecnología y a la información sobre las condiciones de los mercados interno y externo, haciendo que los beneficios se concentren en determinados productos, en algunas regiones y en los productores medianos a grandes. Sin negar los elementos positivos de la dinámica exportadora, ésta tiene el riesgo de acentuar el carácter excluyente y polarizador que ha sido la característica persistente del proceso de modernización rural de la Región, con el agravante que la apertura tiende a acelerar dicho proceso al exponer a los productores a una mayor competencia y a disponer de menos recursos públicos para proteger a los más débiles. Detrás de esta asimetría se encuentra la alta concentración de la tierra y del capital educacional, así como la presencia de mercados imperfectos y con altos costos de transacción que plantean la urgente necesidad de perfeccionar el funcionamiento de los mercados rurales.

Los cambios en la ocupación rural y las estrategias de generación de ingreso de las familias rurales de AL son dramáticos: A finales de la década del 90, el empleo rural no

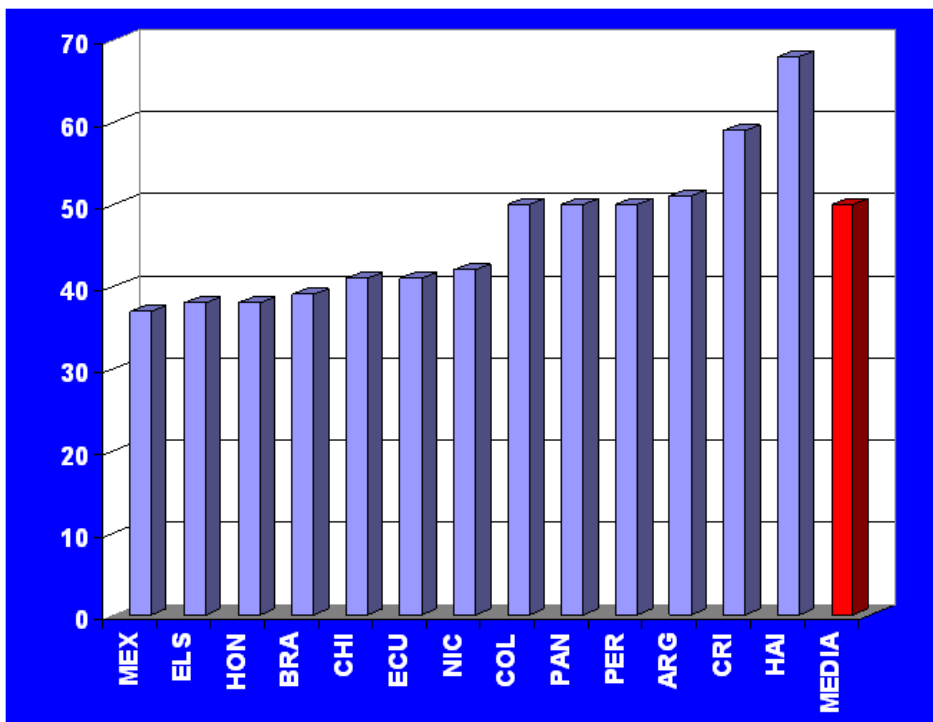


agrícola ya constituía más de un tercio del empleo de los hogares rurales y aportaba alrededor del 40% de su ingreso total (Gráfico 4). En términos absolutos, el número de personas de hogares rurales empleadas en los sectores no agrícolas aumentó en 2.5 millones; mientras los residentes rurales empleados en la agricultura, disminuyeron en 933 mil y aquellos con residencia urbana, aumentaron en 1.1 millones. Es decir, se produjo un proceso de creciente urbanización de la fuerza de trabajo del sector agrícola.

La PEA agrícola de la región esta conformada por alrededor de 44 millones de personas, de las cuales el 17% son mujeres⁶. El peso de la PEA agrícola en la total ha venido disminuyendo desde un 42% en los años 70, a menos del 24% en el 2000 (CEPAL, 2002), aún cuando su número absoluto se sigue incrementando. Se advierte una tendencia al reemplazo progresivo del empleo permanente por el temporal y un crecimiento relativo del empleo asalariado que muestra una cierta estabilidad en su importancia relativa, en comparación con el empleo por cuenta propia. Entre los asalariados agrícolas están las mayores tasas de trabajadores sin contrato y sin previsión social y se hace cada vez más extensivo el fenómeno de la subcontratación de mano de obra, que en esta actividad se encuentra asociada a mayores niveles de desprotección de los trabajadores.

⁶ Aunque esta cifra seguramente subvalora el trabajo intra-parcelario de las mujeres rurales.

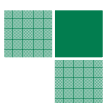


Gráfico 4: Participación del empleo rural no agrícola en el total rural

Los cambios experimentados por la estructura del empleo y del ingreso rural, así como de su localización, adquieren la mayor importancia al considerar las diversas vías de salida de la pobreza por las que optan las familias rurales.

