

Agricultores de pequeña escala en el mercado globalizado: tomando decisiones en un mundo cambiante

Bill Vorley

Ethel del Pozo-Vergnes

Anna Barnett



Hivos
people unlimited

iied



Programa de aprendizaje

Pequeños productores como actores en el mercado globalizado

**AGRICULTORES DE PEQUEÑA
ESCALA EN EL MERCADO
GLOBALIZADO: TOMANDO
DECISIONES EN UN MUNDO
CAMBIANTE**

**Bill Vorley
Ethel del Pozo-Vergnes
Anna Barnett**

International Institute for Environment and Development (IIED)
80-86 Gray's Inn Road, London, WC1X 8NH
Tel: +44 (0)20 3463 7399
Fax: +44 (0)20 3514 9055
newpubs@iied.org
www.iied.org

Hivos
Raamweg 16
PO Box 85565, NL- 2508 CG
The Hague, The Netherlands
info@hivos.net
www.hivos.net

Mainumby Ñacurutú
Edificio Sopocachi, Piso 1, Of. 103
Calle Teniente Campero N° 790, esquina Victor Sanjinez
La Paz – Bolivia
Tel: +591 2 291 0875
info@mainumby.org.bo
www.mainumby.org.bo

© IIEED/HIVOS/Mainumby

D.L.: 4-1-756-13
ISBN: 978-99954-1-520-4

Cita: Vorley *et al.* *Agricultores de pequeña escala en el mercado globalizado: tomando decisiones en un mundo cambiante.* IIED/Hivos/Mainumby, London/The Hague/La Paz.

Traducción: Hans Huber

Edición e impresión de la versión en castellano:
Plural editores
Av. Ecuador 2337, esquina calle Rosendo Gutiérrez
Tel. (591-2) 2411018 / plural@plural.bo / www.plural.bo
La Paz, Bolivia

Impreso en Bolivia

Índice

Prólogo	5
Agradecimientos	7
Abreviaturas y acrónimos	9
1. Introducción	10
1.1 La nueva agenda para la agricultura	11
1.2 Reformulando el debate: la importancia de la capacidad de tomar decisiones y de actuar (<i>agency</i>)	12
1.3 Acerca del Programa de Conocimientos	14
1.4 Acerca de este informe	16
2. Contexto y dinámica	17
2.1 ¿Quiénes son los pequeños agricultores?	19
2.2 Recetas para la agricultura a pequeña escala y el desarrollo rural	22
2.3 Propiedades agrícolas y agricultores en proceso de transformación	26
2.3.1 La próxima generación: ¿menos agricultores?	26
2.3.2 Mercados dinámicos de tierras	27
2.3.3 Más allá de la propiedad agrícola: el empleo fuera de la agricultura, la migración y los vínculos urbano-rurales	28
2.3.4 Escasez de trabajadores y mecanización	29
2.3.5 Los nuevos empresarios rurales	30
2.4 La capacidad de tomar decisiones y de actuar de los pequeños productores, y su relación con los distintos medios de vida	31
3. Mercados para los pobres y mercados de los pobres: la capacidad de tomar decisiones y de actuar de los pequeños productores en los mercados formales e informales	32
3.1 La transformación económica y el mercado informal	35
3.1.1 Los mercados informales están creciendo	35
3.1.2 Mercados modernos con los pies puestos en la informalidad	37
3.1.3 Los límites de la informalidad	40
3.1.4 Adaptar las políticas a la informalidad	41
3.2 Los pequeños productores y los mercados formales: obstáculos y fuerzas catalizadoras	42
3.2.1 Los costos de la formalidad	42
3.2.2 Fuerzas catalizadoras de la formalidad: intermediarios y “agentes éticos”	45
3.2.3 Enfoques sectoriales sobre negocios inclusivos	47
3.3 La importancia de los mercados regionales, nacionales y locales bajo la globalización	47
3.3.1 Oportunidades en el comercio regional, nacional y local	48
3.3.2 Comercialización local para lograr seguridad alimentaria	48
3.4 “Activos intangibles”: agregación de valor a través de la cultura, el territorio y los conocimientos tradicionales	49
3.5 Modernización en los términos de los “pequeños productores”	52
4. ¿Qué organizaciones para qué agricultores? Concordancias y discordancia entre la capacidad de toma de decisiones y de acción individual y colectiva	54
4.1 ¿Qué organizaciones, para qué agricultores?	56
4.2 El éxito de las cooperativas en los mercados liberalizados	57
4.2.1 Organizaciones de productores que enfrentan una mayor competencia y fragmentación	64

4.2.2	Es posible que la tecnología redefina los papeles de las organizaciones de productores	65
4.2.3	Es posible que los intermediarios fomenten la organización, pero no necesariamente la capacidad de tomar decisiones y de actuar	66
4.2.4	Las organizaciones no representan necesariamente los intereses de los pequeños productores	67
4.3	Estructuras informales para la acción colectiva	69
4.4	Los factores que motivan las decisiones de los agricultores en cuanto a las organizaciones	70
5.	Conexiones y desconexiones entre los pequeños agricultores y las políticas	73
5.1	Obstáculos para la capacidad de tomar decisiones y de actuar de los pequeños productores en el terreno de la formulación de las políticas	76
5.1.1	La escasa representación de los pequeños productores en el proceso de formulación de las políticas	77
5.1.2	Representación sin capacidad de toma de decisiones y de acción	79
5.1.3	Falta de capacidad para una defensa de derechos basada en la experiencia	80
5.1.4	Falta de coherencia y coordinación en la formulación de las políticas	81
5.1.5	Políticas motivadas por grandes cifras, oportunidades políticas y consideraciones de corto plazo	82
5.2	Políticas que no favorecen los intereses económicos de los pequeños productores	82
5.2.1	Sesgos en los acuerdos comerciales y en las políticas nacionales y locales	83
5.2.2	Las políticas no logran discernir entre pequeños y grandes agricultores	84
5.2.3	Debilidad institucional e implementación inadecuada de las políticas	84
5.3	Caminos para lograr capacidad de toma de decisiones y de acción política y ciudadana	87
6.	Conclusión: conociendo a los pequeños agricultores en sus mercados	92
6.1	Las nuevas realidades	92
6.2	De los “negocios inclusivos” a la capacidad de tomar decisiones y de actuar	93
6.3	Repensando la agenda para la agricultura a pequeña escala	95
	Fuentes consultadas	97
	Apéndice: Resultados del Programa de Conocimientos e información de contacto	103
	Seminarios de Provocación	106
	Cuadro	
3.1	Tamaño de la economía informal en % del PIB	36
	Gráficos	
2.1	Número de propiedades agrícolas en el mundo: 525 millones	19
2.2	¿Qué clase de pequeños productores agrícolas vende sus productos en los mercados	21
2.3	Empleo en el sector agrícola por región (Proctor y Lucchesi 2012; los gráficos corresponden al año 2009)	22
2.4	Enfoque del papel de los pequeños productores agrícolas con relación a los mercados globalizados	23
2.5	Cifras sobre la juventud rural (entre 15 y 24 años de edad) por región, tendencias y proyecciones hasta 2050 en regiones importantes (millones)	26
2.6	Tamaño promedio de las propiedades agrícolas (ha) por año	27
5.1	Diagram of the analytical framework for evaluating public policies	83

Prólogo

Muchas organizaciones de desarrollo como las nuestras tienen múltiples personalidades. Parte de nuestro trabajo consiste en invertir en la sociedad civil, la ciudadanía y el cambio social. Empleamos términos como capacidad de toma de decisiones y de acción (*agency*) para entender cómo la gente puede ganar mayor control de sus vidas, a menudo mediante la lucha política. Otra parte de nuestro trabajo se refiere al empoderamiento económico en los mercados. Esto con frecuencia requiere un enfoque pragmático respecto a las políticas y significa buscar soluciones técnicas para los desafíos de la liberalización económica y las fuerzas globales del mercado.

En 2008 HIVOS decidió unir estos dos aspectos dentro de un Programa de Conocimientos llamado “Capacidad de Toma de Decisiones y de Acción de los Pequeños Productores Agrícolas en el Mercado Globalizado”, en sociedad con el IIED.

La idea detrás de los Programas de Conocimientos de HIVOS es encarar los complejos desafíos mediante la *integración de conocimientos*. Juntando saberes académicos y prácticas profesionales surgen nuevas ideas y formulan nuevas estrategias que conducen a nuevas políticas y prácticas. Este Programa de Conocimientos ayudó a juntar los dos mencionados aspectos en el debate sobre el futuro de los 500 millones de pequeñas propiedades agrícolas que hay en el mundo.

El formato de *Red de Aprendizaje*, con el que el IIED ha trabajado en diversos campos, sobre todo en el de la silvicultura, brindó la oportunidad de generar conocimientos de forma conjunta entre personas de áreas muy distintas de trabajo. La Red fue convocada y compuesta por líderes agricultores, personas de negocios, investigadores y representantes de la sociedad civil, y abarcó las regiones de América Central, la región andina, África oriental, India e Indonesia. La Red fue coordinada desde Bolivia por el Centro de Investigación Mainumby Ñakurutú.

Inicialmente, la Red concentró su trabajo en dos áreas: cómo influyen los pequeños agricultores

en los grandes instrumentos políticos como los acuerdos comerciales regionales, y cómo cooperan para competir de mejor manera en las cadenas de valor. A medida que la Red creció en términos de confianza en sí misma y de capacidad crítica, introdujo una tercera área de trabajo –“*los otros mercados: informalidad, racionalidades económicas y capacidad de toma de decisiones y de acción de los pequeños productores agrícolas*”–, la que con el tiempo se convirtió en uno de los más importantes pilares del programa. Existe la evidente necesidad de continuar investigando estos espacios dinámicos, ya que los mercados informales constituyen puntos de conexión para la mayoría de los pequeños productores agrícolas y los consumidores de bajos ingresos.

¿Qué ocurre cuando se juntan temas como “cambios impulsados por el ciudadano”, “capacidad de toma de decisiones y de acción” y “mercados” en torno a las complejas decisiones que enfrentan los pequeños productores agrícolas en una era marcada por la globalización? El presente libro –y los resúmenes regionales que lo acompañan– arroja importantes luces sobre el particular y brinda una síntesis global del Programa de Conocimientos, complementada con conclusiones provenientes de publicaciones relacionadas y una serie de “provocaciones” o debates que se llevaron a cabo en Europa sobre los principales dilemas que se dan en torno a las políticas de desarrollo. Nuestras conclusiones nos llevaron a entender dónde están los agricultores actualmente antes que a saber dónde quisiéramos que estén. Lo cual nos ayuda a entender la *capacidad económica de toma de decisiones y de acción* de los agricultores en circunstancias de severas limitaciones de recursos y en un contexto marcado por gobiernos e instituciones privadas débiles, distantes o a veces incluso dañinas. Nos ayuda también a entender por qué es posible que los pequeños productores agrícolas no ingresen en los así llamados mercados de “alto valor” o se unan a organizaciones de productores.

El presente libro desafía a nuestras instituciones y a la comunidad internacional dedicada al

desarrollo tanto en términos de nuestros supuestos como a la forma en que abordamos el proceso de generación de conocimientos. Esperamos que en los complicados debates actuales sobre el papel que desempeñan los pequeños agricultores y la agroindustria en el marco de la seguridad alimentaria global, o sobre el diseño de una serie de Metas Globales

Sostenibles de Desarrollo, los resultados de este trabajo ayuden a elaborar e implementar mejores políticas.

Manuela Monteiro, directora ejecutiva HIVOS

Camilla Toulmin, directora IIED

Agradecimientos

El presente libro es producto de un esfuerzo colectivo de tres años en el que participaron muchas personas. HIVOS y el IIED han creado un espacio libre y abierto para la expresión de ideas diferentes. Líderes agricultores, empresarios de la industria agroalimentaria, investigadores y profesionales que trabajan en el campo del desarrollo han contribuido con sus conocimientos a partir de diferentes experiencias. Alimentan este material las discusiones sostenidas en las distintas reuniones de la Red Global de Aprendizaje, las visitas de campo en Asia, África y América Latina, las alianzas institucionales, los ponentes invitados a seis “Semanarios de Provocación” celebrados en Europa, así como la investigación encomendada a distintos autores sobre temas específicos.

Los autores desean expresar sus profundos agradecimientos a aquellas personas que contribuyeron a dar forma a este libro.

A Diego Muñoz, el coordinador de la Red de Aprendizaje, y a todos sus miembros que aportaron con su experiencia desde las diferentes realidades de sus países y regiones: Sanjeev Asthana, Satender Arya, Medius Bihunirwa, Lorenzo Castillo, Luis Galleguillos, Falguni Guharay, Henry Kinyua, Alberto Monterroso, Mainza Mugoya, Ronnie Natawidjaja, Claudia Ranaboldo, Morrison Rwakakamba, Mohammed Shariff, Srikantha Shenoy, Nico Tassi y Caecilia Widyastuti.

A los autores de los distintos trabajos de investigación encargados por nosotros y que aportaron testimonios y perspectivas desafiantes sobre problemas importantes: Sophia Murphy, Lucia Michelutti, Jikun Huang, Xiaobing Wang, Huangang Qiu, Felicity Proctor y Valerio Lucchesi.

A nuestros socios y ponentes en la serie de Seminarios de Provocación y en algunas de las reuniones de la Red Global de Aprendizaje que desafiaron el debate actual y nuestra propia interpretación de las cosas: Giel Ton (ESFIM – Wageningen UR), Sudhirendar Sharma, (ENRAP, India), Arturo Argueta Villamar (Universidad Autónoma de México), Olivia Taghioff (SIANI),

Anna Rahm (Sida), Ngolia Kimanzu (Centro Sueco de Cooperación – SCC), Olivier de Schutter (Relator Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación), Diana Mitlin (IDPM – Universidad de Manchester – IIED), André Gonçalves (Centro Ecológico, Brasil), P. V. Satheesh (Deccan Development Society, India), Joost Nelen, (SNV), Roger Blein (Bureau Issala, Francia), Bala Sanou (KIT, Burkina Faso), Harm van Oudenhoven (Tropical Commodity Coalition, Países Bajos), Olivier Renard (IRAM, Francia), Stephanie Barrientos (IDPM – Universidad de Manchester), Sue Longley (Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación), Sally Baden (Oxfam, Reino Unido), Peter McAllister (Ethical Trading Initiative), Miet Maertens (Universidad de Lovaina, Bélgica), Sukhpal Singh (IIM, India), Wilfred Kamami (Wilmar Agro Ltd, Kenia), Peter Utting (UNRISD), Chris Claes (Vredeseilanden, Bélgica), Sanjeev Asthana (NSFI, India), Chris Bacon (Universidad de Santa Clara, EEUU), Richard Howitt (miembro del Parlamento Europeo y vocero Parlamento Europeo sobre responsabilidad Social Corporativa), Merling Preza (CLAC), Miguel Méndez Castellanos (SNV, Nicaragua), Philippe Remy (IFAD), George Dixon Fernández (MIJARC, Bélgica), Julius Sen (LSE, Reino Unido), Sietze Vellema (Wageningen UR), Edith van Walsum y Jorge Chávez (ILEIA), Peter Armstrong y Jamie Walker (OneWorld, Reino Unido), Lena Katzmarski y Daphne Roodhuyzen (HIVOS).

Quisiéramos dar las gracias por todas las contribuciones de las primeras versiones en borrador de nuestros socios y en particular a Diego Muñoz, Nico Tassi, Ronnie Natawidjaja y Mohammed Shariff por sus aportes al diseño del presente libro durante un taller de redacción celebrado en febrero de 2012 en Bandung, Indonesia.

Finalmente, deseamos expresar nuestros agradecimientos a nuestros socios y colegas más cercanos, los que hicieron posible esta aventura, y que está sintetizada en este libro. A HIVOS y especialmente a Bishwadeep Ghose por su continuo apoyo, y a Josine Stremmelaar y Carol Gribnau por sus críticas siempre

inteligentes y constructivas. A nuestros colegas del IIED, especialmente a Liz Carlile, Sian Lewis, Mike Shanahan, Frances Reynolds y Rosalind Portman, todos quienes contribuyeron a la producción y difusión de las conclusiones del

programa con el propósito de reformular el debate. Si bien reconocemos con gratitud todo el apoyo recibido, las opiniones expresadas en el presente material son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Abreviaturas y acrónimos

ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
CECOSESOLA	Central de Cooperativas de Servicios Sociales de Lara (Venezuela)
COMESA	Mercado Común para África Oriental y África Austral
DANIDA	Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional
DDS	Sociedad de Desarrollo Deccan
EAC	Comunidad Africana Oriental
EAFF	Federación de Agricultores de África Oriental
EPO	Organización de Productores Ecológicos (Nicaragua)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura
FNC	Federación Nacional de Cafeteros de Colombia
ALC	Acuerdo de Libre Comercio
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura
OIT	Organización Internacional del Trabajo
JNC	Junta Nacional del Café (Perú)
KACOFA	Asociación de Agricultores Comerciales de Kapchorwa (Uganda)
KRC	Centro de Recursos e Investigación de Kabarole (Uganda)
MAMCOS	Malnad Areca Marketing Cooperative Society (India)
MERCOSUR	Mercado Común del Sur (Sudamérica)
NAADS	Servicios Nacionales de Asesoría Agrícola (Uganda)
NABARD	Banco Nacional para la Agricultura y el Desarrollo Rural (India)
NSFI	Fundación Nacional para la Capacitación de India
OECA	Organización Económica Campesina (Bolivia)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
REAF	Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del MERCOSUR
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
TSS	Totagars' Cooperative Sale Society (India)
UBOS	Oficina de Estadísticas de Uganda
UNFFE	Federación Nacional de Agricultores de Uganda



La agricultura continúa siendo una historia de pequeñas propiedades agrícolas: 500 millones de propiedades de menos de dos hectáreas de superficie producen una parte importante del alimento mundial, estimado en más de un 90% en el África subsahariana (IFPRI, 2004), y en un 50% en la India (Arya y Asthana, Red de Aprendizaje; véase más adelante). También los esfuerzos por reducir la pobreza están estrechamente relacionados con las pequeñas propiedades agrícolas. Los medios y la calidad de vida de 2.200 millones de personas continúan ligados a la agricultura en pequeña escala (Singh, 2012).

En vista de que la crisis alimentaria de 2007-2008 y sus secuelas en 2010-2011 avivaron el interés en el futuro de la agricultura, estos pequeños agricultores ocupan ahora un lugar importante en las agendas internacionales. El súbito aumento de los precios de las materias primas ha puesto en evidencia la vulnerabilidad de la oferta de alimentos frente a los cambios globales y conferido carácter de urgencia al desafío consistente en alimentar a una población creciente bajo limitaciones ambientales cada vez más severas. La globalización relaciona estos cambios entre sí (recuadro 1.1), y también ha abierto las fronteras y expuesto a los pequeños agricultores directamente a la inestabilidad de precios y las exigencias del mercado, las que constituyen múltiples riesgos y oportunidades.

1.1 La nueva agenda para la agricultura

La renovada atención que ha recibido la agricultura ha acrecentado el interés en vincular

a los pequeños agricultores con el mercado. Los gobiernos, los donantes y la comunidad internacional dedicada al desarrollo, así como muchos actores en el sector privado, se han adherido a la meta de un desarrollo “basado en el mercado”, llevando a los pequeños propietarios agrícolas a comerciar en mercados modernos a través de organizaciones de productores y “negocios de carácter inclusivo”. Hace poco el G8, el Foro Económico Mundial y algunos gobiernos que han participado en las negociaciones de Río+20 en junio de 2012 han puesto de relieve este enfoque sugiriendo un mayor compromiso de parte de las empresas privadas que contribuyen a una “Economía Verde” para el desarrollo sostenible.

Actualmente existe una controversia sobre el papel que pueden desempeñar los pequeños productores agrícolas con relación a la necesidad de alimentar a una población en proceso de rápido crecimiento bajo severas limitaciones ambientales. Pero también existen expectativas generalizadas en el sentido de que, con su inclusión a través del mercado, los pequeños productores puedan sobrevivir e incluso prosperar frente a los grandes cambios en los mercados agrícolas y de alimentos que anuncia el proceso de globalización. Bajo esta nueva agenda se les reconoce a los pequeños productores un papel importante no solamente en lo concerniente a la reducción de la pobreza rural, sino también como pilares de la seguridad alimentaria global, como administradores de los recursos naturales y la biodiversidad, y como parte de la solución para el cambio climático.

Recuadro 1.1 Definición de la globalización

El resumen de Sophia Murphy para este Programa de Conocimientos describe tres aspectos de la globalización (Murphy, 2010):

- Cadenas globales de oferta, basadas en tecnologías de información y comunicación que permiten un comercio estrechamente coordinado.
- Liberalización de las políticas comerciales, impulsadas por una interpretación del comercio y las inversiones de capital que considera que un solo mercado mundial es el resultado más eficiente para asegurar desarrollo económico y bienestar social.
- La globalización de las expectativas, un cambio de orientación cultural en el que las personas aspiran a un estándar global de consumo de clase media.
- Estos tres aspectos interactúan y se refuerzan entre sí, y todos plantean desafíos para los países en vías de desarrollo y sus pequeños productores.

Establecer relaciones con los pequeños agricultores constituye una oportunidad para las empresas nacionales e internacionales para garantizar la oferta y desarrollar nuevos mercados de semillas y otros insumos agrícolas. Algunas de las empresas más grandes del mundo, entre ellas Wal-Mart y Unilever, se han fijado ambiciosas metas para incluir a los pequeños productores agrícolas en sus redes de suministro.

1.2 Reformulando el debate: la importancia de la capacidad de tomar decisiones y de actuar (*agency*)

El presente informe, a partir del estudio sobre la capacidad que tienen los pequeños productores agrícolas de tomar decisiones y de actuar, pretende contribuir a la reformulación del debate sobre el futuro de estos. Son muchas las interpretaciones expresadas respecto a la crisis: los productores pueden ser retratados como víctimas vulnerables a la globalización, los mercados en proceso de modernización o las amenazas ambientales, quienes pueden ser “promovidos” como beneficiarios por los gobiernos, donantes y la iniciativa privada. El problema es que al tratar a los pequeños agricultores como víctimas o beneficiarios, estos programas pasan por alto el papel de los productores como agentes económicos activos por mérito propio. Dada la naturaleza empresarial de la agricultura, los pequeños productores analizan sus opciones, administrando los riesgos y tomando sus propias decisiones, incluso frente a información asimétrica y políticas desfavorables. Dicho de otra manera: ponen en práctica su *capacidad de tomar decisiones y de actuar* (recuadro 1.2), como individuos y como grupo.

El Programa de Conocimientos sobre la Capacidad de Toma de Decisiones y de Acción de los Pequeños Productores Agrícolas en el Mercado Globalizado, un programa conjunto del IIED, HIVOS y el Centro Mainumby con sede en Bolivia, se ha concentrado en esta capacidad de los productores de tomar decisiones efectivas frente a agendas externas y actores poderosos, y en la capacidad de actuar a partir de esas decisiones. El Programa de Conocimientos fija su mirada en la capacidad de tomar decisiones y de actuar de los agricultores a pequeña escala para entender sus estrategias y limitaciones.