4. Desarrollo y superación de la pobreza de la AF

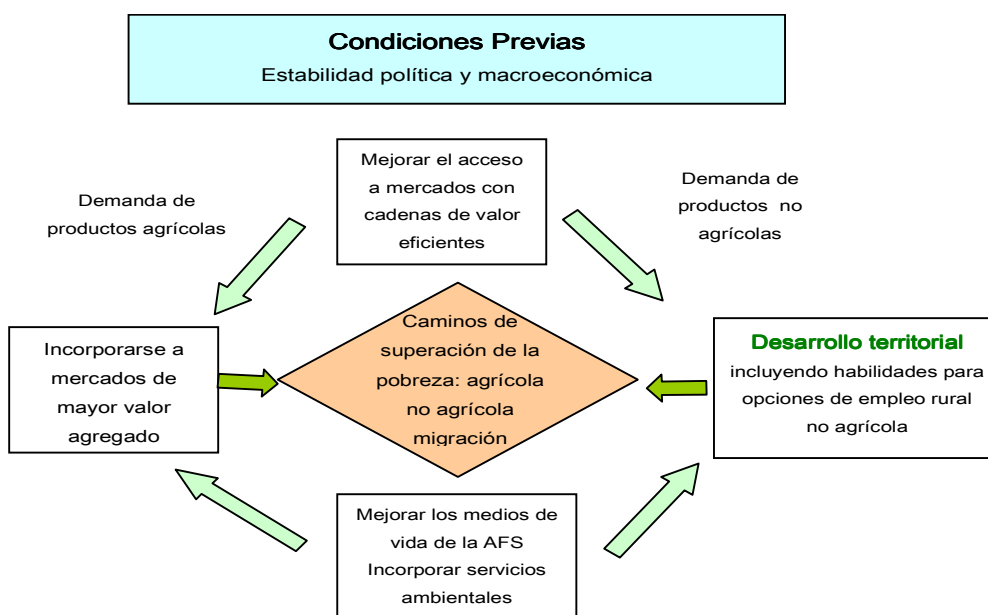
De Janvry y Sadoulet (2000, 2002) y Echeverría (1998), han resumido buena parte de la discusión sobre las estrategias de vida de los hogares rurales para superar su condición de pobreza. En definitiva, el instrumental se reduce a combinaciones ad hoc de un conjunto limitado de estrategias maestras: la vía agrícola, la vía rural no agrícola, la vía



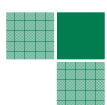
de la migración, que en diversas combinaciones dan lugar al multiempleo y la vía de las redes de protección social. Es importante destacar que en las tres primeras alternativas se debe incluir tanto el autoempleo como el empleo asalariado.

Estas alternativas fueron incorporadas en un marco más general en el Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2008: Agricultura para el desarrollo (IDM 2008), a partir de una especie de marco estratégico que al abordar los lineamientos para el conjunto de países clasificados como "urbanizados" incluía a América Latina planteaba, esquemáticamente cuatro ámbitos de acción a ser implementados en un contexto en que cuestiones básicas como los equilibrios macroeconómicos y la estabilidad política hubieran sido satisfechos. En dicho marco y en referencia específica a la AF, se planteaba la necesidad de su incorporación a lo que denominaba "nuevos mercados de alimentos". Es decir, aquellos que no caían en la categoría de commodities.(ver Gráfico 5).

Gráfico 5: Diamante de políticas para países urbanizados



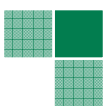
Fuente: Banco Mundial, 2007.



La Vía Agrícola

De las tres categorías, la AFC parecería el tipo de agricultura familiar mejor posicionada. con el potencial de reducir la pobreza rural sólo cuando se puede orientar a la producción más o menos intensiva de bienes diferenciados y de mayor valor, que no tienen grandes economías de escala en su producción, y que son intensivos en mano de obra (Schejtman, 1998, Berdegué y Escobar, 2002). Este tipo de producciones favorece a productos destinados a mercados de ingresos medio y alto. Requieren, además de vínculos sustantivos con la industria y los servicios, o formas particulares de asociación entre agricultores como las empresas asociativas campesinas, implicando una mayor intensidad de vínculos urbano-rurales. La producción agrícola de productos básicos (commodities) para el mercado local, en particular en zonas pobres, por lo general no tiene una repercusión significativa y sustentable en la pobreza rural.

En los casos verdaderamente exitosos, los incentivos que surgieron de la apertura de fuentes dinámicas de demanda requirieron del desarrollo de nuevos arreglos institucionales (sistemas de contratos, normas y estándares de calidad, códigos de conducta que premian la responsabilidad en el cumplimiento de los compromisos, organizaciones económicas rurales "robustas", y otros) que, por una parte, estructuraron y organizaron las nuevas relaciones sociales y económicas y, por otra, hicieron factible la participación de sectores pobres en las nuevas oportunidades económicas. Cuando estos elementos no estuvieron presentes, lo que observamos son ciclos de creación de numerosas micro y pequeñas empresas, al calor de los recursos canalizados a través de proyectos o políticas de desarrollo rural, seguidas por ciclos en los que la mayoría de ellas colapsan cuando dichos proyectos terminan, o las políticas se agotan bajo el peso de su propia inviabilidad (Berdegué, 2001).



El Empleo Rural No Agrícola y la Migración

Como ha sido indicado, el empleo rural no agrícola ha pasado a ser una opción de creciente importancia en América Latina y su participación aumenta a ritmos superiores al empleo agrícola. Esta opción es especialmente relevante para la AFS (aunque no se vea suficientemente reflejada en los datos de la tipología), así como para las mujeres rurales que se incorporan al mercado de trabajo extraparculario. Sin embargo, el empleo no agrícola con mayor potencial de generación de ingresos se concentra en las zonas rurales de mayor dinamismo, en tanto que en aquéllas más pobres, lo que se observa son actividades que se han denominado "de refugio", pero que, en todo caso, tienen la virtud de aportar un complemento importante al ingreso de los pobres rurales.

Si se examina la migración, exclusivamente desde el ángulo de su condición de vía de salida de la pobreza, es posible que sea la más importante de las vías mencionadas aun cuando, como elemento de impulso al bienestar rural, no deja de tener ambivalencias. Basta considerar la magnitud alcanzada por las remesas de emigrantes hacia sus lugares de origen, para despejar cualquier duda con respecto a su impacto en la pobreza. Una estimación reciente hecha por el BID sobre la magnitud de las remesas para el año 2002, indica que éstas superan los 32 mil millones de dólares. Esta magnitud fue prácticamente equivalente al total de la inversión extranjera directa y se espera que la supere en el año 2003. Los estudios del BID revelan que el efecto multiplicador de las remesas es de 3:1 (Orozco, 2002).

Los propios migrantes se constituyen en dinamizadores de sus tierras de origen, directamente a través de los recursos que canalizan a ellas a través de las remesas y de los nuevos conocimientos que aportan los que regresan; e indirectamente, porque su partida mejora la relación entre la base local de recursos naturales y el número de habitantes que se deben sostener a partir de su uso o explotación. Además, las



comunidades de emigrados constituyen un importante mercado (no suficientemente aprovechado) de demandantes de productos autóctonos originarios de sus países que podrían ser cubiertos por la AFC y AFT, pues suelen coincidir con lo que dominan. El programa mexicano de apoyo a los denominados productos comercialmente no tradicionales –pero que constituyen la base de sistemas agrícolas antiquísimos- está orientado a promover las exportaciones de este tipo de alimentos “étnicos”, ante la enorme demanda de millones de mexicanos emigrados a los EE.UU.⁷

La ambivalencia de las migraciones con respecto al desarrollo de sus localidades de origen radica en el hecho de que ésta es selectiva, tanto en términos de que quienes emigran son normalmente los que tienen mayores niveles relativos de capacitación, como que están en el rango etario de los económicamente activos y presentan en muchos casos un sesgo de género. Como consecuencia de lo anterior, se desestructuran los núcleos familiares y quedan muchos territorios con una muy alta proporción de ancianos y niños.

Siguiendo el marco estratégico planteado en el WDR 2008 sobre Agricultura para el desarrollo, en lo referente a mejorar el acceso a mercados con mayor valor agregado, cabe plantear el estímulo a la agricultura de contrato y al desarrollo de formas asociativas de pequeños productores.

⁷ Existen espacios para acciones de desarrollo asociadas a la migración y al uso de las remesas para financiar procesos de desarrollo local. Así, por ejemplo, un punto de apoyo para iniciativas colectivas lo constituyen las asociaciones o clubes de inmigrantes latinoamericanos en los EE.UU. En el caso de los mexicanos, se registraron centenares de clubes (170 en Los Ángeles y 120 en Chicago), que establecen fondos de remesas para apoyar iniciativas sociales en sus comunidades de origen. Cincuenta y seis asociaciones de migrantes salvadoreños en el Oeste de los EE.UU., han auspiciado y cofinanciado iniciativas de desarrollo (por ejemplo, construcción o equipamiento de escuelas rurales) en las zonas intervenidas por los proyectos del FIDA. En Cañar, Ecuador, una cooperativa de ahorro y crédito regional se ha constituido en una alternativa de intermediación que permite a los “migrantes exitosos” (es decir, los que han llegado al país de destino y encontrado trabajo) refinanciar a tasas de interés más convenientes los créditos que ellos han tomado con los prestamistas locales para financiar el elevado costo de la emigración.



Agricultura de Contrato y Empresas Asociativas Campesinas

Dos caminos promisorios para las AFC y en menor medida para las AFT, lo constituyen, no sin riesgos, la agricultura de contrato y el desarrollo de formas asociativas de pequeños productores agropecuarios, si se trata de acceder a mercados de relativo mayor dinamismo y de productos con mayor valor agregado en los que la AF pueda tener alguna ventaja comparativa. Lo que en general no ocurre con los llamados commodities.

No todos los insumos agrícolas para estos propósitos resultan funcionales o atractivos para el establecimiento de contratos o acuerdos entre la AF familiar y la agroindustria o los supermercados. Las mayores potencialidades se dan en productos que tengan algunos de los siguientes atributos: 1) que no presenten economías de escala significativas en la producción primaria, de modo que las pequeñas unidades puedan exhibir tanta o más eficiencia que las grandes; 2) que sean intensivos en mano de obra de modo que permita valorizar la fuerza de trabajo familiar incluida, no transferible o que no tenga costo de oportunidad en el mercado laboral; 3) que tengan un alto valor por unidad de peso y por hectárea pues esto reduce las desventajas de la lejanía y de la dispersión reduciendo el peso relativo de los costos de transporte; 4) que sean perecibles dado que no son susceptibles de almacenamiento y acumulación como granos y tubérculos que pueden adquirirse fácilmente en el mercado;⁸ 5) que puedan experimentar incrementos importantes de valor agregado en las fases de poscosecha, de forma que resulten atractivos para la agroindustria; 6) que en lo posible sean de ciclo corto o generen algún ingreso a corto plazo, pues los créditos requeridos en las fases previas a la plena producción pueden acumularse y poner en riesgo la sostenibilidad de

⁸ Sporleder (1992), compara esta situación con la entrega justo-a-tiempo de la manufactura, en el sentido que requiere de arreglos más complejos entre proveedor y usuario que las compras en mercado abierto (spot).



la unidad; y que 7) en lo posible estén articulados a cadenas con demanda dinámica de modo de posibilitar el crecimiento de la oferta.