Esta mirada puede contribuir a elaborar políticas públicas y empresariales más apropiadas. En

realidad, la mayor parte de los modelos de “negocios inclusivos” no llega sino a una escasa minoría de los agricultores, y los expertos corren el riesgo de pasar por alto al restante 90% que no es alcanzado por la mayoría de las iniciativas relativas a las cadenas de valor. Las agendas de desarrollo se concentran en el potencial de los mercados modernos, formales y globales, el poder colectivo de las organizaciones formales de agricultores, y en la representación de los pequeños agricultores en la formulación de las políticas nacionales; pero es posible que no reconozcan el hecho de un floreciente sector informal, la diversidad de los medios de vida de los pequeños agricultores que combinan actividades formales e informales, dentro y fuera de la propiedad agrícola, urbanas y rurales, o las instituciones y estructuras tradicionales y locales en las que se apoyan muchos agricultores para cooperar económicamente y para influenciar las reglas vigentes en sus mercados. A fin de establecer las mismas condiciones para el futuro del 90% restante –y para alcanzar las ambiciosas expectativas para la agricultura a pequeña escala– políticos, empresas privadas y organizaciones no gubernamentales deben formular las preguntas correctas. En vez de pensar en cómo hacer para que los mercados trabajen para los pobres, necesitamos fijarnos en cómo los pobres hacen trabajar a los mercados para sí mismos.

1.3 Acerca del Programa de Conocimientos

El propósito del Programa de Conocimientos, iniciado en enero de 2009, fue mostrar (de manera sistemática y clara), provocar e integrar los conocimientos que tenemos sobre los dilemas a los que se ven enfrentados los pequeños agricultores en los mercados globales, regionales y nacionales. El programa ha organizado su trabajo en torno a tres componentes complementarios:

Una Red Global de Aprendizaje. La Red Global de Aprendizaje ha reunido a líderes y profesionales de la vida académica, la agricultura y la agroindustria en América Latina, Asia y África (recuadro 1.3). Este grupo ha querido dar algunas nuevas luces sobre los desafíos fundamentales que enfrentan los pequeños productores agrícolas en los mercados globalizados a partir de la observación sobre la capacidad de tomar decisiones y de actuar de los productores.

Recuadro 1.2 ¿Qué significa “capacidad de tomar decisiones y de actuar”?

En gran parte del discurso político en torno a la agricultura a pequeña escala y sus mercados se escribe mucho sobre el apoyo a los agricultores y su “empoderamiento”, tanto con relación a organizaciones, mercados y políticas, pero también como “beneficiarios” de iniciativas externas. Sin embargo, hay un discurso diferente –con raíces en las ciencias sociales y familiar al ámbito de un cambio impulsado por la acción ciudadana, pero relativamente desconocido para las políticas agrícolas–, que maneja otro término en lo que se refiere al campo de la agricultura, que merece un análisis más detenido. Se trata de la noción de la **capacidad de tomar decisiones y de actuar** (*agency*).

La capacidad de tomar decisiones y de actuar forma parte de una serie de ideas sobre un tipo de desarrollo centrado en las personas, un desarrollo que permite a la gente tomar medidas que le ayudan a satisfacer sus necesidades, administrar riesgos y avanzar en el logro de sus aspiraciones (Bennett, 2002). Se refiere a la capacidad del individuo de tomar sus propias decisiones libremente y de actuar de forma independiente.

La libertad de elegir se convierte en libertad de oportunidades cuando la gente tiene la **capacidad de actuar** a partir de opciones. Esto depende de sus **recursos y competencias**, como se describe en Sen (1985) y en el enfoque denominado “Medios de Vida Sostenibles” del DFID en la primera mitad de los años 2000. El enfoque distingue cinco tipos de “capital” –financiero, físico, natural, humano y social–, los que proporcionan la capacidad de seguir una determinada estrategia de subsistencia. Los primeros tres tipos de capital constituyen recursos tangibles, mientras que el capital humano y el capital social pueden ser comprendidos como competencias. Una competencia fundamental consiste en la habilidad de entender la **información** con el propósito de generar **conocimientos**, como el de determinar la viabilidad de una nueva oportunidad de mercado o fijar un precio para un producto agrícola.

De este modo, la capacidad de toma de decisiones y de acción ampara la capacidad de los productores de lidiar de forma efectiva con presiones y oportunidades externas, y de administrar riesgos y manejar situaciones de vulnerabilidad, incluyendo la adaptación a los cambios del clima, bajo condiciones de extremas limitaciones de recursos. Esto se refleja en las respuestas tan dinámicas de las familias en las áreas rurales de China, donde los hechos demuestran la efectividad de las estrategias de administración de riesgos adoptadas por las familias rurales chinas, las que incluyen la diversificación de los ingresos y el apoyo social de carácter informal (Huang *et al.*, 2012).

Si bien el concepto de capacidad de toma de decisiones y de acción tiene su origen en la autodeterminación del individuo, puede comprender tanto la capacidad individual como colectiva de la gente de manejar sus propias vidas y desarrollo, trabajando con otros para alcanzar metas culturales, políticas y económicas conjuntas, aquello que Harry Boyte denomina “capacidad de toma de decisiones y de acción ciudadana” (Biekart y Fowler, 2009).

La capacidad de tomar decisiones y de actuar y su relación con las instituciones

La última parte del rompecabezas que relaciona la capacidad de tomar decisiones y de actuar con cambios positivos de carácter transformador son las **instituciones**. Estas organizan el acceso de la gente a recursos y competencias y, por tanto, representan la diferencia entre un desarrollo que incluye o excluye a los pobres.

La mayor parte de las políticas de desarrollo están orientadas hacia las tres categorías de **instituciones formales** familiares a las instancias dedicadas al desarrollo, a las instituciones del **Estado**, y (mediante el poder legal y regulativo del Estado) al **mercado** formal y la **sociedad civil**.

Buena parte del enfoque basado en los derechos ciudadanos (sección 2.2) se concentra en cómo las comunidades con menos poder, como los pequeños productores agrícolas, pueden elevar su nivel de participación en la toma de decisiones dentro de aquellas instituciones del Estado (Biekart y Fowler, 2009), para defenderse y protegerse de las fuerzas de la globalización y el libre mercado.

Asimismo, buena parte del enfoque de desarrollo basado en el mercado se concentra en cómo los pequeños productores agrícolas y sus organizaciones pueden ser “incluidos” en las cadenas de valor y “empoderados” en los mercados como “beneficiarios” de iniciativas externas (DFID y SDC, 2008). Se presta poca atención al respaldo que se les podría brindar a los pequeños productores agrícolas en cuanto a su capacidad de tomar decisiones frente a nuevas oportunidades, nuevas estructuras de poder y las poderosas agendas externas. La interpretación de los pequeños productores como actores carentes de la capacidad de tomar decisiones, de actuar, así como de oportunidades, continúa presente en los gobiernos, las organizaciones multilaterales, los donantes, las organizaciones no gubernamentales, los académicos y, de forma más reciente, en el sector privado. Paradójicamente, a veces incluso los movimientos sociales radicales que reclaman representación mundial son los que abrigan un discurso verticalista que no contempla la capacidad de los pequeños productores agrícolas de actuar a partir de sus propias decisiones.

La capacidad de tomar decisiones, de actuar, y su relación con la informalidad

Para los propios pequeños productores las instituciones más importantes no se asocian necesariamente con el Estado o los mercados formales, de los que posiblemente desconfíen después de generaciones de discriminación y marginación, y los que pueden ser vistos como fuerzas de exclusión, inmunes a las presiones de los grupos marginados, y difícilmente trabajando en favor de los intereses de los pequeños productores agrícolas. La desconfianza puede extenderse a los enfoques basados en los derechos ciudadanos. En los Seminarios de Provocación del Programa de Conocimientos, Diana Mitlin explicó que estos derechos no evitan los problemas que surgen relativos al poder y la influencia sobre el proceso político y legal. Al menos en el medio urbano, los grupos organizados entre los pobres se han vuelto escépticos a partir de su experiencia sobre la forma en la que los Estados han establecido marcos legales basados en derechos ciudadanos y han asignado recursos (IIED, 2011a).

Entonces, es más probable que la capacidad de tomar decisiones y de actuar sea orientada hacia ciertos niveles de autonomía y autodeterminación, trabajando o comerciando más allá de los límites o al borde de las instituciones económicas y políticas formales. La capacidad de tomar decisiones y de actuar de los pequeños productores agrícolas y la **informalidad** están, por tanto, estrechamente relacionadas. A menudo las instituciones formales e informales son interdependientes, pero también compiten entre sí por legitimidad y poder. Como escribe Lynn Bennett, y como veremos en los siguientes capítulos, la “informalidad es el espacio de la capacidad de toma de decisiones y de acción humana”, donde individuos y grupos utilizan los espacios en torno a las normas para que los sistemas trabajen en su favor (Bennett, 2002).

La Red de Aprendizaje ha combinado la investigación activa con el desarrollo paralelo de conocimientos y el aprendizaje a partir de viajes de campo, con el propósito de compartir y combinar ideas provenientes de distintas regiones, profesiones y culturas. Para tal efecto, la red se ha concentrado en fomentar la reflexión y discusión entre diversos

participantes, y en la elaboración de productos basados en el conocimiento de los hechos. La Red de Aprendizaje fue conducida desde Bolivia (coordinada por Diego Muñoz de Mainumby), y se ha trabajado en inglés y en español. Para obtener detalles sobre los temas de investigación de los miembros de la Red y la respectiva información de contacto, véase el Apéndice.

Recuadro 1.3 Miembros de la Red de Aprendizaje

Bolivia: Luis Galleguillos (Audita Consulting), Diego Muñoz (Mainumby), Claudia Ranaboldo (RIMISP/Desarrollo Territorial Rural con Identidad Cultural), Nico Tassi (University College, Londres).

Guatemala: Alberto Monterroso (OPCION/Aj Ticonel).

India: Satender Arya y Sanjeev Asthana (National Skills Foundation of India), Srikantha Shenoy (Initiatives for Development Foundation).

Indonesia: Ronnie Natawidjaja (Padjadjaran University), Caecilia Widyastuti (Cámara de Comercio de Indonesia y los países Benelux).

Kenia: Henry Kinyua (Technoserve), Mainza Mugoya (Federación de Agricultores de África Oriental).

Nicaragua: Falguni Guharay (SIMAS).

Perú: Lorenzo Castillo (Junta Nacional del Café).

Uganda: Medius Bihunirwa y Mohammed Shariff (Kabarole Research and Resource Centre), Morrison Rwakakamba (Agency for Transformation).

Serie de "Seminarios de Provocación". Con el título de "¿Hacer trabajar los mercados para los pequeños agricultores?", el IIED, HIVOS y otras instituciones participantes organizaron una serie ambulante de debates de "provocación" para desafiar los conocimientos actuales sobre cómo introducir a los pequeños agricultores en los mercados, aportando perspectivas frescas sobre qué funciona y por qué. Seis Seminarios de Provocación fueron realizados en varios países de Europa entre septiembre de 2010 y mayo de 2012, reuniendo a ponentes invitados, delegados locales y participantes internacionales (vía *web streaming*) en tres horas de debate, con interpretación del inglés al español o del inglés al francés. Una lista de páginas web para cada seminario con informes, artículos, correo de blog, videos y listas de coorganizadores y ponentes se adjunta en el Apéndice.

Estudios encargados a investigadores. Con el propósito de llenar las lagunas de conocimiento y desafiar la forma de pensar sobre los temas de investigación del Programa de Conocimientos, fueron encargados estudios sobre cuatro temas fundamentales. Murphy (2010) reexamina cómo se ha desarrollado el debate sobre los

pequeños agricultores y la globalización con el paso de los años. Proctor y Lucchesi (2012) estudian la juventud de las áreas rurales en un contexto marcado por rápidas transformaciones, nuevas tendencias de mercado y por los desafíos de ser los agricultores del mañana. Dos estudios adicionales investigaron cómo los pequeños agricultores han reaccionado frente a un proceso de modernización económica extremadamente vertiginoso, como por ejemplo en el caso de la China (Huang *et al.*, 2012), o bajo sistemas "populares" socialistas, como en el de Venezuela y otros gobiernos "bolivarianos" miembros del tratado comercial del ALBA (Michelutti, 2012). Estos aportes están disponibles en línea en <http://pubs.iied.org> (véase el Apéndice para los URL).

Conjuntamente, estas actividades se proponen contribuir a la globalización de los conocimientos. El programa ha querido conectar a los líderes e innovadores que enfrentan dilemas comunes en su trabajo cotidiano como a una comunidad global de intereses compartidos; esto con el propósito de generar o integrar conocimientos para encarar esos dilemas, para llevar nuevas voces y enfoques al debate global,

y para apoyar a la comunidad internacional dedicada al desarrollo, a los formuladores de políticas, a las organizaciones de productores, y a las empresas en su búsqueda de políticas y prácticas mejor fundadas.

1.4 Acerca de este informe

Hemos sintetizado distintos resultados y perspectivas de los tres componentes del Programa de Conocimientos, ubicándolos en el contexto del debate actual y de las investigaciones realizadas sobre la materia fuera del programa. Antes que ofrecer respuestas, nuestro propósito ha consistido en desafiar la actual interpretación de la crisis, la que promueve un tipo de política verticalista alejada de las realidades de los pequeños agricultores. Centrarse en la capacidad de tomar decisiones y de actuar –es decir, entender dónde se encuentran los agricultores más que dónde los queremos tener; entender lo que hacen y están en condiciones de hacer a pesar de sus limitaciones; entender cómo toman decisiones y actúan a partir de ellas– puede contribuir al diseño de políticas públicas, iniciativas empresariales y políticas de desarrollo mejor fundadas y diferenciadas.

En el capítulo 2 examinamos el contexto para el aprendizaje del programa sobre la capacidad de

toma de decisiones y de acción de los pequeños productores en el mercado globalizado, echando un vistazo en primer lugar al debate a menudo polarizado sobre el desarrollo rural, y luego a los cambios rurales actuales que afectan las aspiraciones de los productores y sus opciones estratégicas. Los capítulos siguientes analizan la capacidad de toma de decisiones y de acción de los pequeños productores en los mercados, en las organizaciones y en la política, es decir, en los tres escenarios en los que la agenda internacional para la agricultura a pequeña escala choca con la compleja realidad de los agricultores. En el capítulo 3 examinamos cómo los pequeños agricultores manejan oportunidades y administran riesgos en los inconstantes mercados locales e informales, así como en los mercados globales y formales promovidos por la mayor parte de las políticas de desarrollo. El capítulo 4 estudia cómo y por qué los pequeños productores se relacionan con organizaciones de productores, distinguiendo otra vez entre organizaciones formales e informales o tradicionales. El capítulo 5 fija su atención en los espacios políticos y ciudadanos en los que los productores pueden determinar las reglas que gobiernan sus mercados, apelando a su capacidad política de toma de decisiones y de acción. Finalmente, el capítulo 6 sintetiza las conclusiones.

Contexto y dinámica



Reformulando el debate: la capacidad de toma de decisiones y de acción de los pequeños productores en el marco de las transformaciones globales

Argumentos actuales

- Se abrigan grandes expectativas con relación a los pequeños productores, esto porque muchos los ven como actores fundamentales para enfrentar los desafíos que van desde la lucha contra la pobreza rural y la garantía del suministro de alimentos, hasta la adaptación al cambio climático. Esta agenda se establece frente a las interpretaciones más frecuentes de la crisis –crecimiento demográfico, escasez de recursos y fin de la era de los alimentos excedentarios baratos– y al telón de fondo altamente dinámico de la globalización y del cambio económico y demográfico en las áreas rurales.
- La forma en que los agricultores deberían responder a esos desafíos es un terreno muy disputado. Gran parte del debate continúa desarrollándose dentro de la tradición que trata a los productores como “pobres” y carentes de poder y capacidad de toma de decisiones y de acción, por ello como actores urgidos de medidas y acciones externas y/o protección frente a los procesos de la globalización.
- Si bien existen disputas sobre los caminos que conducen al desarrollo rural, prevalecen expectativas crecientes en la comunidad internacional dedicada al desarrollo en el sentido de que el sector privado desempeñará un papel importante y que los pequeños productores tendrán que ingresar en los mercados formales modernos, formar parte de las organizaciones formales, y ejercer influencia sobre los centros de formulación de las políticas para enfrentar los desafíos provenientes de los procesos de globalización y modernización.

Preguntas para un nuevo debate

- La concentración en las cadenas de valor y los negocios inclusivos ¿ha concentrado nuestra visión de desarrollo en la punta de la pirámide de los pequeños productores? ¿Corremos peligro de un nuevo elitismo en las políticas de desarrollo?
- ¿De qué forma los gobiernos, la sociedad civil y las iniciativas empresariales podrían reconocer la heterogeneidad de los pequeños productores y responder a ella? ¿Qué podría apoyar a la mucho mayor proporción de agricultores que no están formalmente organizados en el mercado, para los que los mercados informales y las actividades fuera del sector agrícola son esenciales?
- Esta mayoría de pequeños productores –incluida una nueva generación de la juventud rural– ¿cómo desarrolla la capacidad de tomar decisiones y de actuar y se vale de ella en sus estrategias para lidiar con los mercados, las organizaciones y la política? Prestar más atención a las propias decisiones de los agricultores ¿puede reorientar lo que hacen los políticos y profesionales en esta materia?

En este capítulo analizamos en primer lugar la visión de la comunidad internacional dedicada al desarrollo respecto de los pequeños productores y su futuro. Si bien las expectativas relativas a la agricultura a pequeña escala son elevadas, existe también un intenso debate sobre el papel que pueden desempeñar las 500 millones de pequeñas propiedades agrícolas frente a la inseguridad alimentaria, la pobreza rural y las presiones ambientales en una época de globalización y modernización. Este terreno altamente disputado constituye el escenario para analizar si los pequeños productores van a

tener que ingresar en los mercados modernos, formar parte de las organizaciones formales y ejercer influencia en los centros de formulación de políticas para enfrentar sus desafíos.

Luego echamos una mirada a los escenarios reales, en los que son los propios pequeños productores quienes toman las decisiones y actúan. Si bien los mercados agrícolas están cambiando con la globalización, las propiedades agrícolas y los propios agricultores también lo están haciendo: en términos de las características demográficas, del uso y acceso a la tierra, en

cuanto a los medios y la calidad de vida, y a sus aspiraciones. La transformación de la agricultura, impulsada por fuerzas como la urbanización, los mercados, la transición generacional y el mejor acceso a la información, es esencial para entender las estrategias y decisiones de los pequeños productores relativas a los nuevos riesgos y oportunidades vinculados a los mercados globalizados y el manejo de ambos aspectos.

2.1 ¿Quiénes son los pequeños agricultores?

A pesar del rápido avance de la urbanización y del aumento de la agricultura comercial a gran escala, gran parte de la agricultura en el mundo continúa estando en manos de pequeños productores. El gran número de estos productores ha contribuido a atraer la atención internacional hacia sus problemas y potencialidades.

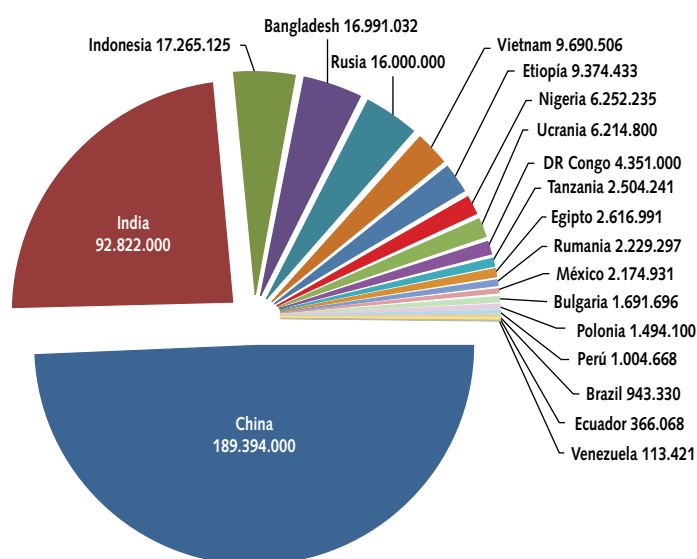
Por lo general, las definiciones de la agricultura a pequeña escala se basan en el tamaño de la propiedad agrícola; muchas fuentes, incluida la Federación Internacional de Productores Agrícolas, registran terrenos de dos hectáreas o menos como pequeñas propiedades agrícolas. De acuerdo con este criterio existen por lo menos entre 450 y 500 millones de pequeñas propiedades agrícolas, que representan el

85% de las propiedades agrícolas del mundo (Nagayets, 2005; gráfico 2.1); el estudio de Proctor y Lucchesi (2012) insinúa la posibilidad de que la cifra sea aún más elevada. Se piensa que estas propiedades agrícolas mantienen a una población de aproximadamente 2.200 millones de personas, equivalentes a un tercio de la humanidad (Singh, 2012).

Algunos expertos ven en las pequeñas propiedades agrícolas un potencial futuro para satisfacer aún más el creciente apetito del mundo, dada la brecha entre los máximos rendimientos posibles y el promedio de los rendimientos actuales en las pequeñas propiedades (Murphy, 2010). En su análisis sobre el cambio demográfico en las áreas rurales, Proctor y Lucchesi (2012) observan que el mayor número de pequeños productores agrícolas se registra en las economías en rápido proceso de transformación, en las que las probabilidades de un auge en la demanda de alimentos son grandes. En China, India e Indonesia existen aproximadamente 309 millones de propiedades agrícolas de menos de dos hectáreas de superficie. China sola tiene 189 millones de este tipo de propiedades, las que representan el 98% de todas las propiedades agrícolas del país; 82% de estas propiedades en India y 89% de ellas en Indonesia tienen menos de dos hectáreas.

Gráfico 2.1

Número de propiedades agrícolas en el mundo: 525 millones



Knowledge Programme:
Small Producer Agency in the Globalized Market.

Fuente: Oksana Nagayets/IFPRI, 2005

Pero la forma en que los pequeños productores agrícolas encajan en el panorama del desarrollo va más allá del número o tamaño de sus propiedades. En algunos contextos, propiedades mucho más extensas que dos hectáreas son consideradas pequeñas; algunas propiedades diminutas son más lucrativas que las grandes, y algunos sectores son dominados por agricultores sin tierras (que las arriendan). Murphy (2010) apunta al respecto: “Hacen falta otros indicadores, de carácter complementario, para explicar las razones por las cuales los pequeños productores agrícolas han recibido tanta atención de las agencias de desarrollo. Estos indicadores adicionales, de una u otra forma, tratan la marginación en términos de geografía, activos, recursos, mercados, información, tecnología, capital y otros activos que no incluyen la tierra”.

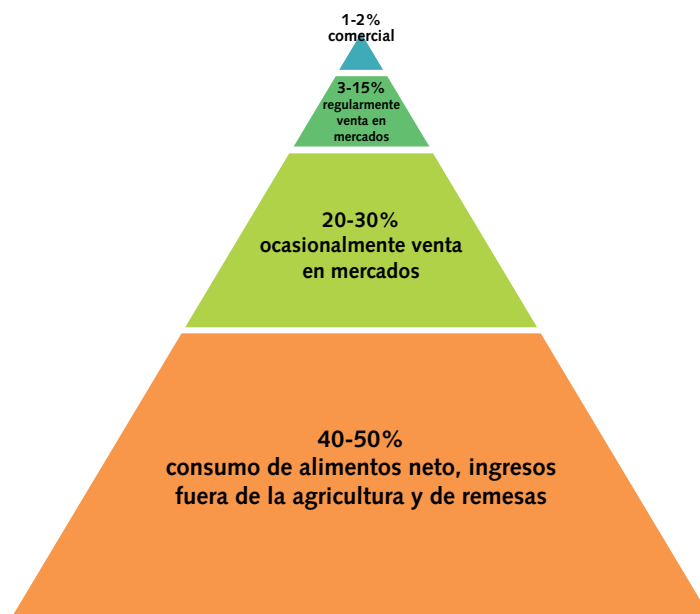
Por tanto, no se puede pensar en las pequeñas propiedades agrícolas como si fueran igual que las propiedades grandes, pero de menor tamaño; los pequeños productores tienen otras necesidades, preferencias y limitaciones, y su marginación significa que estas características particulares son muchas veces pasadas por alto. Como se analiza en el capítulo 5, muchas políticas agrícolas ofrecen todavía soluciones generales más apropiadas para la agricultura a gran escala. Pero también existen programas de desarrollo que se concentran en las necesidades especiales de los pequeños productores, por ejemplo, iniciativas de apoyo para la comercialización de productos ligados a la cultura y geografía locales, como subraya Claudia Ranaboldo en la Red de Aprendizaje.