Incentivos que inducen a la agricultura de contrato

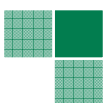
Un pequeño productor estará dispuesto a aceptar un convenio con la agroindustria si la actividad propuesta reúne algunas de las siguientes características: 1) un mercado seguro a precios y volúmenes preestablecidos. Esta parece ser, junto con el financiamiento, la razón más importante para inducir a los pequeños productores a incursionar en rubros distintos a los tradicionales; 2) un mejor aprovechamiento de la mano de obra familiar en comparación con otras alternativas, por lo que se privilegian productos caracterizados por alta demanda y mayor productividad de este recurso; 3) un acceso a financiamiento en mejores condiciones que el de otras fuentes cuando existen; 4) un acceso a insumos, a conocimientos y a tecnologías que no lograría por otras vías y 5) un incremento en el valor de producto de su recurso más escaso: la tierra.

Mejorar el acceso al mercado con cadenas de valor eficientes



Mejorar el acceso al mercado con cadenas de valor eficientes

Un agroindustrial optará por esta alternativa si: 1) hay escasez de tierras particularmente aptas para la producción del insumo agrícola requerido en un área de predominancia de AF y no hay mercado para la compra o arriendo de tierras; 2) hay escasez permanente o estacional de la mano de obra en el área o es muy alto el costo, ya sea como consecuencia de la propia escasez o como consecuencia de la legislación salarial y provisional; 3) si los pequeños productores del área tienen conocimientos o experiencias adquiridas en el cultivo o en cultivos homólogos y sería muy costoso tener que capacitar a terceros; 4) el cultivo requiere de cuidados intensivos y hacerlo con



mano de obra contratada implica muy altos costos de supervisión; 5) si existen créditos de fomento para pequeños productores orientados a cultivos de interés para la empresa que le permitan no tener que comprometer recursos propios o tener que endeudarse para financiar la producción; 6) si los productores son parte de una organización que intermedia los vínculos con las empresas y 7) si adoptar esta práctica, aún sin ventajas directas, le facilita otras gestiones con las autoridades.

Riesgos para los involucrados

Entre los riesgos encontramos: el incremento de los costos de transacción a medida que aumenta el número de proveedores (transporte, asistencia técnica, control de calidad, administración, etc.); la complejidad de los contratos que incluyen (para asegurar eficiencia) múltiples variables (calidad, oportunidad, precio), que son difíciles de regular y que se prestan a continuas controversias; la venta a terceros cuando el precio acordado es menor que el de mercado en el momento de la entrega; el desvío de los insumos entregados por la agroindustria a otros usos distintos de los acordados; el uso de insumos no permitidos que conducen al rechazo de los embarques de la agroindustria por sus compradores; la manipulación de los estándares de calidad para regular los precios y las entregas; la recepción tardía para reducir precio como resultado de pérdida de calidad; el amarrar un contrato a otro menos conveniente para el productor cuando la empresa adquiere más de un producto; el inducir al monocultivo con la dependencia y vulnerabilidad que de ello se deriva; las deficiencias en la asistencia técnica cuyos efectos pasan a ser responsabilidad del productor y no de la empresa que los proporcionó; los pagos atrasados o falta de claridad en las liquidaciones.

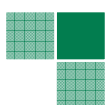


Las empresas asociativas campesinas

En aquellos lugares en que el costo del acceso a los mercados es muy alto debido a la mala infraestructura, una tecnología inadecuada, barreras de información, la acción colectiva puede ayudar a los pequeños productores a ser más competitivos. Las empresas asociativas campesinas permiten la incorporación de los productores a mercados en los que los costos de transacción son altos y la diferenciación de productos es importante y son buenos vehículos para introducir nuevas prácticas de gestión que incrementan la rentabilidad. Por contraste, en mercados de productos no diferenciados no se suelen encontrar ventajas en la asociación. Cabe destacar que las experiencias exitosas representan una minoría relativa de la AF y los fracasos se derivan generalmente de la incapacidad: 1) de establecer reglas adecuadas o de asegurar su cumplimiento; 2) de establecer redes efectivas con agentes del sector público y privado y; 3) llegar a ser competitivos en los mercados en que intervienen. La acción colectiva no es un sustituto de un comportamiento competitivo (Berdegú, 2001).

5. El desarrollo territorial rural y el fortalecimiento de la AF

Una detallada y sustantiva evaluación de siete programas de fomento productivo y ocho programas de inversión social, relacionados de manera directa o indirecta con la AF (ya sea por su condición de productora, los primeros o su por su condición de pobreza, los segundos) sugiere que las nuevas intervenciones deberían contemplar por lo menos los siguientes cuatro elementos: 1) "sentido de integralidad (intervenciones múltiples diseñadas teniendo en cuenta la especificidad del territorio donde son aplicadas; 2) una visión de eliminar las fallas de mercado; 3) una visión más participativa de la estrategia que incorpore a poblaciones típicamente excluidas y con poca capacidad para hacer



sentir su voz y 4) intervenciones basadas en un diseño estratégico que reconozca que los proyectos tienen que ser validados, antes de que su escala se expanda hacia otros ámbitos de intervención.(FIDA/BID, 2007, Capítulo 3).

Es con relación a los puntos 1 y 3 de la evaluación y al marco estratégico planteado por el IDM 2008, que corresponde realizar algunos alcances sobre el DTR.