El reconocimiento de la heterogeneidad de los pequeños productores agrícolas y la necesidad de políticas diferenciadas no son nada nuevo. Varios estudios han clasificado estos diversos grupos de distintas formas: basándose en la propiedad agrícola (Hazell *et al.*, 2010), el acceso a activos y un entorno productivo (Berdegué y Escobar, 2002), la orientación hacia el mercado local, nacional o internacional (Torero, 2011), las estrategias de sustento (Dorward *et al.* 2009) y la actitud empresarial (Farmer Focus, 2010). Si bien las pequeñas propiedades agrícolas son bastante diferentes de las grandes, los pequeños agricultores se diferencian entre sí en cuanto a las ventajas y desventajas derivadas de su exposición al mercado, y en cuanto a las causas

de esas ventajas y desventajas. Allí donde estas diferencias, limitaciones y potenciales no han sido correctamente evaluados por los políticos, los pequeños productores agrícolas han sido por lo general tratados como “pobres” y, de este modo, como parte de programas sociales antes que haber sido reconocidos como actores económicos importantes.

La gran mayoría de los pequeños productores agrícolas en los países en vías de desarrollo no está plenamente integrada a los mercados. Una población mucho más grande de pequeños productores agrícolas –que Berdegué y Fuentealba (2011) llaman Tipo B o pequeños productores en transición, y que según Wiggins (2012b) representan en promedio el 20% de las familias rurales en América Latina– comercia en los mercados, pero rara vez de manera formal. El resto de la pirámide de familias de pequeñas propiedades agrícolas –el cual puede llegar a representar hasta el 80%– no vende sus productos de forma regular en los mercados y, en lugar de ello, percibe la mayor parte de sus ingresos de un amplio abanico de actividades económicas, presentadas de manera general en el gráfico 2.2. Las políticas agrícolas basadas en la lógica de mercado pueden llegar a los agricultores ubicados en la punta de esta pirámide; efectivamente, hay pruebas de que los programas de “negocios inclusivos” basados en cadenas formales de valor benefician principalmente a una pequeña minoría de agricultores –tal vez entre el 2 y el 10%– que cuentan con más capital, son más educados, viven más cerca de las áreas urbanas y tienen acceso a infraestructura, además de estar marcadamente orientados hacia la agricultura comercial (Seville *et al.*, 2011; Al-Hassan *et al.*, 2006, citados conforme a Chamberlin, 2008).

Las iniciativas de desarrollo también pueden excluir a los productores que se encuentran dentro del 80 a 90% que representa la mayoría, cuando intentan apoyar a personas que se dedican a la agricultura a tiempo completo, o para las que la agricultura constituye la primera fuente de ingreso. Por ejemplo, las Naciones Unidas han nombrado el 2014 Año Internacional de la Agricultura Familiar, pero la FAO define como agricultores familiares a aquellos que perciben su principal ingreso de la agricultura (FAO, 2012). Sin embargo, existen investigaciones sobre varias regiones del mundo que insinúan

Gráfico 2.2**¿Qué clase de pequeños productores agrícolas vende sus productos en los mercados**

Fuente: Basada en Seville *et al.*, 2011.

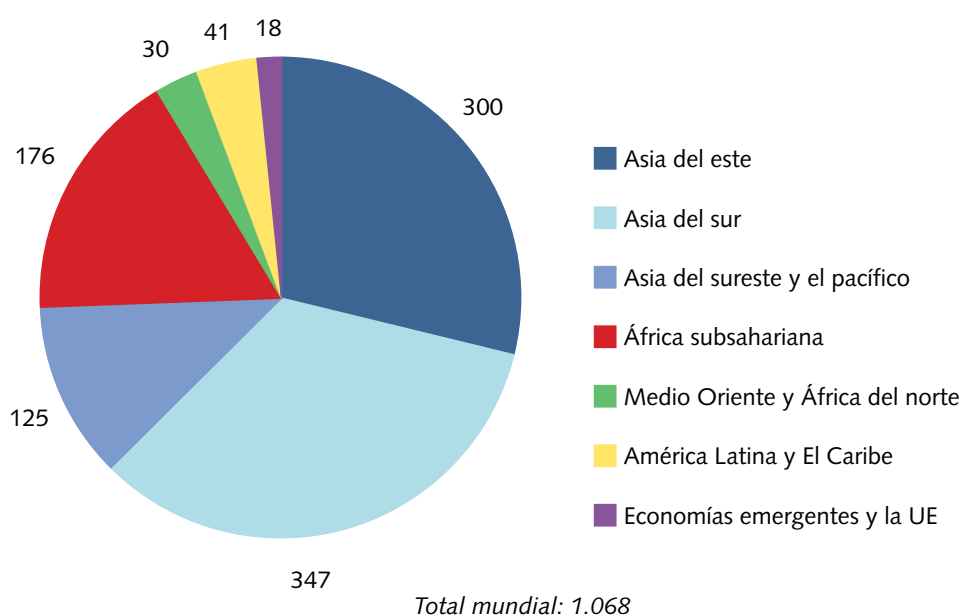
que los pequeños agricultores, como grupo, perciben buena parte de sus ingresos de fuentes distintas a la agricultura (analizadas en Nagayets, 2005). Además, existen familias en las que están representados los cuatro niveles de la pirámide: los cultivos comerciales, la producción familiar de alimentos básicos, el trabajo asalariado y los ingresos que no provienen de la agricultura. "Además, en la medida en que el trabajo agrícola es cada vez más precario, en la medida en que evoluciona la agricultura por contrato, y en la medida en que los pequeños agricultores trabajan cada vez más en propiedades agrícolas más grandes o en plantaciones para aumentar sus ingresos básicos, la distinción entre trabajadores asalariados y agricultores está perdiendo fuerza" (Schutter, 2009).

Los trabajadores agrícolas asalariados y los agricultores que toman tierras en arriendo están entre las personas más marginadas y vulnerables de las áreas rurales. Además de los pequeños productores agrícolas, existen 450 millones de trabajadores agrícolas en el mundo (FAO *et al.*, 2007). En conjunto, algo más de 1.000 millones de personas estaban empleadas en el sector agrícola en 2009, casi la mitad de ellos en el Asia (Proctor y Lucchesi, 2012;

gráfico 2.3). En los Seminarios de Provocación del Programa de Conocimientos, Olivier de Schutter, Relator Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, observó¹ que 200 millones de trabajadores agrícolas no ganan lo suficiente como para beneficiarse de la seguridad alimentaria y de un sustento digno, advirtiendo que las políticas e iniciativas privadas todavía no contemplan el problema de un salario vital mínimo. Casi todas las políticas e iniciativas privadas dirigidas a proteger y apoyar a los pequeños agricultores pasan por alto este creciente porcentaje de agricultores sin tierra que arriendan tierras y/o venden su fuerza de trabajo a empresas agrícolas como trabajadores temporales.

Las desventajas entre los pobres de las áreas rurales varían también socialmente, según aspectos como sexo, etnia y casta (FAO, 2010). Además, la mayor parte de los pequeños productores agrícolas compran más alimentos de los que producen, un hecho que está empezando a recibir más atención (Wegner and Zwart, 2011). Estos productores coinciden en parte con la categoría de consumidores rurales pobres, de manera que un aumento de los precios de los alimentos los perjudica más de lo que los ayuda.

1. <http://www.iied.org/provocation-series-pro-poor-business-development-smallholder-empowerment>

Gráfico 2.3**Empleo en el sector agrícola por región (Proctor y Lucchesi, 2012; los gráficos corresponden al año 2009)**

Fuente: ILO, 2011b y calculos de los autores.

Proctor y Lucchesi (2012) revisaron la información sobre la heterogeneidad de los pequeños agricultores en África, Asia y América Latina. Ambos autores explican que, incluso cuando se mide tan sólo la propiedad agrícola, las estadísticas como el tamaño promedio o el porcentaje de propiedades agrícolas de menos de dos hectáreas de extensión esconden variaciones importantes. Es de importancia fundamental entender estas diferencias para evaluar de forma correcta los riesgos y las oportunidades que traen consigo los mercados globalizados. A menudo las varias facetas de la agricultura a pequeña escala han sido tratadas desde perspectivas ideológicas o políticas, y han sido traducidas en recetas, políticas públicas y políticas de desarrollo y empresariales de similares.

2.2 Recetas para la agricultura a pequeña escala y el desarrollo rural

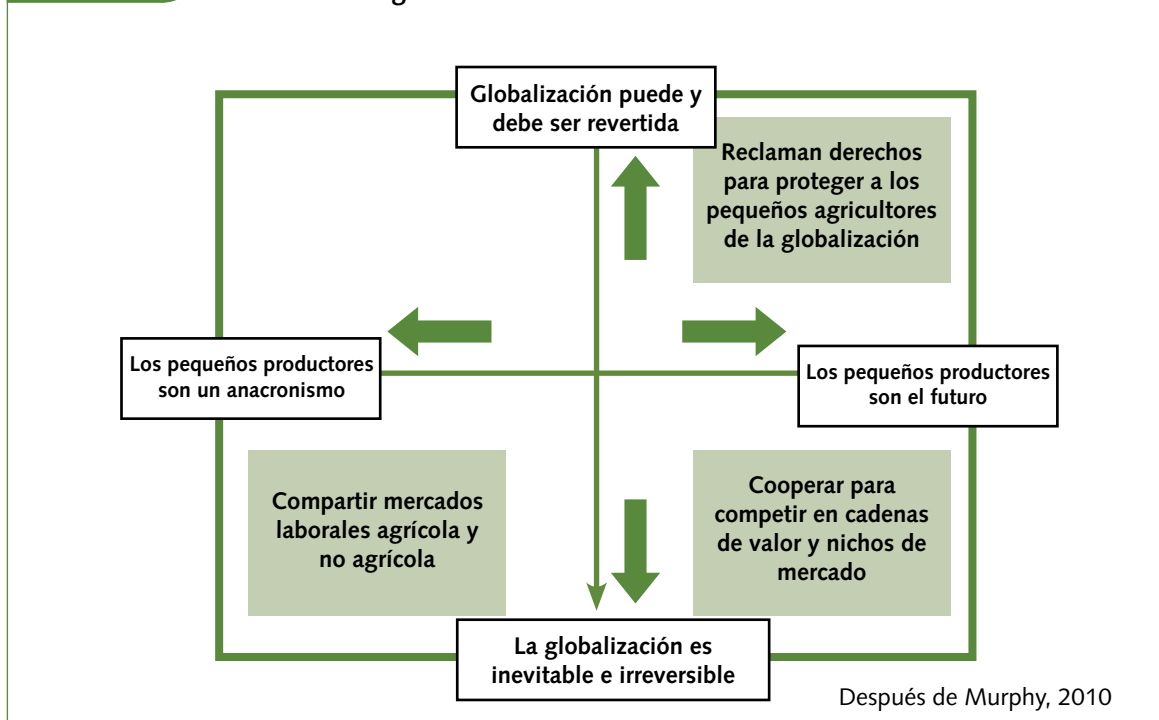
Los expertos han impulsado una amplia gama de recetas de desarrollo que pretendían ayudar a los agricultores a hacer frente a los desafíos de este siglo, especialmente a los cambios ligados a la globalización. La evaluación del debate realizada por Murphy (2010) parte de dos ejes –basados en las diversas interpretaciones de la globalización y los pequeños agricultores– para ordenar distintos argumentos sobre el papel de los

pequeños productores agrícolas en la agricultura en el futuro (gráfico 2.4). En este esquema, el análisis se divide en tres grandes grupos.

En el cuadrante inferior derecho están los que prevén un brillante porvenir para los pequeños productores en los mercados globalizados. Esta es la opinión que se oye cada vez más en los foros internacionales de desarrollo, y que defiende recetas basadas en la lógica de mercado que incluyen cadenas de oferta coordinadas o “cadenas de valor” como instrumentos para aliviar la pobreza entre los pequeños agricultores. Los nuevos modelos de “negocios inclusivos” se concentran en la incorporación de los pequeños productores agrícolas a las cadenas de valor. Esto depende normalmente de que los agricultores formen cooperativas u otras organizaciones formales, frecuentemente promocionadas por las empresas modernas como el mejor tipo de socios, incluidas las empresas pequeñas y medianas (PyME), así como las grandes empresas transnacionales que buscan garantizar la oferta. En cuanto a las PyME que desean aprovechar nuevas oportunidades de negocios, se cree que invertir en los proveedores de las pequeñas propiedades agrícolas aumenta la competitividad en los mercados de carácter

Gráfico 2.4

Enfoque del papel de los pequeños productores agrícolas con relación a los mercados globalizados



Fuente: Basada en Murphy, 2010.

exigente. Wilfred Kamami, un exportador mediano de flores en Kenia, sostiene: “Una vez que tienes un mercado y estás seguro del negocio, tomar la decisión de invertir en agricultores como proveedores se vuelve una necesidad, no un lujo” (IIED 2011b; véase también el primer Seminario de Provocación).²

A diferencia de los anteriores, los analistas representados en el cuadrante superior derecho favorecen los enfoques de desarrollo basados en los derechos ciudadanos (IIED, 2011a), los que surgieron como respuesta a la predominancia de los mercados y la economía en la formulación de las políticas, y de la preocupación de que este predominio no beneficia a los pobres. El desarrollo basado en los derechos ciudadanos busca armonizar los intereses de los pequeños productores agrícolas con los movimientos sociales que se resisten a la penetración de las empresas privadas en la agricultura así como a la globalización, y defienden una mayor democracia y soberanía alimentaria a partir de los derechos humanos. El movimiento Vía Campesina, por ejemplo, que asegura

representar a 200 millones de pequeños productores agrícolas en todo el mundo, ha estado abogando en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas por una declaración internacional de los derechos de los campesinos que proteja los derechos a la tierra, las semillas, los conocimientos agrícolas tradicionales y la libertad de determinación de los precios.

Por último, en el cuadrante inferior izquierdo se sostiene que los pequeños agricultores pueden ser actores importantes en los mercados agrícolas del futuro. Estos analistas sostienen que los pequeños productores favorecen las inversiones agrícolas a gran escala. La mayoría de los pequeños productores se marchan de sus propiedades a desempeñar distintos trabajos o a buscar trabajo asalariado en propiedades agrícolas más grandes. Según el análisis de Murphy, existe la opinión –se trata de la posición de muchos gobiernos en las décadas recientes de liberalización de los mercados– de que los pequeños agricultores no pueden competir con la agricultura industrial

2. <http://www.iied.org/provocation-seminar-series-rights-based-versus-market-based-development>

y tienen poco que contribuir al crecimiento económico y al desarrollo. Otro punto de vista considera que la agricultura a pequeña escala es una fuerza impulsora del desarrollo, pero observa que la mayoría de los agricultores abandona el sector en la medida en que surgen otros empleos que amplían sus operaciones dentro de la agricultura. Una tercera opinión, que se funde con los enfoques sobre negocios inclusivos, sostiene que unos cuantos pequeños agricultores empresarios siempre encontrarán “espacio a la sombra de competidores más grandes, sobreviviendo en nichos de mercado o en áreas hacia las que las grandes propiedades agrícolas han logrado atraer infraestructura pública” (Wiggins, 2009).

Los Seminarios de Provocación del Programa de Conocimientos, celebrados entre de 2010 y 2012, han dado algunas luces sobre estos argumentos, muchas veces encontrados. Los participantes han analizado la relación entre los enfoques basados en los derechos ciudadanos y la lógica de mercado, y han observado que dirigirse a las empresas grandes que ofrecen trabajo asalariado puede ser mejor para la reducción de la pobreza que las pequeñas propiedades agrícolas familiares, porque este paso ofrece oportunidades a los campesinos más pobres, que no poseen tierras; asimismo, los participantes cuestionaron cuán inclusivas son las iniciativas de “negocios inclusivos”, y pidieron prestar más atención a la juventud en el campo y al empleo rural, y no solamente al aspecto de la producción agrícola a pequeña escala.

Tanto en el Programa de Conocimientos como en el presente informe nos hemos concentrado en las decisiones y actividades de los pequeños productores agrícolas, más que en los caminos que toman al dejar el sector, aunque la migración y el trabajo fuera de la agricultura pueden constituir componentes importantes del sustento agrícola, como se analiza más adelante. Haciendo un análisis más detenido de las propuestas para apoyar a los pequeños productores agrícolas en las cambiantes industrias agroalimentarias, resulta evidente que el desarrollo basado en la lógica de mercado, por un lado, y en los derechos ciudadanos, por el otro, no son del todo separados u opuestos. En la práctica, rara vez se trata de preferir un enfoque a otro, y muchas agencias de desarrollo trabajan a partir de un enfoque basado en los derechos ciudadanos en cuanto a las políticas se refiere, y en cuanto a los hechos adoptan un enfoque basado en la lógica de mercado.

Cada uno de estos lados tiene ciertas limitaciones. Los negocios inclusivos y los programas de cadenas de valor pueden constituir buenas oportunidades para las empresas agroalimentarias, así como para algunos pequeños productores agrícolas; pero, como se ha visto, normalmente excluyen por lo menos al 90% de estos últimos. De este modo, gran parte de la controversia sobre el desarrollo rural basado en la lógica de mercado gira en torno a cómo apoyar a los pequeños agricultores no incluidos en los “negocios inclusivos” (recuadro 2.1).

Recuadro 2.1 ¿Trabajando con el “90 por ciento restante”?

Confrontados con mercados que van cambiando y oportunidades que se presentan en las cadenas de valor, los agricultores tienen opciones para “avanzar un paso” hacia los mercados formales, “aguantar” en los mercados informales, o “apretar el paso” hacia otros sectores (Dorward *et al.*, 2009). Gran parte del análisis sobre los “negocios inclusivos” no distingue entre estos distintos grupos, y ve posibilidades para comerciar con la mayoría de los productores de la “base de la pirámide”. Pero los negocios inclusivos y las cadenas de valor funcionan principalmente con aquellos agricultores equipados para avanzar un paso.

En cierta medida se justifica este enfoque. Estos productores, listos para incorporarse a las cadenas de valor y que posiblemente ya estén formalmente organizados, representan “la fruta fácil de coger”. Probablemente también formarán parte del sector agrícola en la siguiente década o más allá de ella, y estarán dispuestos a invertir en mejorar la producción para satisfacer

las necesidades de los compradores formales. De esta forma proporcionan empleo y otros beneficios indirectos a la economía rural en general.

Sin embargo, en las décadas venideras, un aterrizaje suave posiblemente dependa de que un porcentaje mayor al 10% de los productores logre ser absorbido por muchas de las nuevas cadenas de valor. Wiggins (2012a, b) sugiere hacer participar a un 25% adicional de los agricultores en el desarrollo agrícola, pero no al sector de los pequeños productores agrícolas en su conjunto. Prevé una transición similar a la que parece estar comenzando en la China: “Los otros [dos tercios] de la población rural o pueden encontrar su sustento cada vez más en la economía no agrícola, o trasladarse a pueblos y ciudades... [y], gradualmente, dar o tomar en arriendo o vender sus tierras a los vecinos que se dedican a la agricultura a tiempo completo”. El 25% mencionado por Wiggins representa otro nivel de pequeños productores agrícolas que podrían “avanzar un paso” hacia la agricultura a tiempo completo, pero las cadenas de valor y los negocios inclusivos posiblemente no constituyan enfoques efectivos para llegar a este grupo.

Un enfoque alternativo centrado en el Estado consiste en utilizar los programas públicos de aprovisionamiento de manera que los gobiernos compren alimentos directamente de las pequeñas propiedades agrícolas. “La empresa privada no puede llegar a todos los lugares a los que es capaz de llegar el Estado”, sostuvo el ministro de Agricultura del Brasil en 2010, cuando el MERCOSUR adoptó el programa estatal brasileño de aprovisionamiento para la agricultura (Fraysinnet, 2010). Es posible que organizaciones y políticas para todo un sector, como aquellas que existen para el sector cafetalero colombiano (véase la sección 3.2.3), sean capaces de llegar a una muy amplia base de productores.

Con respecto a los pequeños “productores” que son consumidores netos de alimentos, Jaeger (2010), por ejemplo, sostiene que existen necesidades “mucho más inmediatas, y que éstas constituyen problemas de desarrollo, de seguridad alimentaria y alivio de la pobreza más que de negocios... Las actividades de los proyectos y programas y las políticas gubernamentales que buscan incluir a los más pequeños de los productores agrícolas son costosas, y están limitando los propios programas que pueden llevar prosperidad a una región”. En el quinto Seminario de Provocación del Programa de Conocimientos,³ Miguel Méndez, representante para Nicaragua de la agencia de desarrollo holandesa SNV, sostuvo que los más pobres de los pobres no pueden ser alcanzados por las iniciativas de negocios inclusivos y deben formar parte de programas sociales.

Los enfoques basados en los derechos ciudadanos pretenden atender el “90 por ciento restante”. Pero como recetas de desarrollo, es posible que las propuestas basadas en los derechos ciudadanos continúen siendo concebidas por expertos y puestas en práctica de forma verticalista, tal como las iniciativas de las cadenas de valor, un patrón observado por Diana Mitlin con relación al mundo del desarrollo urbano en los Seminarios de Provocación (IIED, 2011a). Es posible que partan de ideas preconcebidas sobre lo que necesitan y les hace falta a los agricultores antes que de una comprensión directa de sus propias estrategias y lógica.

Entonces, ambos lados de este debate se arriesgan a continuar la tradición de las políticas paternalistas: gobiernos, donantes y programas privados que pretenden “desarrollar” a los pequeños productores sin ocuparse de su contexto y recursos específicos, o de sus aptitudes y aspiraciones. En ambos lados la perspectiva que parte de la capacidad de toma de decisiones y de acción de los actores tiene el potencial de identificar dónde realmente están y desean estar los pequeños productores agrícolas, y puede contribuir a que las políticas externas se adapten a ello de forma correspondiente.

3. <http://www.iied.org/provocation-series-pro-poor-business-development-smallholder-empowerment>

2.3 Propiedades agrícolas y agricultores en proceso de transformación

Mientras que el debate sobre la agricultura a pequeña escala impulsa iniciativas de desarrollo, está cambiando rápidamente el terreno en el que los agricultores están ejerciendo su capacidad de tomar decisiones y de actuar en las economías y comunidades rurales. Los productores no solamente se están enfrentando al impacto de los mercados y la globalización en su propio medio, sino que están experimentando perturbaciones y cambios relativos a muchos aspectos de la sociedad rural, incluida la transición demográfica, la urbanización, la reestructuración de los mercados agroalimentarios y de tierras, la escasez de trabajo debido a la migración, así como los patrones de trabajo que están surgiendo fuera del sector agrícola, los que alteran las formas en que los habitantes de las áreas rurales se ganan la vida. En la última década ha despertado el interés por las tendencias de feminización que se registran en la agricultura a pequeña escala; los cambios mencionados han arrojado nuevas luces sobre las dimensiones

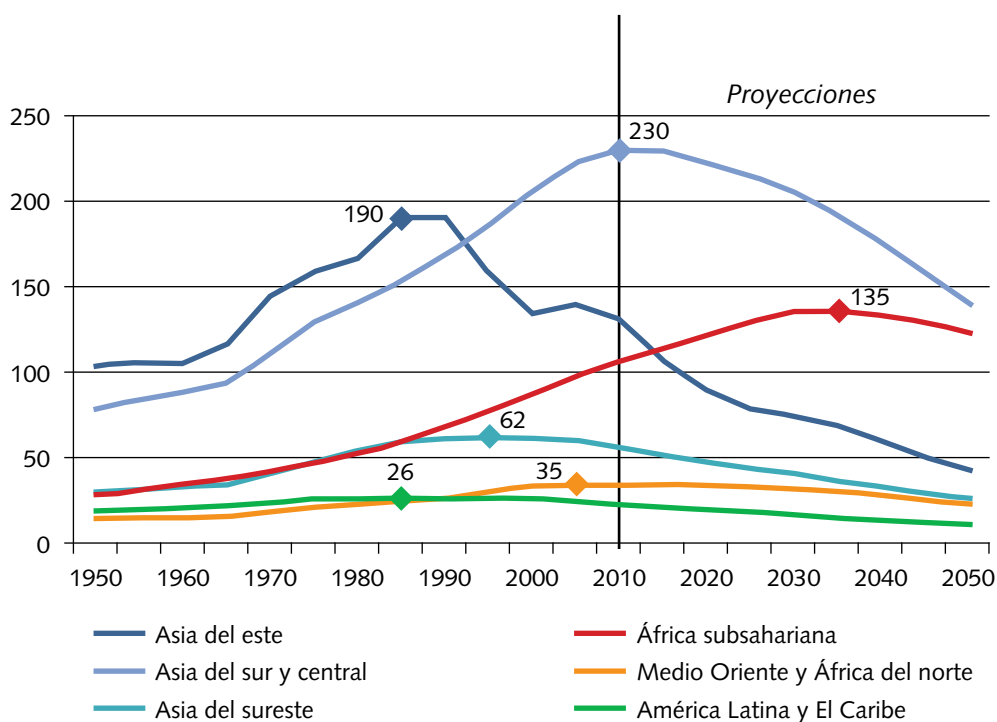
de género en la agricultura y el empleo (FAO, IFAD, ILO, 2010a), y se han advertido también las oportunidades y los desafíos que representan las cadenas de valor para el ingreso y el empoderamiento de las mujeres como actores sociales y económicos por mérito propio (FAO, IFAD, ILO, 2010b).

2.3.1 La próxima generación: ¿menos agricultores?

Los agricultores de los que se espera alimenten la creciente población de mañana provendrán de la juventud rural de hoy. Pero las áreas rurales están pasando por una transformación demográfica de proporciones, descrita en profundidad en el estudio de Proctor y Lucchesi's (2012). Existen grandes segmentos de jóvenes en las áreas rurales de gran parte del mundo en vías de desarrollo (gráfico 2.5). Se pronostica que la población joven de las áreas rurales del África subsahariana alcance su nivel más alto entre 2030 y 2040, mientras que se espera que disminuya, tanto porcentualmente como en cifras absolutas, la participación de la juventud en la población rural en todas las otras regiones estudiadas.

Gráfico 2.5

Cifras sobre la juventud rural (entre 15 y 24 años de edad) por región, tendencias y proyecciones hasta 2050 en regiones importantes (millones)



Fuente: Proctor y Lucchesi 2012, basado en Van der Geest 2010. Las estimaciones se basan en cifras de población para la cohorte de edad entre 15 y 24 años, y tasas de urbanización.

Además, estudios y entrevistas (Proctor y Lucchesi, 2012) insinúan que mucha gente joven espera poder abandonar la agricultura, una aspiración que a veces es respaldada por sus familias. Informantes de India y África oriental, por ejemplo, han relatado que la juventud ve la agricultura como último recurso para aquellos que no tienen educación y que no cuentan con otras opciones. En la India, una encuesta de la National Sample Survey Office u Oficina Nacional de Encuestas por Muestreo (NSSO 2008, citada en Proctor y Lucchesi, 2012), reveló en el 2003 que cerca del 40% de las familias agrícolas –y una proporción aún mayor entre los pequeños agricultores– abandonarían la agricultura si tuviera la oportunidad. Satender Arya y Sanjeev Asthana han realizado encuestas en dos estados de la India, revelando que entre el 77 y 81% de los agricultores dijeron no desear que sus hijos se dediquen a la agricultura. En Kenia, el 64% de los encuestados de una encuesta de 900 hogares prefería el trabajo asalariado (citado conforme a Proctor y Lucchesi, 2012).

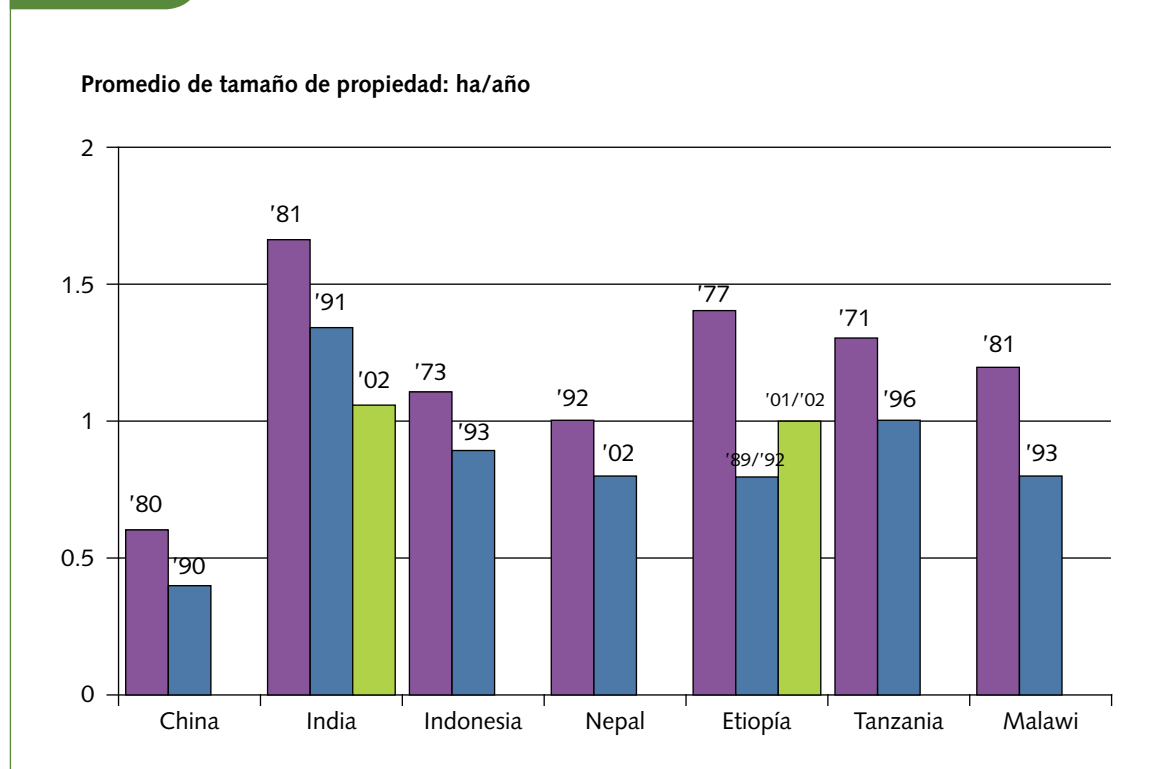
Es posible que el perfil de las pequeñas propiedades agrícolas cambie si hay menos

agricultores en la próxima generación y muchos de ellos están buscando oportunidades en otras partes. Junto con los empleos fuera del sector agrícola analizados más adelante, los mercados dinámicos de tierras pueden facilitar cambios en cuanto a quién se dedica a la agricultura y en qué tierras.

2.3.2 Mercados dinámicos de tierras

Junto a las características demográficas está cambiando también la distribución de la tierra en el campo. En las últimas décadas las propiedades agrícolas se han ido fragmentando en una serie de países (gráfico 2.6), y la tendencia a la disminución del tamaño de estas propiedades continúa registrándose en la mayoría de ellos, aunque se ha revertido en la China debido a que la migración y el empleo fuera de la agricultura han aumentado, de acuerdo con el estudio de Huang *et al.* (2012) sobre el dinamismo en las pequeñas propiedades agrícolas en ese país. En medio de esta reestructuración de las propiedades agrícolas, las señales provenientes de algunos países insinúan que los mercados de tierras son muy dinámicos y que están aumentando las prácticas de arrendamiento y aparcería.

Gráfico 2.6 Tamaño promedio de las propiedades agrícolas (ha) por año



Fuente: reproducido conforme a Zhou *et al.*, 2008.

Como segmento marginado de las economías rurales muchas veces pasado por alto, los aparceros pueden enfrentar determinadas desventajas. En la Red de Aprendizaje, Alberto Monterroso destacó la existencia de un patrón dominante en América Central, según el cual grandes propietarios de tierras “dan en arriendo” diminutas extensiones de éstas –a menudo un quinto de hectárea, suficiente tan sólo para una agricultura de subsistencia– a cambio de trabajo o una parte de la cosecha. En Guatemala, sostiene, los propietarios de tierras que comparten la cosecha pero no el costo o los riesgos de la agricultura, están en condiciones de vender muy barato, así deprimen los precios del mercado y a su vez los ingresos de los aparceros.

Tras la crisis alimentaria de 2007 y 2008 también se ha dado la voz de alarma con relación al problema de la apropiación ilegal de tierras. Es posible que el acaparamiento de tierras agrícolas desde el exterior en el África subsahariana y otras regiones en vías de desarrollo ejerza una presión inaudita sobre los recursos agrícolas y los sistemas de tenencia de la tierra. Los agricultores más susceptibles de perder sus tierras son aquellos pequeños productores agrícolas que no son formalmente propietarios de ellas (Cotula y Vermeulen, 2009).

Pero aparte de las grandes transacciones comerciales de tierras, las que son relativamente fáciles de rastrear,⁴ existen mercados locales de arrendamiento de tierras no siempre registrados por las estadísticas nacionales. Estos están creando nuevas oportunidades para muchos agricultores para desarrollar sus actividades agrícolas. Huang *et al.* (2012) describen agricultores en China que amplían sus operaciones tomando en arrendamiento y consolidando tierras agrícolas dejadas sin uso por los migrantes, agrupando propiedades agrícolas muy pequeñas para hacerse de un medio y, de ser posible, de una calidad de vida sostenibles. También los pequeños agricultores en Indonesia están tomando cada vez más tierras en arriendo y dedicándose a la aparcería para consolidar las tierras y ampliar la producción, como observó Ronnie Natawidjaja en la Red de Aprendizaje.

2.3.3 Más allá de la propiedad agrícola: el empleo fuera de la agricultura, la migración y los vínculos urbano-rurales

Allanar el camino para algunas de estas estrategias agrícolas equivale a nuevas y a veces mejores oportunidades de empleo y migración que pueden sustituir las pequeñas propiedades agrícolas. Estas oportunidades también ofrecen distintas salidas para algunos jóvenes de las áreas rurales. Huang *et al.* observan que hay más agricultores en la China que están tomando trabajos fuera de la agricultura y que no siempre dejan el campo para tal efecto, esto en vista de que la economía rural está comenzando a ofrecer empleos de índole más diversa. Una encuesta de 2008 encontró que más de la mitad de la fuerza de trabajo rural estaba empleada parcialmente o a tiempo completo fuera del sector agrícola, en comparación con el 15% a comienzos de la década de los 80.

Aquellas personas que toman un trabajo en el área rural o en el área urbana no ligado a la agricultura son principalmente los jóvenes, sostiene Huang *et al.*, hecho que modifica la distribución de la población agrícola: hay más agricultores de mayor edad y más agricultoras. Estos autores encontraron que más o menos la mitad de los trabajadores agrícolas entre 16 y 24 años de edad trabajan a tiempo completo fuera de la agricultura, y que tienen una mejor educación que la juventud rural. Entre los trabajadores que esperan trabajar en la agricultura en los próximos cinco años, solamente cerca del 15% de la cohorte juvenil –en comparación con el 87% de los agricultores mayores– prefiere permanecer en la agricultura en el largo plazo.

Fuera de la China se registra también un aumento demográfico de la juventud rural en otras regiones del mundo, juventud que está comenzado a ingresar en los mercados (gráfico 2.5) con pocas tierras que heredar y, normalmente, con pocos trabajos formales disponibles, ya sea en la economía rural o en la urbana. Sus medios de vida pueden, por necesidad, volverse una cuestión compleja que comprende una multiplicidad de arreglos informales.

4. La Land Coalition hace un seguimiento de estas tierras de forma regular: <http://www.landcoalition.org/cpl>

En este contexto, la migración y los trabajos fuera del sector agrícola no constituyen necesariamente acciones que representen una salida de la agricultura. La mayor parte de las veces la agricultura es combinada con el trabajo fuera de ella a través de más y más vínculos urbano-rurales. Los estudios en la Red de Aprendizaje realizados por Ranaboldo y colegas en Argentina, Bolivia y Perú prestaron atención a cómo los pequeños productores agrícolas están sacando partido del creciente interés de los consumidores en la herencia cultural local; muchos aprovechan la oportunidad no sólo de comerciar con productos tradicionales, sino de poseer restaurantes o empresas de turismo o trabajar en ellos. La investigación separada de Nico Tassi sobre Bolivia para la Red de Aprendizaje analizó la relación entre la economía rural y urbana de los indígenas aimaras. Los extensivos lazos de parentesco de este grupo permiten, por ejemplo, confiar a los agricultores en la posibilidad de trabajar periódicamente en las tiendas y talleres de los parientes en la ciudad de La Paz. En gran parte del mundo en vías de desarrollo, el mejoramiento de las carreteras y el auge del transporte entre las áreas rurales y urbanas están facilitando el traslado desde la propiedad agrícola a la ciudad, y muchas aldeas se están convirtiendo en pueblos. Tassi señala que, como los mercados rurales también se están volviendo más pujantes y están más conectados con los mercados urbanos, las relaciones económicas entre el área rural y el área urbana se están tornando más fluidas y que las fronteras entre ambos espacios se están desdibujando.

Los medios y la calidad de vida de los pequeños productores agrícolas se pueden beneficiar de forma significativa a través de una diversificación del trabajo con ingresos provenientes de fuera de la agricultura y del trabajo urbano. Las estrategias económicas de los agricultores siempre han incluido la migración, pero es posible que los peligros medioambientales conduzcan a que las remesas se vuelvan aún más importantes para quienes permanecen en la agricultura. En una serie de estudios de caso en Bolivia, Senegal y Tanzania, los agricultores pobres que sufren por el cambio climático sobreviven cambiando de lugar por

temporadas, frecuentemente para trabajar de forma asalariada en otras propiedades agrícolas. Los agricultores que no reciben remesas de parientes que han migrado fueron percibidos como los más vulnerables en sus comunidades (Tacoli, 2011). Las remesas de los migrantes incluso pueden adquirir importancia en el marco de la economía nacional: Monterroso, miembro de la Red de Aprendizaje, señala que un millón y medio de guatemaltecos se han asentado en los Estados Unidos y que los fondos que envían a casa equivalen al 40% del PIB del país. La mayoría de estos migrantes son jóvenes de pequeñas propiedades agrícolas productoras de maíz.

En consonancia con esto, los participantes en el Seminario de Provocación sobre la juventud rural⁵ sugirieron que el éxodo de jóvenes agricultores no debería ser considerado como una nueva crisis que debe ser prevenida. Por lo general, las iniciativas de desarrollo enfocan este problema intentando arreglar los problemas y haciendo más atractiva la vida en el campo. Desde la perspectiva de la capacidad de tomar decisiones y de actuar, una alternativa –más afín con las preferencias y estrategias de los propios jóvenes de las áreas rurales– es pensar en apoyar la migración de tal manera que la gente joven pueda migrar de forma exitosa y también en motivarla a regresar, trayendo habilidades y conocimientos al campo.

2.3.4 Escasez de trabajadores y mecanización

Con el envejecimiento de la población agrícola y la atracción que sienten los jóvenes por el trabajo fuera de la agricultura y la migración, muchas familias agrícolas están enfrentando una escasez de trabajadores. Lorenzo Castillo y Sanjeev Asthana, ambos miembros de la Red de Aprendizaje, describieron los efectos de la escasez de trabajadores en el Perú y la India. A las cooperativas de caficultores en el Perú les está siendo más difícil competir, a pesar de los buenos precios en el mercado, porque los salarios han aumentado hasta en un 360% entre 2007 y 2011. El 2010, el 5% del café peruano no pudo ser cosechado por la poca cantidad disponible de trabajadores agrícolas (Mass, 2011). Asthana, entrevistado por Proctor

5. <http://www.iied.org/provocation-seminar-series-rural-youth-today-farmers-tomorrow>

and Lucchesi (2012), describió una gran escasez de trabajadores agrícolas en regiones de la India en las que los mercados que se hallan en proceso de transformación están creando nuevos trabajos en los ramos de procesamiento y venta al por menor de alimentos, así como en el ramo de los servicios ligados al sector. Se han quemado arrozales en el estado de Kerala debido a que los salarios más elevados hicieron de la cosecha un negocio no rentable (Proctor y Lucchesi, entrevista inédita con un informante del Movimiento Internacional de la Juventud Agraria y Rural Católica – MIJARC).

En la medida en que los mercados competitivos de trabajo hacen subir los salarios y los costos de producción, estos ofrecen un incentivo a quienes se pueden dar el lujo de mecanizar algunas de sus actividades. Asthana señaló que se ha duplicado la compra anual de tractores en el noreste de la India en los últimos cuatro años. En China, escriben Huang *et al.*, el empleo fuera del sector agrícola y, en particular, la migración han provocado una escasez temporal de trabajadores, la que ha conducido a un mayor interés en la mecanización para aliviar el cuello de botella de mano de obra, así como a mayores inversiones en maquinaria agrícola.

2.3.5 Los nuevos empresarios rurales

A pesar de que parece que muchos jóvenes de las áreas rurales aspiran a abandonar la agricultura, existen también señales en el sentido de que la juventud se va a seguir dedicando a ella –e introducir innovaciones– allí donde descubra oportunidades de negocios. Proctor y Lucchesi (2012) observan un mayor optimismo entre los jóvenes agricultores, especialmente en países o regiones como China y América Latina, donde los mercados que están surgiendo pueden ofrecer oportunidades para diversificarse en dirección a una agricultura con mayor valor agregado. Natawidjaja, miembro de la Red de Aprendizaje, ha descrito una clase de jóvenes agricultores en Indonesia con espíritu empresarial que se orienta hacia el mercado, que tiene un buen conocimiento de la tecnología y que se siente atraída por cultivos de alto valor agregado, pero de mayor riesgo.

Es posible que los agricultores jóvenes tengan que introducir innovaciones en la agricultura para sacar provecho de las escasas tierras

disponibles, especialmente en las comunidades en las que los mayores controlan la mayor parte de ellas mientras los jóvenes esperan para heredarlas. Los dinámicos mercados de arrendamiento de tierras antes descritos son importantes para estos jóvenes productores, y es posible que algunos de ellos encuentren un espacio en la horticultura o en actividades relacionadas con productos que no son de primera necesidad y que ofrecen mejores rendimientos en una menor superficie de tierra. Los informantes de Proctor y Lucchesi describen la forma en que algunos agricultores con espíritu empresarial están desarrollando los siguientes nuevos modelos:

- En Kenia, jóvenes que toman en arriendo pequeños lotes de tierra pueden cosechar porotos verdes en 60 días y zapallos en 35 días.
- En Guatemala hay agricultores jóvenes que perciben mejores ingresos en media hectárea de verduras que en 4 a 8 hectáreas de maíz, y los jóvenes pertenecientes a familias que cultivan verduras están más interesados en permanecer en la agricultura.
- En Indonesia, nuevos agricultores-empresarios pequeños están trabajando entre 1,3 y 1,7 hectáreas de tierras arrendadas o compradas.
- En Uganda, jóvenes oficinistas están invirtiendo en aves de corral y en lechería, lo que refleja la existencia de una demanda creciente en las clases medias.

Informantes de Kenia y Uganda describieron la aparición de una ruptura que ha llevado a que los agricultores mayores cultiven productos de primera necesidad, mientras que los agricultores jóvenes, a menudo sin tierras, trabajan cultivos eficientes en términos de espacio como el tomate y el repollo en parcelas arrendadas. En cuanto a las comunidades campesinas en el Perú, existen estudios que describen un subconjunto de jóvenes agricultores más o menos similar que emplea los ingresos provenientes del trabajo que realizan como migrantes para evitar trabajar en la “agricultura” tradicional basada en ovejas y lana. Estos productores están invirtiendo en nuevos sectores como la lechería y la ganadería, en pos de mejores precios y rendimientos a partir de una menor superficie de tierra (Del Pozo-Vergnes, 2004).

Es posible que un mejor acceso a la información sobre los mercados, por medio del Internet y los teléfonos celulares, sea un factor que posibilita este tipo de innovaciones (recuadro 3.10).

Conjuntamente con un mejor transporte y vías de comercialización de las áreas rurales hacia las áreas urbanas, la circulación de información puede aumentar las posibilidades de la capacidad de tomar decisiones y de actuar de los agricultores, ayudándoles a tomar decisiones para pasarse a cultivos o actividades más lucrativas. Las visitas de campo, organizadas como parte de distintos eventos de la Red de Aprendizaje del Programa de Conocimientos en Indonesia y el Perú, han demostrado que esta juventud tiene un enfoque más moderno de la agricultura a pequeña escala y los mercados de alto valor agregado; las mujeres jóvenes también están empezando a encontrar su posición al respecto. El trabajo consistente en el mejoramiento de la calidad de los productos después de la cosecha y el empaquetado parecen satisfacer mejor las aspiraciones de las mujeres jóvenes que la actividad agrícola en las parcelas.

2.4 La capacidad de tomar decisiones y de actuar de los pequeños productores y su relación con los distintos medios de vida

En conjunto, estos cambios que se registran en el campo sirven para fortalecer una de las más elementales estrategias de los pobres provenientes de las áreas rurales: múltiples medios de vida basados en diversas actividades para protegerse de los riesgos y hacer lo mejor de la tierra, el dinero y otros recursos escasos. Hemos visto que los pequeños productores –especialmente las generaciones más jóvenes entre las familias de agricultores– pueden trabajar a tiempo parcial en otras propiedades

agrícolas o fuera de la agricultura, migrar a las ciudades y desde ellas, y enviar remesas para añadir una fuente de ingresos a la economía familiar. Debido a que los patrones de tenencia de la tierra evolucionan y a que están a disposición mejores conexiones con los mercados regionales, los agricultores pueden tomar en arriendo varios lotes de tierra y experimentar con productos nuevos de múltiples cultivos. Los pequeños agricultores pueden actuar de forma sucesiva o simultánea, tanto en mercados rurales como urbanos, en mercados formales e informales, o en mercados locales y globales, como se analiza en el siguiente capítulo.

La diversificación trae consigo versatilidad y capacidad de adaptación; los pequeños agricultores pueden reinventarse y de hecho así lo hacen con frecuencia al enfrentar cambios, adaptando a estos su abanico de actividades. Las nuevas oportunidades que ofrecen los mercados globalizados exponen a los agricultores a los riesgos de manera más directa; conjuntamente con los peligros medioambientales, esto torna la diversificación de ingresos en algo aún más esencial. Como veremos, el hecho de que los agricultores ejerzan su capacidad de actuar en función a sus propias decisiones a menudo significa optar por la flexibilidad y una combinación de opciones múltiples, algo a veces un tanto frustrante para los socios que están firmemente establecidos en el mundo organizado, formal y sectorial. No obstante, la comprensión de la manera en que los agricultores hacen uso de un conjunto de mercados es esencial para contar con mejores políticas públicas y empresariales, con la mirada puesta tanto en la producción y la productividad agrícola, así como en el empleo juvenil.