Básicamente, son tres los ámbitos de acción de una estrategia de DTR: 1) estimular los flujos de inversión públicos y privados hacia los territorios afectados por la pobreza y la desigualdad; 2) "territorializar" dichas inversiones, y 3) modificar los marcos institucionales para constituir un referente territorial e incluir a los sectores pobres y excluidos.

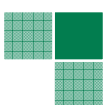
No podemos pensar en modificar las condiciones de pobreza y de desigualdad a escala de territorios rurales, sin efectuar un cambio en sus determinantes. Vale decir, el objetivo inmediato es acrecentar o mejorar la calidad de aquellos factores que hemos visto que determinan las dinámicas económicas territoriales y sus efectos distributivos: capital humano, sistemas de innovación, dotación de activos públicos y privados, etc. Ningún territorio deja de ser pobre si no accede y dispone de estos activos tangibles e intangibles. Ello significa principalmente, incrementar los flujos de inversión pública y privada en beneficio de dichos territorios, pues se debe convenir que la simple movilización de los activos tangibles e intangibles endógenos de territorios rurales pobres y desiguales, no será suficiente.

Desarrollo territorial y las habilidades para opciones de empleo rural no agrícola



Mejorar los medios de vida de la AFC.
Incorporar servicios ambientales

Al respecto, se debe reconocer de partida un hecho significativo que limita en América Latina el espacio de las posibilidades, en comparación con otras regiones que han hecho



un uso importante de los enfoques territoriales de desarrollo rural. En Europa, por ejemplo, las iniciativas territoriales como Leader+ se han realizado sobre los hombros de gigantescos programas de inversión pública, organizados bajo la lógica de asegurar los equilibrios socioeconómicos regionales (fondos estructurales). Leader+ opera entonces como un complemento relativamente pequeño que incide sobre un flujo de inversión regional asegurado.

En América Latina esa no es la realidad. En nuestra región los flujos de inversión son muy limitados y -de especial importancia para nuestra discusión- están ordenados casi exclusivamente con una lógica sectorial. El Estado decide y opera sectorialmente. Incluso los gobiernos locales responden a los incentivos tácitos y explícitos que reciben desde el poder central y también organizan su quehacer con esa perspectiva. Como bien señalan Favaretto y da Veiga (2007), el discurso territorial no ha ido acompañado en América Latina de la correspondiente nueva lógica institucional.

La situación es la misma si miramos lo que sucede con la inversión privada y aún con los movimientos sociales rurales. Sus preocupaciones y lógicas decisionales predominantes, no son territoriales sino sectoriales, en el caso de los empresarios y temáticas, en el caso de los movimientos sociales (con la excepción de algunos movimientos indígenas que tienen en el centro la reivindicación territorial).

Entonces, la tarea consiste en incidir para que esos flujos de inversión pública y privada decididos y organizados con una lógica sectorial, se incrementen en los territorios rurales pobres⁹. En buena medida, el que ello suceda o no suceda depende de decisiones y variables que no tienen poco que ver con el desarrollo territorial. Pero, desde el territorio

⁹ De ahí la importancia sustantiva de los entornos macroeconómicos y sociopolíticos que establecen un entorno positivo favorable para la inversión.



y desde los programas territoriales, se puede también incidir sobre los flujos públicos y especialmente privados, a través de mejorar el clima territorial de inversión.

Desde las políticas y programas de desarrollo territorial, se puede actuar sobre variables del siguiente tipo:

- Los bienes públicos que determinan la productividad de las empresas del territorio: caminos, electrificación, sistemas de innovación, seguridad pública, etc.
- El acceso de las empresas a financiamiento.
- El mercado de trabajo, incluyendo la calificación de la fuerza de trabajo.
- Las barreras regulatorias y administrativas que impactan sobre el costo y la competitividad de los negocios.
- Los obstáculos al acceso a los mercados dinámicos, a los cuales se puede vincular el territorio.

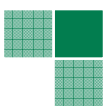
Ello requiere, de partida, una evaluación rigurosa del clima de inversión, similar a la que se hace a niveles de países o de cadenas de valor, pero esta vez a escala del territorio. Esto usualmente no es algo que haga parte del instrumental de los proyectos de desarrollo territorial que conocemos.

La segunda línea de acción es "territorializar" los flujos de inversión. Fundamentalmente, ello implica actuar para maximizar las sinergias y los efectos multiplicadores en el territorio de las inversiones.



Son tres las dimensiones en las que se puede actuar:

- Incidir para que los programas públicos de fomento productivo y, especialmente, aquellos que tienen su origen en las entidades del sector agrícola, reconozcan el carácter amplio de la economía rural e internalicen el hecho de que los hogares rurales, especialmente los pobres, utilizan una diversidad de estrategias de empleo para mejorar sus condiciones de vida. Sólo una muy pequeña fracción de los pobres rurales viven exclusiva o fundamentalmente de ser agricultores. La mayoría recurre también al empleo rural no agrícola, a la migración de algunos de sus miembros y a las remesas, y, sobretodo, a estrategias de pluriactividad. “Des-agriculturizar” las políticas rurales, es el primer paso de la tarea de “territorializar” las inversiones públicas y privadas. Ello no quiere decir no atender a la agricultura, pero si implica dejar de hacerlo a expensas de desatender a los demás sectores que hacen parte de la economía del territorio.
- Fortalecer los vínculos inter-sectoriales involucrando a la micro, pequeña y mediana empresa localizadas en el territorio. La inversión privada en los territorios pobres tendrá un menor efecto sobre la pobreza y la desigualdad, si los bienes y servicios que utiliza son provistos por empresas externas, o si la mano de obra calificada se importa de otras regiones.
- Fortalecer los vínculos urbano-rurales De alguna forma es un contrasentido hablar de “territorios rurales”, cuando lo que en realidad existen son territorios que incluyen núcleos urbanos con su “hinterland” rural. José Eli da Veiga en sus “Ciudades Imaginarias” ha demostrado categoricamente para el Brasil la existencia de espacios denominados rur-urbanos, los que en América Latina llamamos “el mundo rural”. Sin embargo, hemos visto anteriormente que es en “el campo” donde se localizan los sectores más pobres. El mayor esfuerzo de los



pobres por superar esta condición de estar localizados en trampas de pobreza, hasta ahora ha sido la migración. Trabajos como los de De Janvry y Sadoulet (2002) en México, demuestran que la pobreza y la marginalidad disminuyen inversamente con el aumento de la proximidad con los centros urbanos.

- Valorar los bienes intangibles, como el patrimonio cultural propio de algunos territorios rurales latinoamericanos.

Será evidente para el lector que la agenda hasta ahora propuesta requiere un agente social que le de contenido y que la conduzca. Además, no cualquier agente y no cualquier contenido aseguran por igual que la inversión pública y privada, territorializada o no, sea incluyente de los sectores sociales pobres y tradicionalmente excluidos. El tercero de los ámbitos de acción se refiere a lo anterior, y tiene que ver con la transformación institucional y con el desarrollo de coaliciones sociales innovadoras.

Los programas de desarrollo territorial pueden incidir sobre dos variables principales:

1) sobre los actores colectivos del desarrollo rural y 2) sobre la arquitectura institucional del territorio.

Ya hemos señalado que un obstáculo de proporciones del desarrollo territorial en América Latina, es que carece de actores cuyo propósito sea representar al territorio como tal. La profunda desigualdad social de América Latina dificulta la constitución de actores capaces de representar los intereses comunes del conjunto social en un territorio determinado. Los intentos de promover espacios multi-actores a nivel local, al estilo de las mesas de concertación de Perú o los de consejos municipales de desarrollo sustentable de Brasil, o incluso más limitadamente, las organizaciones por cadena de valor de México, han tenido un éxito limitado la mayoría de las veces. Un problema



consiste en buena medida en cómo atraer a los esquivos actores privados poderosos que no están interesados en la concertación social y, menos, en torno a un programa de mediano plazo. Otro problema consiste en cómo evitar la captura de estos espacios por las burocracias estatales, que los crean y utilizan como mecanismos de legitimación.

Entendemos por arquitectura institucional, la estructura de regulación conformada por las organizaciones y los marcos institucionales formales e informales. Una adecuada arquitectura institucional para el desarrollo territorial rural está muy asociada a la presencia y calidad de cinco elementos (Schejtman y Berdegué, 2004): 1) las atribuciones y capacidades de los gobiernos locales en sus dimensiones técnicas, administrativas y políticas; 2) la coordinación, pero también la existencia de controles y equilibrios (checks and balances) entre los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal); 3) las redes y otras formas de asociación entre los gobiernos locales para generar organizaciones de alcance regional capaces de emprender las tareas de la transformación productiva que, por regla general, sobrepasan las posibilidades de gobiernos municipales aislados, sobre todo en los territorios más pobres; 4) las organizaciones económicas y de representación de la sociedad civil, y de manera muy especial, las redes o coaliciones que vinculan a agentes diferentes entre sí -aspecto que es esencial para impulsar procesos social y económicamente innovadores- y; 5) los espacios y mecanismos para la concertación público-privada.

6. Elementos para un diálogo rural iberoamericano sobre la AF

Dada la perspectiva planteada en los párrafos precedentes para el desarrollo de los territorios rurales y de la AF, estamos convencidos que los lineamientos que España se ha propuesto para su desarrollo rural, constituyen sin duda una materia de significativo interés para América Latina.



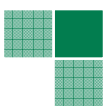
En efecto, la promulgación de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural¹⁰, que ha sido aprobada por las Cortes Generales, señala en su preámbulo, que en el medio rural "...se encuentran la totalidad de nuestros recursos naturales y una parte significativa de nuestro patrimonio cultural, así como las nuevas tendencias en la localización de la actividad económica y residencial, lo que confiere a este medio una relevancia mayor de la concedida en nuestra historia reciente", apuntando con ello a tendencias que están también en desarrollo en nuestra región, aunque de modo más incipiente.

Como destaca Regidor (2007), con relación al trasfondo de esta ley: "la concepción del espacio y el desarrollo rural ha experimentado en las últimas décadas una serie de transformaciones que han permitido pasar de una concepción monofuncional de corte agrarista a otra de carácter multifuncional y territorial. Esta transformación ha tenido lugar como consecuencia de haberse desbordado la tradicional equiparación del espacio rural con la producción de alimentos, por una diversidad de funciones a las que el espacio rural ha ido asociándose progresivamente: medioambiental, residencial, paisajística, lúdica, cultural, etc."

En la medida en que una visión como ésta ha venido tomando cuerpo en los debates sobre desarrollo rural en nuestra región, es que habrá que seguir con atención y en diálogo permanente la implementación de las medidas de la ley, pues contiene criterios de selectividad y apunta a objetivos que son también relevantes en el medio rural de nuestra región entre los que cabe mencionar:

- La denominación de "prioritarias" a las zonas de bajos niveles de ingreso con densidades medias o de baja población, elevada significación de la actividad agraria y un importante aislamiento geográfico con dificultades de vertebración

¹⁰ Ley 45/2007. España.



territorial, así como a las zonas caracterizadas por un empleo diversificado entre el sector primario, secundario y terciario, distantes del área directa de influencia de los grandes núcleos urbanos.