Mercados para los pobres y mercados de los pobres: la capacidad de tomar decisiones y de actuar de los pequeños productores en los mercados formales e informales



Reformulando el debate: la capacidad de toma de decisiones y de acción de los pequeños productores en los mercados

Argumentos actuales

- La **modernidad viene acompañada de un creciente grado de formalidad** y las políticas deberían impulsar la formalización.
- Los pequeños productores son alentados a ingresar en **cadena de valor y mercados modernos**, especialmente en cadenas de valor de carácter global, entendidas como mercados de “alto valor”.
- Se alienta al sector privado moderno a que haga **negocios que “incluyan” a los pequeños agricultores**. De este modo, los negocios pueden garantizar la oferta en mercados agroalimentarios limitados por el lado de la oferta y altamente competitivos, además de contribuir a reducir la pobreza.
- Muchos gobiernos consideran que los mercados tradicionales e informales son desordenados, están pasados de moda, son antihigiénicos y que en ellos se tiende a evadir impuestos; estos gobiernos o **intentan acabar con la informalidad o bien la pasan por alto**.

Preguntas para un nuevo debate

- ¿Qué podemos aprender de los arreglos sobre negocios inclusivos entre los pequeños productores y el sector agroalimentario moderno, a la vez de reconocer que este enfoque tiene un potencial limitado excepto para aquellos productores con mayores recursos?
- ¿Por qué algunos productores **no han optado por comerciar en mercados que, supuestamente, son de alto valor, modernos y globales?** ¿Cuáles son los costos y riesgos que deben ser tenidos en cuenta al respecto? ¿Cuáles son las ventajas de los mercados dinámicos locales? ¿De qué manera se relacionan los pequeños productores con los mercados globalizados como parte de un variado abanico de actividades generadoras de ingresos?
- ¿Cómo toman sus decisiones, actúan y ejercen su poder los pequeños productores en los mercados al enfrentarse a la globalización y modernización? ¿Dónde encuentran **mercados en los espacios que existen más allá de la economía formal**: en los mercados informales dentro de los respectivos países y atravesando fronteras? ¿Las distintas interpretaciones de la globalización han pasado por alto el predominio y dinamismo de estos espacios informales, o las raíces informales de los mercados modernos que van surgiendo? ¿Cómo conectan los mercados informales a los productores pobres con los consumidores pobres? ¿Puede lo moderno ser incorporado a lo informal y viceversa?
- ¿De qué manera sacan partido los pequeños productores de los **activos culturales y territoriales** locales como parte de una variedad de medios de vida?
- ¿Cómo pueden los expertos en políticas entender mejor las formas de aprovisionamiento informal local con el propósito de apoyar al 80% de los pequeños agricultores que nunca formarán parte de las cadenas modernas de valor? ¿Podría el gobierno ofrecer una **“formalización inclusiva”** al sector informal, prestando atención a problemas como una escasa inocuidad alimentaria a la vez que mantiene la flexibilidad y eficiencia del comercio informal? ¿Qué estrategias **horizontales** podrían mejorar el desempeño de sectores y territorios enteros en vez de estrategias verticales pensadas para cadenas de valor específicas?

Por primera vez en la historia, más de la mitad de la población mundial está viviendo en ciudades (UN Habitat, 2010), y según algunos cálculos más de la mitad de ella pertenece a la clase media, esto gracias al rápido crecimiento

de las economías emergentes (*Economist*, 2009). Al mismo tiempo que las cadenas de oferta globalizadas y el comercio liberalizado han llevado nuevas oportunidades y riesgos a los pequeños productores en el mundo en vías

de desarrollo, se están transformando también los mercados nacionales y locales en los que comercia la mayor parte de los productores. En este capítulo analizamos cómo los pequeños productores se valen de su capacidad de tomar decisiones y de actuar para guiarse a través de estos cambios, desafíos y oportunidades en los distintos mercados a los que tienen acceso.

La retirada del Estado de los mercados y la liberalización del comercio llevan a la agricultura a pequeña escala a una competencia directa con los mercados globales modernos y con la agroindustria, exponiéndola a la inestabilidad global de precios, para bien y para mal. El mencionado concepto de “alto valor” debe ser comparado con los costos que significa satisfacer los estándares de calidad internacionales y el desequilibrio existente con respecto al poder del mercado y el comercio con las grandes empresas. Dentro de este contexto es posible que los mercados de importación excluyan a los pequeños productores de sus mercados nacionales.

Pero los mercados del sur están surgiendo y las economías en rápido proceso de expansión como China, India y Brasil ya están entre los más grandes exportadores e importadores de productos de fabricación masiva, así como entre los más grandes mercados de consumo de estos productos. Más que un comercio “global” entre los ricos mercados del norte y los más pobres del sur, están surgiendo más oportunidades para el comercio sur-sur entre países en vías de desarrollo, el comercio regional entre vecinos, y el comercio nacional en mercados nacionales en proceso de crecimiento. A nivel regional, una serie de nuevos acuerdos comerciales como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Comunidad Africana Oriental (EAC) y el Mercado Común para África Oriental y África Austral (COMESA), buscan aprovechar y fomentar este crecimiento.

Además, algunos sostienen que la transformación estructural de los sistemas alimentarios en los países en vías de desarrollo ha sido incluso más significativa que el crecimiento del comercio (Reardon *et al.*, 2003, citado conforme a Murphy, 2010). Los ingresos crecientes y la mayor proporción de gente

que vive en las ciudades han conducido a una mayor demanda por parte de los consumidores de alimentos, reflejada en un mayor consumo urbano de carne, productos lácteos, frutas y verduras, así como de alimentos procesados y de comida de restaurante, y también han traído consigo mayores exigencias en lo que respecta a la inocuidad alimentaria. Una base más grande de consumidores ha contribuido a impulsar la expansión significativa del comercio minorista en algunas economías emergentes, con supermercados que se expanden rápidamente por pueblos y ciudades. Además, el creciente comercio de alimentos procesados, tanto en los países emergentes como en el plano internacional, tiene importantes consecuencias para el empleo de los pequeños agricultores (Liapis, 2011).

El crecimiento de los supermercados y de los alimentos procesados que venden está asociado a la afluencia de inversiones extranjeras directas en el establecimiento y la consolidación del comercio minorista, el procesamiento de alimentos, la logística y otras industrias relacionadas con el ramo. Los sectores ejercen presión para establecer prácticas modernas de aprovisionamiento y cadenas de suministro mejor coordinadas, muchas veces evadiendo a los mayoristas tradicionales y entablando relaciones directas con las propiedades agrícolas o las industrias. Al mismo tiempo, los supermercados son más exigentes con los proveedores. Los productos para el comercio minorista deben ser siempre de alta calidad y entregados en cantidades y plazos que satisfagan las exigencias de los consumidores.

Los programas de desarrollo y las iniciativas empresariales han buscado asegurar que esta transformación no deje atrás a los pequeños productores. Desde la perspectiva del desarrollo basado en la lógica de mercado, el comercio formal y global que se está propagando por todo el mundo en vías de desarrollo desplazará las redes comerciales tradicionales, informales y locales del pasado. La mayor parte de las políticas nacionales fomenta la formalización como camino hacia la modernidad y el crecimiento económico, o pasan por alto el comercio informal o bien buscan dar fin con él. Se cree que los pequeños agricultores deben ser incorporados a las cadenas formales de valor

—especialmente cadenas globales relacionadas con los mercados de “alto valor”—, con el propósito de hacer frente a su competencia global. Para este efecto, se alienta al sector privado moderno a “incluir” en sus negocios a los pequeños productores, con el propósito tanto de garantizar la oferta en los mercados agroalimentarios altamente competitivos y limitados por el lado de la oferta como de contribuir a la reducción de la pobreza.

Pero la realidad de la transformación económica es más compleja de lo que sugieren a menudo las interpretaciones de la globalización. De ninguna manera la economía informal ha sido suplantada por las nuevas oportunidades en los mercados formales. Las exclusivas cadenas globales de valor manejadas por las grandes compañías proveedoras de alimentos son equiparables a las cadenas de valor tradicionales que, en algunos países, continúan controlando amplios segmentos de los mercados de productos perecederos y de primera necesidad. Además, los agricultores encuentran otras opciones más allá de las cadenas globales de oferta en los dinámicos mercados locales, nacionales y regionales. La creciente demanda de alimentos —considerando el crecimiento de los mercados urbanos, el comercio transfronterizo y los consumidores de clase media— impulsa la competencia por la oferta y atrae a más comerciantes al campo. Asimismo, la descentralización administrativa puesta en práctica por muchos gobiernos de países en vías de desarrollo ha colocado en manos de las autoridades locales sus propios presupuestos, los que son empleados con mayor frecuencia para crear y fortalecer los mercados locales; al mismo tiempo, algunos consumidores urbanos y de clase media están empezando a demostrar un creciente interés en productos locales que se distinguen por sus características geográficas y culturales. En vez de tornar obsoletos los enfoques tradicionales, las fuerzas “modernizadoras” a veces tienen el efecto contrario.

En resumen, la globalización y la modernización no están reemplazando los patrones económicos más antiguos, sino que se están expandiendo paralelamente a las vibrantes economías informales y locales. En las comunidades agrícolas ocurre que antes de que lo “tradicional” se esté convirtiendo en

“moderno”, estos modos más bien coexisten, interactúan y, a veces, chocan. Los cambios económicos y los modelos de negocios inclusivos, entonces, se entienden mejor en el sentido de que ofrecen “caminos” a los pequeños productores para diversificar aún más sus fuentes de ingresos y riesgos.

3.1 La transformación económica y el mercado informal

Hasta en las economías emergentes, en las que los sistemas alimentarios y el ámbito del comercio minorista están cambiando rápidamente, la modernización como organización de cadenas de valor no está llegando al campo tan rápido como algunos quisieran hacernos creer. En los primeros eslabones de muchas cadenas “modernas” de suministro de alimentos se registran transacciones informales —pequeños productores que venden a pequeños comerciantes—, y los acuerdos formales no son incorporados a la cadena sino más tarde. De este modo, el sistema de relaciones de comercialización en las parcelas muchas veces no parece haber cambiado mucho desde el punto de vista los pequeños productores agrícolas. La capacidad de tomar decisiones y de actuar de estos agricultores se traduce en su participación en distintos mercados por medio de redes sociales que pueden funcionar tanto local como internacionalmente.

Y si bien los mercados informales se caracterizan por importantes limitaciones en cuanto a la transparencia y la inocuidad alimentaria, también tienen mucho que ofrecer en términos de desarrollo: “Es evidente que los mercados informales tradicionales han establecido una relación funcional entre agricultores y consumidores que responde a las exigencias del consumidor, esto no puede ser considerado como una falla del mercado. Además, estos mercados son generalmente aquellos que la mayoría de las veces responden a las necesidades de los pequeños agricultores y a los consumidores de pocos recursos” (Staal *et al.*, 2006).

3.1.1 Los mercados informales están creciendo

Según algunos indicadores, la informalidad se ha estado expandiendo por todo el mundo, incluso en los países desarrollados (cuadro 3.1).

Cuadro 3.1

Tamaño de la economía informal en % del PIB

Región	1990	2000	Aumento de la informalidad %
África	33,9	41,2	7,3
América Central y Sudamérica	34,2	41,5	7,3
Asia	20,9	26,3	5,4
Países emergentes	31,5	37,9	6,4
Países de la OCDE "altamente desarrollados"	13,2	16,8	3,6

Fuente: OCDE (2009). Los datos se basan en estadísticas de 24 países de África, 17 de América Central y Sudamérica, 25 del Asia, 23 países emergentes y 21 países de la OCDE.

Las estructuras tradicionales de mercado que sostienen el comercio informal son dinámicas y predominan en muchas partes de África, Asia y América Latina, incluidos los países que están pasando por un rápido proceso de transformación económica:

- El número de vendedores informales callejeros y ambulantes en las ciudades de la India ha crecido debido a la presencia de migrantes del campo y por los trabajadores que han perdido sus empleos formales, por ejemplo, con el cierre de las fábricas de textiles en Bombay. Según una encuesta de 1999 de la Alianza Nacional de Vendedores Callejeros de la India, el 65% de la fuerza laboral de Bombay trabajaba en el sector informal. De los 200.000 trabajadores ambulantes de la ciudad, antes más o menos el 20% tenía trabajos permanentes en industrias establecidas (Bhowmik, 1999).
- En la Red de Aprendizaje, Arya y Asthana informaron que la gran mayoría de los agricultores encuestados en los estados nororientales de la India (Bihar, 95%) y Uttar Pradesh (88%) continúan vendiendo sus excedentes a los comerciantes de las aldeas, como siempre lo han hecho.
- De acuerdo con el estudio sobre las transformaciones rurales en la China, realizado para este Programa de

Conocimientos, en 2004 los agricultores del área del Gran Beijing vendían el 2% de sus productos hortícolas a proveedores especializados y el 2% a empresas procesadoras de alimentos. Es decir, apenas el 4% de los productos hortícolas eran adquiridos por empresas que podrían ser descritas como parte de la cadena moderna de suministro (Huang *et al.*, 2012).

La informalidad también puede prosperar en los mercados transfronterizos, incluso allí donde han sido diseñadas nuevas políticas comerciales para posibilitar la importación y exportación formal. En el África oriental, por ejemplo, la Red de Aprendizaje discutió sobre los nuevos acuerdos comerciales regionales que buscan impulsar la circulación de productos entre los mercados formales de los países vecinos y reducir el flujo informal del comercio. Sin embargo, información proveniente de Uganda señala que las exportaciones informales de ese país crecieron entre 2006 y 2010, y que gran parte de este comercio consistió en productos agrícolas. Por ejemplo, tres cuartas partes del maíz vendido a Kenia en 2008 nunca fueron registradas por un agente aduanero (recuadro 3.1). A pesar del acuerdo regional de abrir las fronteras y estimular el comercio transfronterizo, los incentivos y limitaciones para los pequeños agricultores continúan impulsando el comercio informal.

Recuadro 3.1 Comercio transfronterizo informal en Uganda

El acuerdo comercial regional del África oriental intentó derribar las barreras que impedían las exportaciones e importaciones formales de productos agrícolas. La Unión Aduanera del África Oriental redujo los aranceles del maíz a cero, estableció un estándar regional para el maíz y prometió armonizar los procedimientos referidos al comercio para todos los productos. Como señala un miembro de la Red de Aprendizaje, Mainza Mugoya, se pensaba que con la simplificación del comercio transfronterizo el paso de los alimentos a través de la región ya no tendría que sortear las aduanas y aprovechar las fronteras poco controladas; se esperaba una reducción del comercio informal transfronterizo.

Pese a eso, información proveniente de Uganda (UBOS, 2009 y 2011) señala que las exportaciones informales de productos agrícolas han crecido rápidamente en los años inmediatamente posteriores a la celebración del acuerdo. Estas exportaciones han caído repentinamente hace poco, lo que es atribuido por la Oficina Ugandesa de Estadísticas a la decreciente demanda en el sur del Sudán, pero continúan siendo más altas que en el año 2006. En conjunto, las importaciones de productos agrícolas a Uganda también aumentaron entre 2006 y 2010.

Exportaciones e importaciones agrícolas informales, Uganda

Año	Exportaciones informales (millones de dólares)	Importaciones informales (millones de dólares)
2006	112,84	20,88
2007	173,36	18,04
2008	242,17	27,41
2009	191,21	28,64
2010	166,87	24,85

Las nuevas políticas comerciales para el maíz en particular no pusieron freno a una apreciable corriente informal de exportaciones de maíz a Kenia. Las exportaciones informales de todos los productos de Uganda a Kenia llegaron a los 107,9 millones de dólares en el 2008, aproximadamente un 45% de las exportaciones informales totales de ese año. De este monto, cerca del 71% consistió en productos agrícolas, de los cuales el maíz y los porotos representaron el 15%. En el 2008, el maíz exportado por Uganda por la vía informal a Kenia alcanzó un valor de 22 millones de dólares, o aproximadamente el triple del valor –7,26 millones de dólares– del maíz exportado formalmente a Kenia según estadísticas de la Comunidad Africana Oriental.

3.1.2 Mercados modernos con los pies puestos en la informalidad

La informalidad no sólo coexiste con la economía informal, ambas pueden tener relaciones de carácter simbiótico. Algunos autores señalan que “la economía moderna globalizada depende cada vez más del empleo ‘informal’”, esto con relación a la subcontratación, el trabajo casero y otros tipos de empleo temporal, por ejemplo. Por el otro lado, la economía informal no existe de forma separada de la economía formal; más

bien, produce, distribuye y provee servicios para la economía formal y comercia con ella (Chen *et al.*, 2010). En especial, y a pesar del rápido crecimiento de los supermercados, gran parte del sistema alimentario moderno en las economías emergentes tiene los pies puestos en la informalidad. Incluso algunos proyectos de “negocios inclusivos”, diseñados para llevar a los pequeños agricultores a sostener relaciones formales con los mercados modernos, están siendo reformulados en torno al vibrante comercio informal.

Los supermercados en los países en vías de desarrollo tienen economías de escala, mejor acceso al crédito formal, y más influencia en el mercado para establecer cadenas de suministro según sus propios estándares y especificaciones. No obstante, para asegurarse de poder llenar sus mostradores de productos con alimentos frescos a precios competitivos, a menudo deben recurrir a sistemas menos formales como los mercados mayoristas tradicionales. Estos centros de alimentos constituyen usualmente el principal punto de comercialización para los pequeños productores agrícolas, así como la principal fuente de abastecimiento para las pequeñas tiendas de barrio y los puestos de alimentos en los que compra la mayor parte de la gente pobre de las áreas urbanas. Además, en muchos países estos centros no dan señales de desaparecer bajo las actuales olas de cambio.

Estudios realizados en el marco de este Programa de Conocimientos y al margen de él ponen de relieve la medida en que los supermercados coexisten y se relacionan con mercados mayoristas tradicionales y otros puntos de comercialización (recuadro 3.1). La competitividad del sector tradicional y los costos adicionales que significa el establecimiento de cadenas de valor organizadas se refleja en las frustraciones de las compañías de supermercados en la China y en la India cuando intentan crear ese tipo de cadenas. Como se decía, algunas de las relaciones entre los mercados formales e informales están cambiando debido a preocupaciones que han surgido con relación a la inocuidad alimentaria, especialmente con respecto a los productos lácteos y la carne. Los mercados mayoristas pueden y serán esquivados por el comercio minorista allí donde no exista mayor inversión pública en infraestructura e instituciones de mercado. Pero las modernas cadenas minoristas de suministro de alimentos continúan estando lejos de haber sido formalizadas completamente, y algunos gobiernos están comenzando a ver si incorporan los mercados informales a las políticas de inocuidad alimentaria, antes que dedicarse a esperar la formalización de todo el sistema alimentario.

Partes del sector privado dedicadas a los negocios inclusivos y a la promoción de cadenas de valor también están teniendo que

repensar sus enfoques a partir de la realidad de la agricultura y la comercialización entre productores atendidos por un vasto sistema informal. En Indonesia, por ejemplo, al comienzo la compañía de comercialización de verduras Bimandiri partió del hecho de que toda su oferta provendría directamente de grupos de pequeños agricultores organizados, capacitados y equipados por la compañía, que para completar la cadena de valor trabaja estrechamente también con compradores minoristas de “alto valor”. Pero a la empresa le resultó más difícil de lo esperado alcanzar, a partir de ese modelo, un suministro confiable. Ahora tan sólo compra el 30% de sus productos a grupos de agricultores organizados, y la mitad a comerciantes y mercados mayoristas (recuadro 3.3).

3.1.3 Los límites de la informalidad

El aumento de la informalidad constituye un desafío para el desarrollo sostenible de largo plazo. Aunque los mercados informales ofrecen ventajas fundamentales como el acceso y la flexibilidad, y representan espacios de creatividad y confianza entre los pequeños agricultores y otros actores que participan en el mercado, también tienen un lado oscuro que comprende cosas como la poca transparencia y la inocuidad alimentaria, que son antecedentes pobres en cuanto al impacto ambiental y la seguridad laboral, y a veces corrupción, criminalidad, monopolios y cárteles. Algunos investigadores advierten el riesgo de que las familias pobres queden atrapadas en la pobreza, incluso cuando la informalidad puede ofrecer soluciones en el corto plazo. Estudios recientes insinúan que en crisis y/o durante una reducción de la actividad económica global, el sector informal puede ser golpeado de forma más fuerte que el sector formal, contrariamente a la interpretación popular de que el sector informal constituye un mejor refugio en tiempos de crisis económica. En estas situaciones, las redes sociales tradicionales y de seguridad no pueden ofrecer suficiente apoyo (Heltberg *et al.*, 2012).

Una inquietud importante para algunos miembros de la Red de Aprendizaje consiste en que los productores que continúan comerciando en espacios marginales fuera de los sistemas formales no obtendrán un lugar en las mesas de la negociación política. En países

Recuadro 3.2 El lado informal del comercio minorista

- En **Bogotá, Colombia**, comenzó a registrarse un auge de supermercados con el ingreso de la cadena minorista holandesa Makro en 1994. Pero esta modernización del mercado se ha desarrollado de forma paralela a los puntos de venta del comercio minorista antes que haberlos eliminado. Más de la mitad de todos los alimentos en Bogotá se venden por medio de negocios tradicionales informales, los que incluyen cerca de 120.000 “tiendas de esquina”, 2.500 carniceros de barrio y 1.500 puestos de venta al por menor en ferias abiertas. A su vez, las tiendas y los puestos informales compran sus productos de los mercados mayoristas tradicionales, que constituyen la base de operaciones de miles de pequeños comerciantes que compran, fraccionan y revenden productos agrícolas; una cantidad que puede no pasar el medio saco de papas por vez. Aunque los supermercados han establecido sus propios canales de aprovisionamiento, muchas veces aprovechan el mercado mayorista tradicional, seleccionando cerca de una décima parte de sus productos frescos y una cuarta parte de sus papas de la oferta de los mayoristas tradicionales (Guarín, de pronta publicación).
- **China** tenía un supermercado en 1990; ahora cuenta con más de 53.000. Aproximadamente 240 millones de familias, la mayoría de ellas con menos de media hectárea de tierra, contribuyeron a este desarrollo, pero no tuvieron que modernizar sus prácticas de forma súbita. Más bien, una sólida y flexible red de mercados mayoristas, además de un elevado número de pequeños comerciantes, median entre las pequeñas propiedades agrícolas y los comerciantes minoristas modernos (Huang *et al.*, 2008).
- Solamente el 4% del mercado minorista de la **India**, de 400.000 millones de dólares, pertenece al sector moderno organizado según cifras de 2001 de la Confederación de Industriales de la India (CII). El 95% de los más de 12 millones de puntos de venta del comercio minorista de la India, tiene menos de 16,5 metros cuadrados de superficie (Sharma y Singh, 2008).
- En **Indonesia**, la eliminación de las restricciones para las inversiones extranjeras directas en el comercio minorista inició un auge de supermercados en 1998. Según el estudio de Natawidjaja para la Red de Aprendizaje, la mayoría de los supermercados adquieren entre el 40 y 50% de su fruta y verdura fresca de proveedores locales especializados mediante contratos formales; más o menos cinco a diez proveedores para cada cadena de supermercados. Pero si se observa su fase inicial, esta cadena de suministro se torna informal, debido a que esos proveedores especializados seleccionan fruta y verdura fresca donde los agricultores a través de la agricultura por contrato y sociedades de comercialización.
- Los supermercados Uchumi y Nakumatt, en **Kenia** –ambos miembros formales del mercado–, venden productos frescos suministrados por agricultores locales en el sector informal (Battisti *et al.*, 2009); y las exportaciones kenianas de cuero provienen de la producción de pastores nómadas y son adquiridas a través de mercados informales tradicionales (Hesse y MacGregor, 2006).

con instituciones y gobiernos centrales débiles y economías formales menos desarrolladas, el sector informal puede convertirse en una importante estructura de poder por mérito propio. Pero en la mayoría de los contextos las leyes y políticas oficiales continúan teniendo consecuencias importantes para los pequeños agricultores, determinando su entorno competitivo. Sin una plataforma desde la cual se pueda ejercer influencia sobre estas

normas, los productores no pueden superar las limitaciones de la formalidad, o tener voz y voto en cuanto a las fuerzas que afectan los mercados formales e informales, como los acuerdos comerciales que pueden generar una avalancha de importaciones baratas. Allí donde los sistemas informales continúan siendo fragmentados y locales, permanecer en el sector informal también puede limitar la habilidad de los pequeños agricultores de

Recuadro 3.3 Cambiando el modelo de negocios con un “intermediario ético”

Durante una reunión de la Red de Aprendizaje en Java occidental, Indonesia, hablamos con los gerentes de la compañía de comercialización de verduras Bimandiri, mientras visitábamos sus almacenes. Nos enteramos de que Bimandiri había tenido que luchar para formar grupos de productores, a pesar de la intención de la empresa de basar su modelo de negocios en la organización de los pequeños productores agrícolas. Todavía el año 2008 pensaba que toda su oferta iba a provenir de grupos de agricultores. Hoy en día, sólo el 30% proviene de estos grupos, 20% de agricultores individuales, 40% de comerciantes y 10% del mercado mayorista (Sandredo, 2012).