- El estímulo a actividades de mayor valor agregado a través de la integración vertical en la cadena alimentaria, que junto con fortalecer la consolidación del sector agroalimentario, silvícola y el derivado de la caza y pesca en las zonas rurales, permita la aplicación de medidas de denominación de origen y de trazabilidad de los alimentos, potenciando la seguridad alimentaria.
- El apoyar el sector del comercio en el medio rural, con la modernización de los equipamientos públicos comerciales.
- El fomento al turismo rural, en particular, a través de una adecuada ordenación de la oferta y la mejora de la demanda turística, con una atención preferente al fomento de un turismo sostenible en las zonas rurales prioritarias, y al agroturismo o turismo ligado a la actividad agraria.
- El promover, de modo explícito, la creación de redes de espacios culturales destinadas a valorizar el patrimonio arquitectónico, histórico y artístico de los municipios rurales garantizando la infraestructura para su desarrollo "con la mayor polivalencia posible".
- La prioridad para mujeres o agricultores jóvenes, titulares o cotitulares de una explotación, profesionales de la agricultura, personas físicas que obtengan al menos el 50 % de su renta de actividades agrarias, o cuando se trate de cooperativas y sociedades agrarias de transformación, o de grupos de explotación



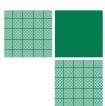
comunitaria de la tierra o ganado, o por las unidades productivas formadas por pequeñas y medianas empresas, o por cooperativas.

Para la implementación de estas iniciativas están planteados los “contratos territoriales”, como instrumentos que establecen los compromisos a suscribir entre las administraciones públicas y los agentes que orienten e incentiven sus actividades en beneficio de un desarrollo sostenible del medio rural. Al incorporar un enfoque contractual entre los actores sociales y el poder político, se da fuerza sustantiva a los mecanismos de participación. La suscripción de estos contratos pasará a ser un requisito para beneficiarse de los contenidos de la ley.

La ley crea las denominadas “Mesas de Asociaciones de Desarrollo Rural”, como órganos de participación y consulta de las organizaciones profesionales, empresariales, ecologistas y sindicales más representativas, así como de representantes de las Redes de Desarrollo Rural para sus relaciones con las entidades estatales del ámbito rural.

La adopción del enfoque LEADER con sus Grupos de Acción Local como agentes de cambio e innovación en programas específicos de apoyo a las iniciativas locales de desarrollo rural, es otro de los aspectos que habrá que seguir con atención, sobre todo, por las dificultades que han encontrado las formas participativas de gestión local en nuestra región.

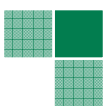
Al interés que se deriva de estas nuevas orientaciones, se agrega el hecho que su ámbito de aplicación -el espacio rural español- presenta una serie de características semejantes a buena parte de los espacios rurales de América Latina. Por una parte, los condicionantes de tipo físico hacen de España, (después de Suiza), el país con mayor porcentaje de zonas de montaña con un 28% de superficie agrícola útil calificada como tal. Sus espacios rurales muestran, al igual que los nuestros, tendencias al



despoblamiento, con el envejecimiento de los empresarios y un escaso relevo generacional. La agricultura familiar que representa el 80% de los establecimientos tiene niveles de productividad muy inferiores a sus homólogos de la UE

Vale la pena explorar el tipo de debate que a raíz de la Ley, se da en el seno de la Fundación de la Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de España (UPA) para apreciar la medida en que la nueva visión de lo rural ha sido asumida por sus miembros, postulando una visión integral que, junto a la defensa de los temas de la producción agropecuaria, destacan que: "la agricultura familiar, no solamente produce bienes (como alimentos y materias primas), sino que también genera otro tipo de bienes no comercializables (bienes públicos). No obstante, en la mayor parte de los casos, la producción de estos bienes públicos (paisaje, calidad del agua, biodiversidad, dinamización del territorio...) tiene lugar de forma conjunta con el desarrollo de la producción vegetal y ganadera, y no independientemente de ella. Por ello, si queremos que se produzca una cantidad socialmente deseable de dichos bienes públicos, resulta necesario cierto grado de apoyo a la producción convencional de bienes agrícolas y ganaderos comercializables... Válgase aquí añadir al principio: "Quien contamina, paga", el de: "Quien conserva, cobra".¹¹

¹¹ Agricultura Familiar en España, 2008. La agricultura familiar, un modelo de gestión sostenible del territorio, página 26.



Bibliografía

Abramovay, R. 2000. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economía Aplicada*, nº 2, vol. IV: 379-397, abril/junho, 2000.

Banco Mundial. 2007. Informe del desarrollo Mundial 2008. Washington, D.C.
<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/EXTWDR2008/0,,contentMDK:21410054~menuPK:3149676~pagePK:64167689~piPK:64167673~theSitePK:2795143,00.html>

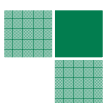
Berdegú, J.A. 2001. Cooperating to Compete. Associative Peasant Business Firms in Chile. Wageningen University and Research Centre. Social Science Department, Innovation and Communication Group. Wageningen, The Netherlands.

Berdegú, J. y A. Schejtman. 2008. La desigualdad y la pobreza como desafíos para el desarrollo territorial rural. Mimeo, Agosto.