El problema principal de Bimandiri no reside en la demanda, sino en la oferta. Los horticultores muchas veces arriendan sus tierras, de manera que se mudan y cambian de cultivos frecuentemente, una estrategia que depende de las relaciones comerciales que mantienen con los compradores informales y tradicionales, las que son de carácter flexible. Según la gerencia, mantener un suministro continuo constituye un desafío para Bimandiri en la medida en que la empresa se aprovisiona a partir de cantidades pequeñas. Toma tiempo construir relaciones de confianza con los agricultores, cosa que la compañía intenta hacer, en parte, demostrándoles una y otra vez que ellos cuentan con un mercado. Pero ese mercado requiere una oferta regular de alta calidad y gran cantidad. Además, contrariamente a la tendencia tan pregonada hacia menos “proveedores preferidos” para el comercio minorista moderno, el mercado de Bimandiri se está volviendo más competitivo. Antes la compañía era una de cuatro empresas que actuaban como proveedores de la cadena de supermercados Carrefour, pero recientemente Carrefour cambió su política para pasar a tratar con diez comerciantes diferentes.

Mientras que algunos de estos intermediarios actúan de forma oportunista, la gerencia de Bimandiri nos dijo que su compañía busca mantener relaciones comerciales de largo plazo con los agricultores. Sin embargo, la compañía tiene que amoldarse a una base de productores que está cambiando, en la medida en que los pequeños agricultores ejercen su capacidad de acción adaptando y tomando decisiones en materia de arrendamiento, cultivo y comercialización.

Como intermediario formal para los supermercados, Bimandiri demuestra cómo la inversión (en términos de agregación y empaquetado) y la capacitación pueden generar empleo fuera del sector agrícola en las áreas rurales a pesar de sus limitaciones. Estos intermediarios son muy raros en la India, por ejemplo, y pueden arrojar muchas luces sobre el negocio en el sentido de cómo pueden profundizar sus políticas en una situación potencialmente beneficiosa para las empresas, los pequeños productores agrícolas y la juventud rural.

ampliar sus operaciones y llegar a formar la masa crítica suficiente en los mercados. En algunos casos esta masa crítica es fundamental para atraer apoyo estatal e inversión privada.

Otra debilidad de los mercados informales consiste en que, si bien sobresalen en lo que se refiere a la alimentación barata de personas de bajos ingresos, no poseen sistemas de control de calidad e inocuidad alimentaria; prioridades cada vez mayores para los consumidores y para los gobiernos de países con clases medias que

están creciendo. Los problemas de inocuidad en los sistemas alimentarios informales pueden conducir al estallido de escándalos y fuertes reacciones por parte del Estado, como ha ocurrido recientemente en el sector lechero chino (recuadro 3.4). En este caso, la protesta contra la leche contaminada condujo a un espectacular descenso del consumo de leche producida de forma casera, de manera que es posible que la intervención del Estado salvara el sustento de muchos agricultores, pero únicamente a través de su formalización.

Recuadro 3.4

Los escándalos lecheros en la China: las secuelas para los pequeños productores

En el año 2008, 294.000 bebés chinos enfermaron y seis murieron luego de tomar leche contaminada con melamina en su fórmula para lactantes. Fue el peor de una larga serie de escándalos de inocuidad alimentaria en China. El consumo de leche cayó en picada y los productores lecheros –la mayor parte de ellos pequeños agricultores– se vieron enfrentados a tremendos problemas de comercialización.

El Gobierno reaccionó con rapidez. Fueron introducidas nuevas políticas de manejo de comercialización con reglas drásticas para los compradores en la cadena de suministro de leche, a los que se les ofrecieron incentivos para comprar el producto de propiedades agrícolas más grandes y confiables. Se aprobaron directrices para llevar a los agricultores dedicados a la producción casera a complejos lecheros concentrados, en los que la comercialización fue centralizada para facilitar la inspección y la supervisión de la calidad. Los intermediarios ambulantes de leche desaparecieron pronto. Los complejos lecheros han salvado a los productores del rechazo de los consumidores molestos, pero los han obligado a cargar con costos adicionales y reducido sus opciones a un solo canal de comercialización, estrictamente regulado por el Gobierno (Zhang y Carmody, 2009; Luan *et al.*, 2011).

Existen muchos otros mercados en los que el comercio informal de productos altamente perecederos es la regla, y es posible que la exigencia de estándares de inocuidad alimentaria aumente. Prestando atención tan sólo al sector lechero, el estudio de Mugoya para la Red de Aprendizaje señala que en Kenia el 42% de la leche es vendido directamente por los agricultores a los consumidores, y que ésta usualmente es entregada en la puerta de la casa; otro 17% es vendido a vendedores ambulantes que se mueven en bicicletas y el 15% a pequeñas tiendas, quioscos o bares en los que se sirve leche y otros productos lácteos (*milk bars*), los que mayormente funcionan sin licencia. En comparación, las cooperativas lecheras registradas compran el 24% de toda la leche de los productores. Solamente el 2% de la leche producida en Etiopía llega al mercado a través de la cadena formal de leche (Van der Valk y Tessma, 2010), mientras que en el estado de Assam, en el noreste de la India, el 96% de la leche es distribuido por vendedores informales, lo que le deja un 4% al sector organizado (Grace *et al.*, 2011).

3.1.4 Adaptar las políticas a la informalidad

Todo esto no significa que la informalidad desaparecerá en la medida en que las clases

medias exijan productos más inocuos, o cuando los estados adquieran más poder o los productores se organicen para tener más influencia política. Los mercados informales, como parte de las estrategias diversificadas económicas de los pequeños agricultores, son esenciales para la capacidad de toma de decisiones y de acción económica de los productores, y estos mercados perdurarán. Algunos gobiernos e instituciones de desarrollo empiezan a interesarse en apoyar activamente al sector informal y reducir algunas de sus desventajas (recuadro 3.5). Si los estados desean entender mejor las razones del predominio de la informalidad en los mercados de alimentos, esto puede conducir al diseño de políticas inclusivas que apoyarán las estrategias de los pequeños productores agrícolas, en vez de combatirlos o pasarlos por alto. Estas medidas podrían ayudar tanto a los pequeños productores agrícolas como a los consumidores de bajos ingresos a salir más de los mercados informales. Probablemente el mejoramiento de algunos aspectos de las cadenas informales de valor y el fortalecimiento de la posición de los agricultores dentro de ellas arroje importantes resultados en beneficio de los pobres, esto debido a la extensa base del sector (Ram, 2010).

Recuadro 3.5

Apoyo a los mercados informales de la leche en Kenia e India

Antes del año 2000, el gobierno keniano tomó medidas enérgicas contra los pequeños vendedores tradicionales de leche. Pero últimamente el Estado está apoyando mucho más a estos vendedores, los que compran su leche de unos 800.000 productores lecheros y abastecen la mayor parte del mercado nacional. La legislación reciente reconoce su papel central y busca mejorar los estándares de procesamiento en el sector informal, desarrollar tecnologías apropiadas de bajo costo para los pequeños inversionistas, ofrecer capacitación en materia de inocuidad alimentaria, y crear un sistema de certificación accesible. Las autoridades locales han comenzado a asesorar a los pequeños vendedores en vez de castigarlos. Los resultados se reflejan no solamente en las mejores relaciones entre vendedores y legisladores, sino también en los menores costos de transacción y mayores volúmenes de venta de leche (Hooton y Amore 2007). Propuestas similares han habido en el noreste de la India, concentradas en el asesoramiento del sector lechero informal y la reducción de los riesgos de la inocuidad antes que en el intento de acabar con la informalidad (Grace *et al.*, 2011).

3.2 Los pequeños productores y los mercados formales: obstáculos y fuerzas catalizadoras

Mientras que la informalidad continúa siendo una cuestión de gran importancia para la economía rural, la globalización ofrece caminos para llevar a algunos pequeños productores agrícolas a ingresar en las cadenas de valor, especialmente a través de mayores contactos directos con modernos mercados locales y nacionales, y con los destinatarios de las exportaciones. Lo cual ofrece nuevas oportunidades, aunque también constituye una mayor exposición a riesgos y estándares más estrictos. En muchos casos, para los pequeños productores agrícolas no sólo es más fácil, sino más lucrativo tratar con los mercados informales y tradicionales. Además, los comerciantes y mayoristas tradicionales pueden representar los únicos compradores que satisfacen algunas necesidades urgentes de los pequeños agricultores, como dinero en efectivo. Ejercer capacidad de toma de decisiones y de acción significa encontrar caminos que llevan a los mercados en armonía con esos incentivos y necesidades.

Sin embargo, ciertos grupos de pequeños productores han ingresado con éxito incluso en algunos de los más exigentes mercados formales. En estos casos, a menudo un tercer facilitador cumple un papel central en lo que se refiere a hacer más accesible y atractiva la formalidad para los pequeños productores agrícolas. Otra posibilidad es que políticas de

carácter innovador promuevan la inclusión de los pequeños productores en el mercado en todo un sector de productos, en vez de que intenten crear una cadena de valor a la vez.

3.2.1 Los costos de la formalidad

Los compradores formales reducen las ganancias de los productores estableciendo severos requisitos para sus proveedores, ya sea con relación a las exportaciones o al comercio minorista local. Para lograr que los productos lleguen a los anaqueles de un supermercado europeo –o incluso a uno local–, los agricultores deben someterse a rigurosos controles de calidad que eliminan los productos de inferior calidad. Incluso si algunos productos de las pequeñas propiedades agrícolas son aceptados, otra parte probablemente no lo sea, y los productos rechazados tienen que ser vendidos informalmente en los mercados locales.

Aunque exigen productos de alta calidad, los supermercados no siempre ofrecen los mejores precios a los agricultores: un estudio realizado recientemente en Nicaragua encontró que un minorista nacional pagaba precios similares a los del mercado tradicional, mientras que Wal-Mart pagaba mucho menos. Para lechuga y tomate perita, las diferencias de precios entre Wal-Mart y los canales tradicionales fluctuaban entre el 34 y 54% (Michelson *et al.*, 2010).

La modalidad de agricultura por contrato, un modelo frecuente de negocios con los pequeños agricultores, usualmente estipula que a estos

no se les permite vender sus productos a otras compañías. En la Red de Aprendizaje, Monterroso describió exportadores de productos agrícolas en Guatemala que imponían y hacían cumplir esas reglas, y sostiene que el acceso al mercado global se produce a costa de la flexibilidad y las opciones de los agricultores.

Otra de las razones por las cuales los pequeños agricultores prefieren las cadenas tradicionales

de suministro es que en ellas se paga al contado y, en muchos casos, existe la oferta de préstamos ofrecidos por los comerciantes que pueden ser pagados con productos de cosechas futuras. Los pequeños productores agrícolas tienen mucho más dificultades que sus socios más grandes de obtener crédito en instituciones financieras formales (Recuadro 3.6), y tienen que ocuparse de su flujo de caja tan cuidadosamente como de sus cultivos.

Recuadro 3.6 Razones por las que los bancos eluden a los pequeños agricultores

En la Red de Aprendizaje, Morrison Rwakakamba mencionó que el financiamiento era el mayor obstáculo para los agricultores en Uganda. Aunque los bancos se están expandiendo por el área rural en este país, Rwakakamba enumera varias razones por las que los pequeños productores agrícolas tienen problemas con la obtención de préstamos bancarios:

- **Falta de garantías aceptables.** Los oficiales de crédito tienen una capacidad limitada para apreciar el potencial flujo de caja del agricultor. Por consiguiente, los préstamos normalmente se basan en garantías como tierras poseídas en propiedad. Pero muchos pequeños agricultores, y en especial las mujeres, no tienen títulos legales sobre sus tierras. Además, muchos bancos en Uganda, particularmente los transnacionales, no aceptan garantías más allá de un radio de 5 kilómetros del centro de la ciudad. Este es un estándar exigente incluso para los agricultores que se dedican a su actividad dentro del área urbana.
- **Escasa documentación financiera.** Los pequeños productores agrícolas no están capacitados para conservar el tipo de documentación financiera exigido por los bancos.
- **El costo de los préstamos.** Los bancos absorben costos administrativos más elevados y un mayor servicio de la deuda en el caso de los préstamos pequeños, y por eso es posible que los eludan o cobren más por ellos.
- **Intereses muy altos para los agricultores.** Entre 2009 y 2011, las tasas de préstamo de los bancos comerciales ugandeses reportadas por el Banco de Uganda fueron en más de un 23% más altas que en los países vecinos, y también más altas que la tasa de rendimiento que la mayor parte de los agricultores puede obtener por invertir en la producción.

Muchas de las mismas desconexiones entre productores y bancos se observan en otros países que participaron en la Red de Aprendizaje, y algunas instituciones están ahora intentando cerrar esas brechas. En la India, los pequeños préstamos agrícolas tienen elevados costos de transacción tanto para el agricultor como para el banco, y los banqueros consideran que prestar a productores pequeños es altamente riesgoso. En su estudio para la Red de Aprendizaje, Srikantha Shenoy describió un grupo de agricultores que se formó en la India para aprovechar las ventajas ofrecidas por un nuevo programa de financiamiento del Banco Nacional para la Agricultura y el Desarrollo Rural (NABARD), un banco de desarrollo (recuadro 4.1 para más información sobre este estudio de caso). Está por verse si el alcance y la expansión de programas similares podrán aliviar los problemas de flujo de caja de muchos pequeños agricultores, y cambiar el atractivo que tienen los mercados tradicionales para el sector financiero formal.

Los impuestos y las normas pueden actuar como castigos directos para la formalización. En Perú, por ejemplo, Lorenzo Castillo, gerente de la Junta Nacional del Café, explicó a la Red de Aprendizaje cómo esta federación nacional de cooperativas cafetaleras de pequeños productores agrícolas ha luchado contra una política de doble tributación: impuestos que recaen sobre agricultores individuales que venden sus productos a sus cooperativas, adicionales a un impuesto del 30% sobre las ventas de las propias cooperativas. La Ley de Cooperativas en el Perú reconoce que la transacción entre el agricultor-miembro y su cooperativa es de carácter interno y que no está sujeta al pago de impuestos, mientras que la cooperativa, como empresa, paga impuestos sobre las ventas. Castillo señaló que, de haber sido promulgada la nueva ley, las cooperativas hubieran sido obligadas a hacer negocios de manera más informal para no perder competitividad en el mercado del café; muchos competidores –empresas medianas y grandes– realizan al menos parte de sus transacciones de manera informal y no pagan impuestos.

Más informalidad implica menos recaudación tributaria para el Estado, menos suministro de servicios rurales, e incluso menos incentivos para los agricultores pobres para organizarse formalmente y tener acceso al crédito y otros servicios para mejorar su producción y competitividad.

Más allá de consideraciones prácticas sobre las utilidades, las barreras y los castigos son una cuestión de percepción y cultura. Generalmente los pequeños productores agrícolas se sienten muy cómodos con el comercio informal, pero es posible que no entiendan los mercados formales y modernos como hechos “para ellos”, dadas las exigencias de la tecnología, la educación y la organización. Para algunos, los mercados modernos están asociados a un lenguaje, conceptos, metas y códigos de conducta desconocidos. Además, obligan a los agricultores a correr riesgos más elevados. La forma en que los pequeños agricultores aplican su propia lógica y estrategias para administrar estos riesgos les puede valer la calificación de proveedores poco fiables (recuadro 3.7).

Recuadro 3.7 Las cadenas de valor como una práctica extraña

Vale la pena considerar que los “negocios inclusivos” y las “cadenas de valor” –tanto los conceptos como sus manifestaciones en la realidad– provienen de un mundo ajeno a los pequeños productores agrícolas. Por consiguiente, es posible que los pequeños productores estén persiguiendo objetivos que trascienden los objetivos de las cadenas de valor y frustren a los proponentes de estas cadenas.

Aquellos que intentan lograr que “los mercados trabajen para los pobres” interpretan los canales que llevan a los mercados de alto valor como caminos directos que tienen que pasar por cadenas de oferta para su implementación, y que deben ser evaluados mediante la lógica de las cadenas de valor en cuanto al éxito obtenido. En contraposición a ello, los pequeños productores parten de algo así como un enfoque holístico. Es decir, tienden a experimentar con cada oportunidad que se les presenta –de origen rural o no rural, agrícola o no agrícola– y a hacer malabarismos con recursos muy escasos entre estas opciones. Participan en la cadena de oferta con la misma lógica, de manera que algunas veces están en ella y a veces fuera de ella. Muchos no asumen un compromiso constante y permanente frente al juego de la cadena de valor, especialmente cuando otros comerciantes más tradicionales pagan al contado inmediatamente contra entrega del producto. Alberto Monterroso, un exportador de verduras, destacó en la Red de Aprendizaje que esos pagos inmediatos constituían uno de los incentivos principales requeridos para asegurarse de la lealtad de los pequeños productores. Cuando no se entienden las limitaciones y necesidades de estos, las empresas muy comprometidas con la inclusión por medio de cadenas de valor muchas veces ven a los pequeños productores como “especuladores”, “poco fiables” y “poco profesionales”.

3.2.2 Fuerzas catalizadoras de la formalidad: intermediarios y “agentes éticos”

A pesar de los costos y obstáculos descritos, algunos pequeños productores pueden llegar y de hecho llegan a mercados globales formales exigentes por medio de cadenas de valor para productos orgánicos y otros con garantía sanitaria internacional. A menudo su inclusión en el mercado es impulsada por nuevos comerciantes e intermediarios, particularmente ONG. En casos excepcionales, una persona que cumple un papel protagónico, con buenas conexiones y un interés en el desarrollo en favor de los pobres –que podría ser llamada “agente ético” (Buxton y Vorley, 2012)– trabaja para garantizar que la cadena de valor apoye los intereses de los productores y satisfaga las necesidades de los compradores. En Indonesia, la consultora Caecilia Widyastuti ayudó a los pequeños cultivadores de castaña de cajú a convertirse el 2008 en el primer grupo de agricultores del país que obtuvo

la certificación orgánica. El estudio de caso para la Red de Aprendizaje sobre una iniciativa más reciente que buscaba la obtención de una certificación –el ingreso de pequeños productores de azúcar de palma al mercado orgánico– describe muchos procesos que inspiró como facilitadora, desde informar sobre la demanda de un comprador de un nuevo producto hasta la presentación de la nueva cooperativa azucarera de caña a políticos con la posibilidad de modificar programas de desarrollo para incluirlos en ellos (recuadro 3.8). Mientras que un intermediario tradicional agrega valor al producto comerciando con él (agregación, clasificación, transporte, procesamiento y/o comercialización, por ejemplo) y se apropia una buena parte de la cadena de valor, un agente ético puede agregar valor ofreciendo su experiencia en materia de negocios, presentando contactos y armonizando los modelos de negocios a lo largo de la cadena para distribuir mejor el valor entre los participantes.

Recuadro 3.8 Utilización de un “agente ético” para llegar a mercados de alto valor: el caso del azúcar orgánica de palma

En el año 2007, el Museo Indonesio de los Récord agregó un nuevo logro humano a su registro: el mayor montón de pasta de azúcar de palma de Indonesia, de cinco toneladas de peso y tres metros de alto y tres de diámetro. Cuando la televisión mostró a Sugiyo, el agricultor que fabricó el enorme trozo de azúcar en el área de Kulon Progo en Java central, un exportador de Bali tomó nota del asunto.

La compañía Big Tree Farm compró muestras del azúcar de Sugiyo, las probó en mercados europeos, estadounidenses y japoneses, y pronto recibió pedidos que sobrepasaban en 30 veces lo que Sugiyo podía proveer. Para garantizar una mayor oferta, la Big Tree Farm se dirigió a Caecilia Widyastuti. El estudio de caso de Widyastuti para la Red de Aprendizaje documenta cómo facilitó la metamorfosis de una organización de pequeños productores agrícolas, la Red de Grupos de Agricultores en Kulon Pogo, o Jatirogo. Jatirogo, que antes de 2008 era sobre todo un grupo político de defensa de derechos ciudadanos, creó una cooperativa de comercialización de azúcar de palma, una estructura económica que permitió a los productores cumplir estándares de calidad para fines de exportación.

Big Tree Farm conocía a Widyastuti como consultora de un grupo de cultivadores de castaña de cajú, el cual había sido el primer grupo de agricultores en Indonesia en obtener la certificación orgánica. El azúcar de palma de Jatirogo –fabricado reduciendo a cocción la savia recolectada de las palmeras de coco– también necesitaría recibir la certificación orgánica para efectos de exportación, ya que esta era la forma más sencilla para demostrar que estaba libre de aditivos prohibidos en Estados Unidos.

Como facilitadora, Widyastuti juntó a los actores que podían ayudar a Jatirogo a llegar al mercado de exportación de productos orgánicos con sus altos precios, incluyendo a HIVOS como donante internacional que apoyó la operación, instituciones suizas y holandesas que

promueven las importaciones provenientes del mundo en vías de desarrollo, ONG locales y varios compradores, entre ellos Big Tree Farm. Además, Widyastuti desempeñó varios papeles como fuerza catalizadora:

- Llevando información desde los compradores hacia los productores sobre la demanda de azúcar orgánica de palma, e iniciando discusiones sobre cómo organizarse para satisfacer esta demanda. Más adelante, Jatirogo y la ONG local Lesman se encargaron de asumir este papel desempeñado en materia de investigación y desarrollo, con compradores que se comunicaban de forma directa con la cooperativa sobre la necesidad de nuevos productos.
- Ayudando a diseñar el “sistema de control interno”, una estructura organizativa requerida para obtener la certificación.
- Traduciendo complejos estándares sobre alimentos orgánicos y de inocuidad alimentaria no sólo al indonesio, sino a términos prácticos y sencillos basados en métodos locales de procesamiento de azúcar. Esta “traducción” constituyó la base para un manual de gestión de calidad, utilizado por el grupo para inspeccionar y calificar su propio producto antes de someterlo a la certificación.
- Conduciendo eventos de capacitación para establecer este sistema de gestión de calidad.
- Impulsando mejoras en el tratamiento de la savia de palmera y en el uso de cocinas más eficientes para hervirla. Esto significó menos contaminación, de manera que una mayor parte de la savia recolectada fue convertida en azúcar de alta calidad, una forma de aumentar los ingresos sin negociar precios más elevados.
- Ofreciendo asesoramiento y asistencia técnica mientras Jatirogo pasaba por el proceso de *learning by doing* sobre cómo pasar inspecciones externas.
- Facilitando negociaciones entre Jatirogo y los compradores, ayudando a cada parte a entender las necesidades de la otra.
- Organizando visitas de autoridades del ministerio indonesio de Agricultura a la cooperativa. Más adelante el ministerio incluiría el apoyo a la certificación y el comercio de los pequeños agricultores en sus programas de promoción de exportaciones.

Este tipo de actividades son típicas de un “agente ético”, quien ayuda a conectar entre sí las partes interesadas en una cadena de oferta y a franquear la falta de experiencia o conocimientos con el fin de mejorar los medios y la calidad de vida de los productores. La transición de Jatirogo de una organización política a una empresarial trajo consigo varias tensiones, no por último dificultades en el manejo del flujo de caja y el pago puntual de los agricultores. A pesar de estos problemas, Jatirogo ha triunfado en sus principales propósitos: la certificación, la llegada al mercado de exportación y el incremento del ingreso de los agricultores. El precio pagado a los agricultores-miembros por azúcar molida de palma casi se ha duplicado entre el 2007 y el 2011. Además, luego de haber establecido relaciones directas con los compradores, Jatirogo ahora está experimentando con nuevos productos como el sirope, para estar en condiciones de atender los pedidos variables de los clientes.

Los “agentes éticos” han de ser cuidadosos para asegurarse de crear una salida de emergencia y no socavar la capacidad de tomar decisiones y de actuar de los agricultores, por tanto, sus propias habilidades para manejar sus negocios o contratar a los expertos que puedan necesitar.

Un caso nicaragüense investigado por Falguni Guharay para la Red de Aprendizaje ofrece otro ejemplo de pequeños productores agrícolas que se incorporan a una exigente cadena orgánica de valor que ofrece mejores precios. Pero en este caso, las estrictas exigencias de la cadena son satisfechas en gran parte a expensas de la

capacidad de toma de decisiones y de acción de los productores. Los cultivadores de cacao en el área de Bosawas fueron organizados para producir cacao orgánico desde 2007 para la compañía alemana de chocolate Ritter Sport, la que inició el proyecto conjuntamente con la agencia alemana para el desarrollo GIZ y la

ONG nicaragüense ADDAC. Los agricultores lograron cultivar más cacao de mejor calidad y vieron repuntar los precios. Pero Ritter Sport es la única compañía que compra este cacao de calidad y ofrece estos precios, lo que significa que los productores no han adquirido poder de negociación en la cadena de valor. Además, la compañía ha transformado la cadena local de suministro de principio a fin: la recolección, el procesamiento y los sistemas de gestión posteriores a la cosecha, todos han sido reestructurados según las especificaciones de Ritter Sport. Guharay describió esta cadena de valor en el sentido de que se asemeja a “una benévola relación feudal”.

Si la iniciativa relativa a una cadena de valor ofrece más o menos posibilidades a los pequeños agricultores para desplegar su capacidad de toma de decisiones y de acción, ella a menudo tan sólo constituirá una parte del abanico de actividades elegida por los agricultores. Es importante, desde una perspectiva de conjunto, no pasar por alto lo que están haciendo simultáneamente los agricultores para instalarse en otros mercados. En el caso de los productores de azúcar de palma en Indonesia, por ejemplo, los mismos productores que habían creado una cooperativa para obtener la certificación orgánica y conectarse con un comprador internacional también estaban comercializando una serie de otros productos, ya sea de forma individual o con intermediarios tradicionales, o a través de distintos grupos de agricultores. Este también es el caso para muchas cooperativas más grandes y antiguas como la organización nacional de caficultores en el Perú.

3.2.3 Enfoques sectoriales sobre negocios inclusivos

La mayoría de los programas de negocios inclusivos buscan crear cadenas de valor individuales que incorporen a un limitado subconjunto de pequeños productores. Para los profesionales, personas de negocios y expertos en políticas que respaldan este enfoque, la esperanza consiste en que surjan y proliferen islas de éxito en el mercado. Pero las cadenas de valor aisladas no sólo excluyen a la mayoría de los agricultores, sino que debilitan la acción colectiva. Para mejorar las condiciones de la mayoría de los pequeños agricultores, es posible

que la idea de elevarlos de categoría cadena por cadena tenga que dar paso a medidas más efectivas para todo un sector de productos agrícolas.

En Colombia, la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia (FNC), una institución sin fines de lucro, ha trabajado para mejorar el desempeño económico y social de todo el sector. La FNC representa a la mayoría de las 560.000 familias caficultoras del país, aproximadamente dos tercios de las cuales cultivan menos de 1,5 hectáreas de superficie. El control de calidad administrado por la FNC le ha significado al café colombiano la constante conquista de los mejores precios en los mercados mundiales. Un elemento fundamental para el enfoque de la FNC es el Fondo Nacional del Café, un impuesto a la producción de café administrado por la FNC en nombre del Gobierno. El fondo es empleado para estabilizar los ingresos de los productores e invertir en programas sociales y de infraestructura en las comunidades caficultoras.

El impacto positivo sobre las comunidades caficultoras en comparación con otros países en términos de ingresos, servicios públicos, alfabetización y estabilidad política está documentado en una serie de estudios (Bentley y Baker, 2000; Deshpandé, 2004). Antes que crear “islas” de inclusión, este enfoque para todo el sector beneficia a todos en general a través de la unión de los intereses de los productores con el desarrollo institucional.

3.3 La importancia de los mercados regionales, nacionales y locales bajo la globalización

En un mundo globalizado no son necesariamente los mercados globales los más dinámicos y lucrativos. Así como el comercio informal puede ser más extenso, vibrante y lucrativo para los pequeños productores agrícolas que el comercio formal, estos productores a menudo encuentran ventajas en los mercados locales y nacionales, o en los mercados regionales de otros países vecinos, las que no pueden obtener con exportaciones a mercados más distantes. Los mercados locales siempre han sido importantes para el sustento de los pequeños productores, pero los gobiernos y las instituciones de desarrollo también están comenzando a reconocer su importancia.

De hecho, el potencial de muchos mercados cercanos, tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales, no hace sino aumentar con el crecimiento económico y la urbanización.

3.3.1 Oportunidades en el comercio regional, nacional y local

En vista de que cerca del 16% del volumen de la producción mundial de alimentos ingresa en el comercio internacional (Rabobank, 2010), los mercados nacionales y locales absorben casi todo el alimento cultivado por los agricultores. Además, estos mercados locales se están expandiendo en las economías emergentes y en vías de desarrollo, ya que allí la demanda de productos agrícolas aumenta más rápidamente que en los países industrializados. Es posible que las intensas campañas para incrementar las exportaciones de alimentos pasen por alto las oportunidades que se presentan en casa, especialmente aquellas para los pequeños agricultores, que son las que están aumentando.

Esta creciente demanda puede contribuir a que los mercados en los países vecinos se vuelvan lucrativos para los pequeños productores agrícolas. En el estudio de caso de Henry Kinyua para la Red de Aprendizaje sobre la producción de granadilla en Kenia, sólo el 3% de la fruta fue destinada a los mercados globales más allá del África oriental, mientras que el 27% fue exportado dentro de la región; casi la mitad de estas exportaciones regionales estaba destinada a Uganda. Gran parte de la fruta exportada es vendida por pequeñas propiedades agrícolas a los comerciantes, propiedades que representan el 75% de los productores kenianos de granadilla. La Red de Aprendizaje también observó que Uganda, a su vez, está gozando de nuevas oportunidades para la comercialización de productos, ya que la relativa paz y estabilidad en el Sudán del Sur y la República Democrática del Congo han abierto el comercio en sus fronteras.

Además de ofrecer una demanda creciente, los mercados regionales, nacionales y locales pueden ser particularmente propicios para los pequeños agricultores; imponen menos requisitos y estándares menos estrictos que los importadores globales y pueden aceptar productos de distinta calidad, que es lo que los pequeños productores suelen tener para vender. De hecho, es posible que estos mercados

tengan sus propios “estándares” en forma de redes de relaciones y normas culturales que tienden a resistirse a los competidores globales (sección 3.5). Algunos de los pequeños productores agrícolas todavía rivalizan con serios competidores en los mercados locales: Alberto Monterroso, miembro de la Red de Aprendizaje, describe grupos de productores en Centroamérica que compiten en el mercado local con grandes empresas que tienen costos de producción más bajos y más recursos para la publicidad. No obstante, en vista de que los mercados locales y regionales en el sur están volviéndose más cotizados y dinámicos, es posible que los importadores y las compañías de alimentos del norte tengan problemas cada vez mayores para superar las ofertas del comercio local y sur-sur, a menos que dispongan de una red de oferta comprometida, basada en la confianza mutua y en sólidas prácticas de valores compartidos. Además, como se analiza en la sección 3.4, es posible que los mercados vecinos valoren las cualidades tradicionales de algunos productos alimentarios, cosa que puede constituir una ventaja única para las pequeñas propiedades agrícolas locales.

Muchas veces las autoridades locales que trabajan con presupuestos descentralizados reconocen los beneficios de los mercados agrícolas locales e invierten en su expansión o mejoramiento. Muchos países tienen mercados de agricultores respaldados por gobiernos locales, por ejemplo, cosa que puede mejorar los precios tanto para los agricultores como para los consumidores. Un mercado de este tipo, organizado por las autoridades municipales en Bogotá, aumentó los precios obtenidos por los agricultores en los mercados mayoristas en un 64% y en un 52% en los mercados minoristas. Los consumidores urbanos también se beneficiaron, pagando precios que, en promedio, eran un 15% más bajos (Green, 2011).

3.3.2 Comercialización local para lograr seguridad alimentaria

Las instituciones de desarrollo deberían interesarse por los mercados regionales, nacionales y locales no sólo por las ventajas que ofrecen a los pequeños agricultores, sino por su importancia para la seguridad alimentaria. Desde los mercados locales hasta los regionales es donde los agricultores pobres venden sus

alimentos básicos, y donde los consumidores pobres compran la comida para sus familias. Sin embargo, con la liberalización y la globalización, muchos gobiernos y agencias de desarrollo han desviado su atención y sus inversiones de los cultivos básicos a los cultivos comerciales producidos para la exportación a través de los vínculos de las cadenas de valor. Actualmente, algunas organizaciones multilaterales están intentando sopesar el cambio de orientación, analizando con mayor seriedad la importancia que tienen los mercados de productos alimentarios básicos para los pequeños agricultores y la oferta de alimentos.

Aunque los mercados locales de alimentos básicos son más importantes para la seguridad alimentaria que los mercados de exportación, los primeros han constituido un objetivo difícil para la ayuda oficial al desarrollo. En el tercer Seminario de Provocación del Programa de Conocimientos,⁶ Earnan O'Cleary, un miembro del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE explicaba que "ellos no se vinculan fácilmente con los mercados de exportación excepto regionalmente, no poseen grandes oportunidades comerciales, y funcionan de forma muy ineficiente, un problema mucho más difícil e intrincado".

Roger Blein, del Bureau Issala en Francia, quien también participó en el debate, sostuvo que los ingresos provenientes de los cultivos comerciales no contribuyen a mejorar la seguridad alimentaria de los más pobres entre los pobres. Señaló que regiones muy abundantes en alimentos del África occidental y oriental, que habían sido exportadoras netas de arroz, leche y carne, ahora registran una balanza comercial negativa en lo que a alimentos se refiere. Blein instó a cambiar el modo de pensar al respecto: "Antes de pensar en conquistar los mercados mundiales deberíamos fijar la mirada en los mercados locales y regionales".

Sin embargo, también el comercio regional puede representar una amenaza para la seguridad alimentaria. Las exportaciones de Uganda al Sudán del Sur se componen principalmente de productos alimentarios, especialmente de productos básicos cultivados

por pequeños propietarios agrícolas y que son vendidos a comerciantes: maíz, porotos, huevos, mijo y camote. El éxito de los agricultores ha tenido "un impacto de doble filo en la economía de Uganda", escribe Morrison Rwakakamba, miembro de la Red de Aprendizaje: ha traído las muy necesarias divisas, pero también ha elevado los precios locales de los alimentos en la región exportadora. Esta es una señal de que la demanda del Sudán ha desviado el suministro de importantes productos básicos de los mercados nacionales.

El estudio realizado por Guharay sobre Nicaragua para la Red de Aprendizaje destacó el compromiso reciente, a nivel nacional, de fomentar la seguridad alimentaria mediante el apoyo a los pequeños productores agrícolas capaces de alimentar las comunidades locales vulnerables, en regiones áridas o áreas afectadas por desastres, por ejemplo. El actual plan quinquenal de desarrollo rural de este país centra su atención en los pequeños agricultores pobres y en los alimentos básicos que producen, como parte integral de la estrategia nacional de desarrollo. Los programas gubernamentales buscan mejorar la producción y llevar los productos de los agricultores de escasos recursos a los mercados locales.

3.4 "Activos intangibles": agregación de valor a través de la cultura, el territorio y los conocimientos tradicionales

Los mercados globales tienden a exigir que los pequeños productores agrícolas asciendan de categoría en las áreas en las que poseen una desventaja comparativa, la fabricación de productos estandarizados en grandes volúmenes, por ejemplo. Pero existen algunos mercados prometedores, en especial a escala local y nacional que, en lugar de ello, valoran los "activos intangibles" que los pequeños agricultores poseen en abundancia. Estas apreciadas cualidades tienen su origen en los métodos tradicionales de producción, la identidad cultural y una gama de características únicas y recursos que definen un espacio geográfico específico o territorio. Las pequeñas propiedades agrícolas tradicionales pueden competir a partir de sus fortalezas apelando a la demanda de variedades animales y cultivos nativos, la cocina

6. <http://www.iied.org/provocation-seminar-series-making-markets-work-for-poor-contents-discontents>

típica local, los productos del país, y la calidad y diversidad artesanal. La Red de Aprendizaje analizó varios casos en los que los agricultores

están encontrando mercados pujantes para productos que se caracterizan por una identidad cultural y territorial (recuadro 3.9).

Recuadro 3.9 Mercados para productos con identidad cultural y territorial

Claudia Ranaboldo ha coordinado estudios de caso para la Red de Aprendizaje de Argentina (Andrea Benedetto), Bolivia (Natalia Soto) y Perú (Alan Fairlie y Karla Solis) sobre agricultores que se benefician con los “activos intangibles” que forman parte de la cultura y el territorio. En otras partes de la Red de Aprendizaje fueron puestos de relieve otros mercados en los que cuentan la gastronomía tradicional y las opciones culinarias. Natawidjaja aportó con experiencias hechas en Indonesia, y la Red de Aprendizaje realizó una visita de campo a un festival cultural único de agricultores en el sureste de India.

Argentina: Los agricultores familiares alrededor del pueblo de Caroya crían ganado vacuno y cerdos para producir un salame tradicional, empleando recetas transmitidas de generación en generación en las últimas dos centurias, desde la llegada de los colonos italianos. El embutido forma parte de la rica herencia cultural de la zona, que también incluye la elaboración de vino y una importante historia y arquitectura eclesiásticas. Estos activos culturales atraen a turistas de otros pueblos y ciudades de esta región de la Argentina, y la tradición e identidad asociadas al salame le confieren a éste un valor especial a lo largo de la ruta turística y en la capital provincial, así como en los mercados locales de los propios productores. Para proteger este activo de ser arruinado por productos de imitación, un grupo de productores de salame está tramitando actualmente ante el gobierno nacional la aprobación de una denominación de origen, protegida y oficial para salame de Caroya.

Perú: En el marco de un “auge gastronómico” ampliamente debatido, el entusiasmo de los consumidores urbanos por la comida tradicional peruana se ha expandido desde Lima a través del país, luego por toda la región andina y, recientemente, hasta lugares tan alejados como Nueva York (del Pozo-Vergnes, 2011; Balcázar, 2012). El auge ha convertido la comida local en una cuestión de política económica nacional. Como grupo de defensa de intereses, la Asociación Peruana de Gastronomía recibirá 2 millones de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo para desarrollar la producción local, la calidad de los alimentos y los mercados en las aldeas. El acuerdo es un ejemplo de programas y políticas en favor de los pequeños propietarios agrícolas que están surgiendo con los cambios que se registran en el sector gastronómico. Una nueva alianza de cocineros y agricultores reconoce que la gastronomía peruana necesita que la gran variedad de alimentos peruanos sea producida por los pequeños propietarios agrícolas.

La investigación realizada por la Red de Aprendizaje examinó cómo se está desarrollando todo esto para los agricultores en una región montañosa cercana a la costa del norte del Perú, históricamente un cinturón de pobreza situado entre grandes plantaciones ubicadas tierra adentro y destinos turísticos en la costa. Hoy en día la región está fuertemente conectada con el sector de la gastronomía en Lima, y su cultura culinaria se ha convertido en un activo junto a los sitios arqueológicos y los lugares donde se puede practicar el surf. Los pequeños agricultores se valen de una serie de estrategias para beneficiarse de esto: venden sus productos a restaurantes finos de la región, poseen pequeños restaurantes populares o trabajan en ellos, o trabajan a tiempo parcial en la industria turística, aprovechando así las ventajas de una serie de recursos territoriales.

Bolivia: El valle cercano a la ciudad sureña de Tarija alberga una vigorosa cultura campesina cuya base consiste en medios de vida complejos y multifacéticos. El área es conocida por sus uvas y vino, pero de importancia son también la horticultura, las frutas, las flores, los pollos, los cerdos

y los pequeños rebaños de ganado vacuno; además, muchos agricultores desempeñan trabajos no ligados al sector agrícola en Tarija. La proximidad de la ciudad facilita el comercio y también atrae a turistas urbanos a restaurantes en el campo. De forma similar al caso del Perú, existe un interés en degustar la comida y los vinos típicos del lugar mientras se disfruta el apacible paisaje rural y el modo de vida campesino. Las ONG y los proyectos de desarrollo han advertido esta oportunidad e intentado ayudar a los agricultores a desarrollar marcas *gourmet* para los habitantes de la ciudad. Pero los planes para una especialización en uvas y la producción de vino no han suscitado mucho interés local. En cambio, los productores locales se están inclinando cada vez más por el desarrollo territorial; procuran no solamente extraer valor de una actividad tradicional, sino aprovechar todo lo que produce este paisaje y esta cultura. Las propias estrategias de los productores para este efecto incluyen sistemas diversificados de producción – se valen para ello de los activos culturales locales como la gastronomía y las fiestas–, así como el aprovechamiento de su proximidad a Tarija para llegar a distintos mercados.

Indonesia: El archipiélago indonesio alberga a más de 300 grupos étnicos y los más grandes entre ellos –los javaneses, sundaneses, malayos y madureses– están dispersos por todas las islas del país. Aunque cada etnia posee su propia cultura culinaria, el maní y los ajíes constituyen ingredientes comunes. La demanda local de estos cultivos, impulsada por la cocina tradicional, es de tal magnitud que el 70% del maní y el 95% de los ajíes cultivados en Indonesia son vendidos a través de mercados tradicionales y consumidos localmente. Además, la demanda de estos cultivos sigue los ritmos de la cultura en torno a feriados nacionales y religiosos que exigen fiestas y festividades.

India: Cada año un colorido festival ambulante recorre aldeas en el estado de Andhra Pradesh, celebrando las variedades nativas de mijo. Distintas aldeas traen sus diferentes variedades e intercambian semillas e información sobre cómo hacerlas crecer. Pero antes que encuadrar en un contexto económico, se trata de una festividad cultural y religiosa: los participantes reverencian la fuente de su alimento. La Sociedad de Desarrollo Deccan (DDS) ha organizado el festival por una década para ayudar a conservar las variedades tradicionales de mijo. Además, para llevar estos cultivos a los mercados locales, la DDS ha promovido su propio sistema público de distribución, una alternativa respecto al sistema de distribución de trigo y arroz del gobierno en áreas empobrecidas. En este programa, las comunidades de las aldeas organizan la producción y distribución de cereales, garantizando que las variedades nativas lleguen a los consumidores locales.

Analizando tres ejemplos de América Latina, Claudia Ranaboldo, colaboradora en la Red de Aprendizaje, concluye que los mercados más importantes para los productos con connotaciones culturales son los locales y nacionales. Los agricultores que viven en las proximidades de pueblos con una población más o menos considerable tienen las mejores oportunidades para colocar sus productos fuera de su aldea. Están llegando a una base de clientes más grande compuesta de consumidores urbanos de clase media y alta, y a veces turistas, quienes se están empezando a interesar más y más por la comida local y están dispuestos a pagar un mejor precio.

La exportación de productos con identidad cultural plantea una serie de desafíos, desde

trabajar por el reconocimiento de la marca hasta satisfacer estándares de calidad y transparencia. No obstante, cuando los productos son comercializados a partir de prácticas tradicionales, autenticidad cultural y orgullo local, esto promueve una mejor calidad y una mayor diferenciación de los productos con relación a la competencia; lo que se vende es el “valor de la diferencia”, sostiene Ranaboldo. Si entonces pueden establecer relaciones con compradores regionales o globales, esto los coloca en una fuerte posición de negociación. En Bolivia, un miembro de la Red de Aprendizaje, Luis Galleguillos, examinó el caso de El Ceibo, una cooperativa de cacao con 1.200 asociados y que ha creado su propia marca de productos de “chocolates de patrimonio”. Esta marca de alta calidad se vende en todo el mercado nacional

boliviano y es exportada también a Europa en una envoltura que lleva el eslogan “Our land, our trees, our chocolate”.

Los recursos tradicionales y territoriales también se prestan para las estrategias de diversificación de ingresos de los pequeños productores, no sólo para las cadenas modernas de valor o grupos de consumidores de “alto valor”. Entre los tres casos latinoamericanos que ha estudiado Ranaboldo, los productores de salame de Caroya contaban posiblemente con la estrategia más “moderna”, buscando obtener una denominación geográfica protegida para el reconocimiento internacional de su producto; pero dos terceras partes de esos productores siguen confiando en fuentes adicionales de ingresos como los huertos y los viñedos. En este contexto, los experimentos con nuevas oportunidades territoriales no exigen una drástica revisión de la producción, lo que frecuentemente es el caso en las operaciones relativas a las cadenas de valor. Por el contrario, tienden a ser graduales y complementarios, y ayudan a administrar los riesgos.

3.5 Modernización en los términos de los “pequeños productores”

En las distintas interpretaciones sobre la globalización y modernización que compiten entre sí existen muchas recomendaciones para los pequeños productores, en el sentido ya sea de resistir o de abrazar estos cambios. Pero cuando se torna la mirada de dónde deberían estar los agricultores hacia dónde se encuentran actualmente, lo que adquiere importancia son las propias estrategias de los pequeños productores para relacionarse con los mercados y las estructuras de poder en sus propios términos.

Un caso llamativo descrito en la Red de Aprendizaje concierne a los aimaras, un grupo indígena estudiado por Tassi en Bolivia. Para los agricultores y comerciantes aimaras, las redes sociales y religiosas locales funcionan como cadenas de distribución y oferta altamente efectivas y como estructuras económicas locales, las que ni el Estado ni las empresas extranjeras han sido capaces de desplazar. Estas estructuras informales incorporan aspectos y beneficios de los mercados modernos a la tradición y la cultura, ni preservándolas completamente de algún cambio ni permitiéndoles ser eliminadas

por asimilación a un paradigma “moderno”. A través de sus redes basadas en la cultura y sus decisiones de apropiarse de diferentes aspectos de la modernidad o rechazarlos, los aimaras controlan el 90% del mercado de la carne en La Paz. De este modo, las especificidades y diferencias culturales pueden ser aprovechadas no sólo para agregar valor a los productos, sino para permitir el control de ciertos mercados.