Berdegú, J. y G. Escobar. 2002. Rural Diversity, Agricultural Innovation Policies and Poverty Reduction.
<http://www.rimisp.org/seccion.php?seccion=259>.

Cena Delgado, F. 1997. La agricultura familiar en España y la nueva PAC Algunas consideraciones generales. *Options Méditerranéennes, Sér. B / nº12, 1997 - Agricultures familiales et politiques agricoles en Méditerranée*.

CEPAL. 2007. Panorama social de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.



CEPAL. 2004. Panorama social de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

CEPAL. 2002. Panorama social de América Latina 2001-2002. CEPAL, Santiago.

CEPAL. 1990. Transformación Productiva con Equidad. Santiago de Chile.

Chiriboga, M. 2007. Mecanismos de articulación de pequeños productores rurales a empresas privadas: la experiencia regional Rimisp. Rimisp, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago de Chile.

De Janvry, A. y E. Sadoulet. 2002. El desarrollo rural con una visión territorial. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Enfoque territorial del desarrollo rural. Boca del Río, Veracruz, México.

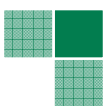
De Janvry, A y E. Sadoulet. 2000. Rural poverty in Latin America: Determinants and exit paths. Food Policy 25.

Dirven, M. 1998. Agroindustria y pequeña agricultura: Síntesis comparativa de distintas experiencias. (Agroindustry and Small Farming: a Comparative Synthesis of Different Experiences) LC/R 1663 ECLAC. Santiago de Chile.

Dumont, R. 1962. L'Afrique noire est mal partie. Paris, Seuil, 1962.

Echeverría, R. G. 1998. Estrategia para la reducción de la pobreza rural. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D. C.

Escobal, J. 2008. Dinámicas territoriales rurales en Perú. Rimisp .http://www.rimisp.org/proyectos/seccion_adicional.php?id_proyecto=155&id_sub=308



FAO/BID. 2007. Políticas para la agricultura familiar en América Latina. Oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

Favareto, A. y J. da Veiga. 2007. Territorial Approach to Rural Development: The Emergence of a New Paradigm? Manuscript.

FIDA. 2007. Reseña del Marco Estratégico del FIDA (2007-2010).
<http://www.ifad.org/sf/s/index.htm>

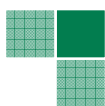
Gorriti, J. 2003. Rentabilidad o supervivencia. Debate Agrario N° 35 Enero
<http://www.cepes.org.pe/debate/debate35/debate.htm>.

IICA. 2007. La Agricultura Familiar en los Países del Cono Sur.

Jones, E. L. and S.J. Woolf. Agrarian Change and economic development: the historical problems. Metuhen and Co Ltd. London.

Lipton, 2005. Can small farms survive, prosper or be the key channel to cut mass poverty? Presentation to FAO Symposium on Agricultural Commercialization and the Small Farmer, Rome 4-5 May.

Marsh, R. and D. Runsten. 1994. From Gardens to Exports: the Potential for Smallholder Fruit and Vegetable Production in Mexico. Document prepared for the XVII Latin American Studies Association Congress. Atlanta, Georgia.



Obshatko, Edith. 2007. Importancia de los pequeños productores agropecuarios en la producción sectorial, regional y nacional, y en el empleo, en base al Censo Nacional Agropecuario. Estudio PROINDER/IICA , Buenos Aires, Argentina.

Orozco, M. 2002. Remittances to Latin America and the Caribbean: Money, Markets and Costs. BID/FOMIN <http://www.iadb.org/mif/v2/spanish/files/2>.

Ramos Silva, L. 2008. La agricultura familiar, un modelo de gestión sostenible del territorio. http://www.upa.es/anuario_2008/index_anuario_2008.php

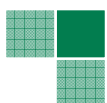
Reardon, T., J. A. Berdegúe and G. Escobar. 2001. Rural Non-farm Employment and Incomes in Latin America: Overview and Policy Implications. World Development, Vol. 29, Nº 3, marzo.

Regidor, J. 2008. Desarrollo rural sostenible: medio rural y medio ambiente http://www.upa.es/anuario_2008/index_anuario_2008.php.

Reseña del Marco Estratégico del FIDA (2007-2010)
<http://www.ifad.org/sf/s/index.htm>.

Schejtman, A. 1998. Agroindustria y Pequeña Agricultura. LC/R 1663 ECLAC, Santiago Chile.

Schejtman, A. 1994. Economía política de los sistemas alimentarios en América Latina. División Agrícola Conjunta FAO/CEPAL, Santiago de Chile.



Schejtman, Al. 1980. Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia. Revista CEPAL No. 11. Santiago de Chile.

Schejtman, A. y J. A. Berdegú. 2004. Desarrollo territorial rural. Serie Debates y Temas Rurales N° 1. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago de Chile. http://www.rimisp.org/inicio/nuevas_subsecciones.php?id_subseccion=5.

Sporleder, T.L. 1994. Assessing Vertical Strategic Alliances by Agribusiness. Canadian Journal of Agricultural Economics. 42:533-540.

Unión de pequeños agricultores y ganaderos de España, UPA. 2008. Agricultura Familiar en España. http://www.upa.es/anuario_2008/index_anuario_2008.php.

Veiga, J. E. 2000. Desenvolvimento Territorial do Brasil: do Entulho Varguista ao Zoneamento Ecológico-Econômico. Universidad de Sao Paulo Departamento de Economía. http://www.deser.org.br/biblioteca_read.asp?id=12.