En Uganda y Kenia, miembros de la Red de Aprendizaje han advertido el uso de la telefonía móvil, la que ahora es aprovechada por los agricultores para averiguar precios en los mercados urbanos y luego ponerse en contacto con los comerciantes para negociar las ventas y la recogida de los productos (recuadro 3.10). Al cerrar las brechas de información entre productores y comerciantes, la tecnología brinda más capacidad de acción a los pequeños productores en lo que se refiere a las decisiones que toman sobre mercados, compradores y precios. Un grupo de agricultores ugandeses estudiado en el marco del programa continúa cultivando un alimento básico local, el *matoke* (plátano de freír), y vendiéndolo en los mercados tradicionales, pero el grupo ha desarrollado un elaborado sistema informal mediante teléfonos celulares y redes de informantes, para difundir información sobre el mercado, negociar con compradores, manejar dinero en efectivo, y establecer su propio espacio de venta en la época de cosecha (recuadro 4.4).

Estos ejemplos demuestran que la modernización y la globalización no constituyen necesariamente cambios lineales que barren con las culturas locales o las ajustan a una sola norma. Tradición frente a modernidad es una dicotomía falsa: los productores se están apropiando de la modernización como mejor les parece. Y si los pequeños agricultores por un lado se están modernizando en sus propios términos, también están utilizando sus propias estrategias e innovaciones con el propósito de “cooperar para competir”, reinventándose de este modo a sí mismos y reinventando los mercados en los que se mueven. Estos cambios afectan las formas en que los pequeños agricultores expresan su capacidad de tomar decisiones y de actuar dentro (y fuera) de las organizaciones y otras estructuras colectivas, como veremos a continuación.

Recuadro 3.10

La telefonía móvil responde al comercio informal en el África oriental

Cerca de 25 millones de kenianos y 14 millones de ugandeses tienen acceso a un teléfono celular (Telecompaper, 2011; Teneta, 2011). En discusiones organizadas por la Red de Aprendizaje, Kinyua y Rwakakamba han explicado que los teléfonos están cambiando el negocio de la agricultura. Los pequeños agricultores en Kenia pueden utilizar un servicio de mensajes de texto para averiguar los precios actuales de los productos agrícolas en los grandes mercados urbanos, luego llamar a los comerciantes para negociar las ventas con estos, los que se pondrán en marcha desde las ciudades para recoger las cantidades acordadas. Una compañía privada, la Kenya Agricultural Commodity Exchange, es la que suministra el servicio de seguimiento de precios.

Para realizar la transacción, los agricultores tienen la posibilidad de utilizar nuevas plataformas de pago por celular –“Mobile Money” en Uganda y “M-Pesa” en Kenia– para cobrar a sus compradores, o pagar por insumos como ser fertilizantes. No se requiere una cuenta bancaria: estos servicios convierten dinero en efectivo en crédito móvil, el que puede ser cambiado de nuevo por efectivo.

En un programa conducido por una ONG en Uganda, los teléfonos están siendo aprovechados como alternativa frente a los servicios tradicionales de extensión agrícola. La Fundación Grameen, con sede en Estados Unidos, pretende crear una red de base de “trabajadores con conocimientos sobre las comunidades” (*community knowledge workers*) que “entregarán información agrícola tanto a los pequeños agricultores como información de estos para terceros” (<http://www.ckw.applab.org/section/about-ckw>). La oferta incluye el pronóstico del tiempo, consejos técnicos, precios de mercado, una guía de proveedores y una plataforma de comercialización para conectar a compradores con vendedores.

¿Qué organizaciones para qué agricultores?
Concordancias y discordancias entre la
capacidad de toma de decisiones y de acción
individual y colectiva



Reformulando el debate: la capacidad de tomar decisiones y de actuar de los pequeños productores en las organizaciones

Argumentos actuales

- Para “lograr que los mercados trabajen para los pobres”, los pequeños productores deben cooperar para competir. Producir y vender de forma individual es ineficiente y las organizaciones formales constituyen la opción eficiente.
- Las organizaciones formales de productores en las cadenas de valor son interpretadas como los mejores **socios para los negocios de carácter inclusivo** en los enfoques capitalistas o basados en la lógica de mercado. Para los gobiernos socialistas son también el **conducto para brindar apoyo público de carácter social** a los campesinos agricultores pobres y vulnerables.
- Por consiguiente, las políticas de desarrollo pueden partir del capital social de los pequeños productores ayudándoles a **organizarse como cooperativas y otras formas de organizaciones económicas formales**. Estas a menudo reciben ayuda de agentes externos, especialmente organizaciones no gubernamentales, que se aseguran que los agricultores se agrupen, mejoren su producción y se hagan fuertes en los mercados.

Preguntas para un nuevo debate

- Las organizaciones de productores pueden hacer más fuertes a los pequeños productores en los mercados, pero deberían reflexionar constantemente sobre su propia relevancia. **¿Cómo pueden reinventarse las organizaciones** cuando cambia su entorno y ofrecer beneficios que satisfagan las necesidades más inmediatas de los miembros?
- **Muchas organizaciones de productores son creadas por actores ajenos**, entre ellos los comerciantes y las empresas de alimentos. ¿Cuáles son las consecuencias de este hecho para la capacidad de tomar decisiones y de actuar? ¿Es posible que comprometa la capacidad de las organizaciones de representar a los pequeños productores políticamente y de influir en la regulación de los mercados en cuanto a su interés por la agricultura a pequeña escala?
- ¿Podrían otras estructuras, no sólo las organizaciones económicas formales como las conocemos ahora, mejorar el acceso a los mercados para **la mayoría** de los productores que no está formalmente organizada en el mercado y para la que la agricultura constituye solamente uno de sus varios medios de vida?
- ¿Fuerzas como la competencia, la proximidad de múltiples mercados y compradores, así como la tecnología de la información, de qué manera están desafiando a las organizaciones formales? ¿Cuándo y cómo los agricultores se valen de **grupos o redes informales** –o escogen actuar de forma individual– para responder a las exigencias inmediatas del mercado?

Mientras que el año 2014 será el Año Internacional de la Agricultura Familiar, las Naciones Unidas han dado al 2012 el nombre de Año Internacional de las Cooperativas. La atención prestada a “las invaluable contribuciones de las empresas cooperativas a la reducción de la pobreza, la generación de empleo y la integración social” (NNUU, 2012) tiene paralelas en la historia. Los gobiernos de los países en vías de desarrollo patrocinaron ampliamente las cooperativas y los sindicatos, y el programa estadounidense –de muchos miles de millones de dólares– de la Alianza para el Progreso bajo John F. Kennedy fomentó las

reformas agrarias y las cooperativas en América Latina para evitar la expansión de la Revolución Cubana en el continente. Más adelante, muchas cooperativas de agricultores se disolvieron con la liberalización del mercado a partir de la década de 1980, cuando los gobiernos abandonaron su intervención directa en el sector agrícola y le retiraron su apoyo. Tanto las organizaciones que sobrevivieron como las que han surgido después están cambiando actualmente para ir al encuentro de un mundo globalizado, a menudo adaptándose de forma más estrecha a la demanda del mercado, profesionalizando su gestión o intentando establecer diferentes

modelos de organización (Magnus y Piters, 2010). Una vez más, en los años 2000, las cooperativas y otras organizaciones formales de productores son comprendidas como elementos esenciales para la reducción de la pobreza, o bien para hacer frente a las fuerzas desatadas por la globalización o para desafiarlas.

En efecto, las organizaciones de productores –y las cooperativas en particular– constituyen un instrumento casi universalmente popular de las políticas de desarrollo rural. En el marco de las políticas socialistas orientadas en un tipo de desarrollo basado en la lógica de los derechos ciudadanos, las cooperativas son vistas como el punto de conexión entre el Estado y el sistema de fuerzas comunitarias tradicionales de los productores, y, por tanto, como escenario ideal para el apoyo estatal a los pequeños productores y el apoyo social para el gobierno (Michelutti, 2012). Por el otro lado, en la agenda para “hacer trabajar los mercados para los pobres”, se sostiene normalmente que la organización es de carácter esencial para el éxito de los pequeños productores: los agricultores deben cooperar para competir, utilizando estructuras colectivas para ganar poder de negociación, cuerpo y eficiencia de manera que puedan incorporarse a las cadenas formales y a los mercados de alto valor. En consecuencia, crear o mejorar una organización formal de productores, muchas veces conducida por una ONG, representa el primer paso de muchas medidas de desarrollo. Estas organizaciones formales pueden ser incorporadas a las cadenas formales de valor y son consideradas como los mejores socios para los “negocios inclusivos”. Sin embargo, como se ha subrayado en la Red de Aprendizaje, la mayoría de los pequeños productores no está organizada de manera formal. Las estructuras informales y tradicionales constituyen los medios predominantes de los pequeños agricultores para cooperar económicamente, y algunos estudios dirigen su atención a las redes étnicas y de parentesco, o a las organizaciones comunitarias tradicionales como actores dinámicos que forman parte de los mercados. Tan importantes son estas estructuras políticas y sociales tradicionales que pueden ser legalmente reconocidas por gobiernos y constituciones, como en América Latina, particularmente en los países andinos. Además, algunos grupos étnicos, como los aimaras, han logrado construir un poder económico

considerable –incluso verdaderas economías paralelas– en determinados mercados, basándose en grandes redes sociales.

Desde la perspectiva de la capacidad de tomar decisiones y de actuar, los agricultores se organizarán a partir de estructuras –formales, informales o ambas– que satisfagan sus necesidades más apremiantes y que tengan en cuenta sus estrategias preferidas. También escogen hacer negocios como agentes individuales en algunos contextos en los que esto tiene sentido para ellos. En el presente capítulo se analiza el aprendizaje del Programa de Conocimientos sobre este tipo de capacidad de toma de decisiones y de acción individual y colectiva.

4.1 ¿Qué organizaciones, para qué agricultores?

¿Por qué es que la mayor parte de los pequeños productores agrícolas en los países en vías de desarrollo no forman parte de estructuras colectivas formales para comercializar sus productos? ¿Por qué el número de agricultores organizados no es mayor? ¿Y cuáles productores de hecho se encuentran representados por las organizaciones existentes?

Como se ha visto en el capítulo 2, los pequeños productores son un grupo heterogéneo. Algunos tienen tan pocos productos que vender que no les interesa realizar esfuerzos para organizarse o pagar una cuota para afiliarse a una organización. Entre ellos se encuentran no sólo los productores más pobres dedicados a una agricultura de subsistencia, sino también los “agricultores” cuyo principal medio de vida no es la agricultura: aquellos que se ganan la mayor parte del ingreso fuera de la propiedad agrícola, pero que cultivan un pequeño producto comercial como el café a manera de protegerse y para obtener un ingreso adicional. En Etiopía, por ejemplo, es menos probable que los agricultores con los lotes más pequeños soliciten ingresar en una cooperativa, de acuerdo con el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI). Se ha observado también que las cooperativas no admiten a algunos pequeños agricultores que tienen el deseo de afiliarse a ellas, partiendo de varios criterios que sirven para mantener las organizaciones más homogéneas y fáciles de manejar (Bernard *et al.*, 2010).

Pero es posible que incluso agricultores muy interesados en encontrar mercados más lucrativos no se inclinen por la acción colectiva o se afilien a organizaciones formales (Markelova y Meinzen-Dick, 2006). Más adelante examinamos las razones de ello, las que han surgido como resultado del Programa de Conocimientos. Con la liberalización del mercado y los precios de los alimentos en aumento, los comerciantes que compiten con las organizaciones económicas de los agricultores por la oferta están ofreciendo más y mejores transacciones, y a veces la tecnología de la información facilita a los productores individuales enterarse de esas transacciones y ser más efectivos al momento de negociar. Asimismo, algunas organizaciones no se han concentrado en aumentar la capacidad de toma de decisiones y de acción de sus miembros, y la Red de Aprendizaje ha reparado en casos en los que las cooperativas hasta se están volviendo más dependientes de los comerciantes

y sintiéndose menos obligadas de responder ante los pequeños productores y sus intereses. No obstante, ciertas organizaciones han logrado atraer a una gran cantidad de miembros y ofrecido una variedad de beneficios, varios estudios de caso de la Red de Aprendizaje analizan las lecciones que ofrecen estos grupos exitosos.

4.2 El éxito de las cooperativas en los mercados liberalizados

La Red de Aprendizaje ha descrito varias organizaciones con un gran y creciente número de miembros, incluso en mercados liberalizados y altamente competitivos que representan un desafío para los grupos de agricultores (recuadro 4.1). Estas asociaciones cumplen las expectativas de los pequeños productores agrícolas: precios más altos, mercados más estables y asistencia en caso de problemas de negocios urgentes, incluidos los préstamos baratos.

Recuadro 4.1 Organizaciones en proceso de crecimiento y desarrollo

La Muki Farmers Cooperative Society, Kenia

La organización Muki fue fundada en 1989 por diez productores lecheros con el propósito de poner sus ahorros en un fondo común y otorgarse préstamos entre ellos. De una diminuta asociación de ahorro se ha convertido en una cooperativa de agricultores con 4.800 miembros activos, ubicada en el área de Kinangop, en Kenia.

Desde un comienzo, el programa de ahorro y crédito satisfizo las necesidades de crédito de los agricultores. Pronto la organización también comenzó a vender la leche de los miembros a las empresas procesadoras locales. En la década de 1990 fueron liberalizados los mercados de la leche en Kenia y el 2003 la organización registró un nuevo departamento, un brazo de negocios que recolecta las cuotas anuales de los miembros y los invierte para beneficio de todos. Ha adquirido seis camiones de remolque para la recolección de leche desde entonces e importado su propia planta procesadora, en la que los agricultores han comprado acciones. Esta se convirtió en la base de dos nuevas secciones de la organización: un brazo de comercialización conocido como Muki Farmers Cooperative Society, que compra leche de los agricultores y la vende a la planta procesadora; y la propia compañía de procesamiento, que pertenece a los agricultores a través de la Muki Investment Society.

El brazo de comercialización de Muki fue creado para resolver un problema de los pequeños productores agrícolas: los precios fluctuantes ofrecidos por los comerciantes en las puertas de la propiedad agrícola. Con sus sistemas de recolección y procesamiento de leche, la cooperativa puede ofrecer contratos temporales con precios un 20% más altos que los predominantes en el mercado. Pero esto exigió lidiar con un segundo problema: la baja calidad de una parte de la leche recolectada por la cooperativa. Actualmente, técnicos lecheros analizan y clasifican la leche durante su recolección en la propiedad agrícola.

Así, el crecimiento de Muki, tanto en lo que se refiere al alcance de sus actividades como al número de sus miembros, ha sido impulsado por sus esfuerzos para satisfacer las necesidades de los pequeños productores lecheros en el marco de políticas y un entorno empresarial cambiantes.

(Fuente: Mugoya, Red de Aprendizaje)

La Bukonzo Joint Cooperative Society, Uganda

La cooperativa cafetalera Bukonzo Joint, creada en el contexto del mercado agrícola ya liberalizado de Uganda en 1991, de 11 grupos de miembros fundadores que tenía al comienzo ha pasado a tener 92. Esta afiliación exitosa gira en torno a los servicios financieros. Los grupos de agricultores se unen a la cooperativa no como sociedades de comercialización, sino como asociaciones de ahorro y crédito organizadas por el departamento financiero de Bukonzo, el cual funciona de forma separada de su comercio con el café.

Los miembros tienen entonces distintas opciones para hacer negocios con la cooperativa: pueden convertirse en sociedades de comercialización que juntan su cosecha de granos de café y reciben incentivos especiales por vender en grandes cantidades, o pueden continuar siendo grupos de autoayuda de agricultores individuales, libres de vender el café ya sea a la cooperativa o a otros compradores. Por tanto, productores provenientes de situaciones distintas y que eligen de entre una variedad de modelos de negocios pueden beneficiarse de esta organización flexible.

(Fuente: Bihunirwa y Shariff, Red de Aprendizaje)

La Sri Devi JLG Farmers Welfare Society, India

La sociedad Sri Devi fue creada el año 2009 para aprovechar las ventajas ofrecidas por un nuevo programa inclusivo de financiamiento del banco de desarrollo NABARD. Devi Camp, una aldea en el suroeste del país, alberga a cerca de 300 pequeños cultivadores de arroz; la mayor parte de ellos toma tierras en arriendo, no posee tierras o tiene menos de media hectárea registrada a su nombre. Los contratos de arrendamiento suelen ser informales, de carácter verbal. Los agricultores no podían acudir a los bancos para obtener los préstamos que necesitaban para adquirir semillas, fertilizantes y otros insumos por falta de garantías.

En la India los préstamos bancarios para el financiamiento de cultivos tienen una tasa de interés subvencionada de no más del 7%. Pero estos agricultores arrendatarios se habían visto forzados a buscar créditos informales de insumos ofrecidos por los comerciantes. Esto significaba aceptar tratos en paquete que podían incluir productos no deseados por los agricultores, precios altos y cargos por concepto de intereses de entre el 30 y 33%.

El programa del NABARD cambió las reglas. Ahora, una sociedad de agricultores podía obtener préstamos bancarios –suficientes como para cultivar dos hectáreas cada una– si el grupo actuaba como garante de sus miembros. Doscientos agricultores de Devi Camp se unieron para aprovechar la oferta.

Luego del primer ciclo exitoso de crédito, el grupo había acumulado la suficiente confianza como para emprender más acciones colectivas en su segundo año. Los dirigentes buscaron proveedores mayoristas de insumos agrícolas y establecieron una nueva regla consistente en que el 70% de cada préstamo debía ser utilizado para adquirir estos insumos de la propia organización. De un golpe esto impidió a los agricultores desviar crédito barato hacia fines no productivos –haciendo más seguro el sistema de préstamos– y posibilitó la negociación colectiva para la obtención de insumos más baratos.

Con las tasas de interés de los préstamos y los costos de transacción drásticamente reducidos, el director de Sri Devi calculó que los costos por acre para los miembros se redujeron en un 25% en el 2010. El siguiente paso de la organización es procurar pasar a la comercialización colectiva, la que incluye trillas y espacio de almacenamiento compartidos, a partir de los cuales se espera que eleven los precios.

(Fuente: Shenoy, Red de Aprendizaje)

La Cooperativa Vasundhara, India

La Cooperativa Vasundhara se origina en un programa de la Fundación de Investigación para el Desarrollo de la BAIF, una ONG india. La Fundación BAIF buscaba apoyar a los agricultores en las aldeas tribales del estado de Gujarat, en el que un territorio montañoso y la falta de infraestructura de riego impiden a los agricultores cultivar alimentos básicos después de la época de lluvias, la que va de junio a octubre. En otras épocas del año las familias de agricultores se veían forzadas a migrar a otros pueblos en búsqueda de empleo. Para dotarlos de un cultivo durante la temporada baja, así como para generar más trabajo local, la Fundación BAIF ayudó a los agricultores a levantar huertos de mango y de castaña de cajú, y a formar cooperativas para el procesamiento y la comercialización de las frutas y las nueces.

Vasundhara, una de las cooperativas patrocinadas por la Fundación BAIF, se dedica principalmente al negocio del mango; la cooperativa compra 1.000 toneladas de fruta por año de sus más de 2.500 afiliados junto con injertos de mango, y vende injertos, fruta fresca y escabeche de mango enlatado. En comparación con los mercados mayoristas en otros pueblos –la opción tradicional de los agricultores– Vasundhara reduce los costos de transporte y las comisiones de los intermediarios. También ha logrado frenar la migración ofreciendo trabajos relativamente bien pagados en la cooperativa.

Cabe destacar que esta organización impulsada por una ONG intenta fortalecer sus relaciones con los agricultores tratando de satisfacer una serie de otras necesidades crecientes. La concentración en mangos y castaña de cajú significó trabajar con los productores principalmente durante el tiempo de la cosecha, es decir, de abril a junio. Para establecer una relación durante todo el año, la cooperativa agregó servicios a su oferta orientados en las necesidades de los productores como una tienda, el comercio de cereales, el procesamiento de la baya *Carissa carandas*, y el transporte.

(Fuente: Arya y Asthana, Red de Aprendizaje)

La Unión de Cooperativas de Agricultores de Café de Oromia, Etiopía

A fines de los años 90, Tadesse Meskele, un funcionario público de la región de Oromia en Etiopía, realizó un viaje de estudios a cooperativas japonesas que estaban modernizando la agricultura practicada a pequeña escala. Retornó con una pasión y un video de 24 minutos de duración. Tras haber convencido a la Oromia Agricultural Bureau de crear una agencia para cooperativas, fundó la Unión de Cooperativas de Agricultores de Café de Oromia. *Al crear la cooperativa, Meskele y otros líderes se apoyaron en la capacitación recibida en materia de administración de empresas ofrecida por el gobierno, pero también en las largas entrevistas sostenidas con posibles miembros de bajos ingresos.*

Hoy en día, la Unión de Cooperativas de Oromia es una de las más grandes asociaciones de cooperativas en Etiopía, tanto en lo que se refiere al número de miembros como a las ventas anuales. De 22.691 miembros en 34 sociedades cooperativas de base que tenía en 1999, pasó a tener más de 170.000 miembros afiliados en 197 cooperativas en el 2010. Las ventas

aumentaron incluso más rápido, lo que significa que los miembros estarían recibiendo un mayor valor de mercado por su producto.

Este crecimiento tuvo lugar después de que Etiopía liberalizara su mercado de café en 2001 con la abolición de la disposición que definía que el café debía ser vendido en subastas nacionales, una decisión a la que estuvo estrechamente ligada la Unión de Cooperativas de Oromia. La presión del grupo en la mesa de la negociación política cambió el radio de acción económico de las cooperativas y les permitió dirigir su atención a mercados especializados como Fairtrade y a los compradores de café orgánico. Hasta el 2009, 28 de las cooperativas afiliadas habían sido certificadas por Fairtrade, logrando así conseguir mejores precios y financiamiento para iniciativas locales de desarrollo.

(Fuente: Mugoya, Red de Aprendizaje)

Red de Grupos de Agricultores en Kulon Progo (Jatirogo), Indonesia

Actualmente es una exitosa cooperativa azucarera, pero antes del 2008 la organización Jatirogo era conocida principalmente como grupo político de defensa de intereses. Fundada en 1999 con apoyo financiero de la ONG indonesia Lesman, Jatirogo escogió como campo de acción la política local en la región de Kulon Progo, y obtuvo asignaciones presupuestarias para ofrecer microcrédito a los agricultores. Una parte relativamente pequeña de la organización era su división económica, que se concentró en la comercialización y el procesamiento colectivo de los productos con el objetivo de asegurar que Jatirogo sobreviva en caso de que Lesman suspendiera su financiamiento.

Esto cambió cuando Jatirogo entabló relaciones con un exportador de Bali que buscaba proveedores de azúcar orgánica de palma. Con el respaldo de Lesman e HIVOS, y la asistencia técnica y los servicios de facilitación de Caecilia Widyastuti, miembro de la Red de Aprendizaje, Jatirogo transformó su unidad de negocios en una cooperativa separada de productores de azúcar de palma (recuadro 3.8).

En su transición como grupo de orientación política a uno de orientación empresarial, Jatirogo ha tenido dificultades en el manejo de las existencias, el flujo de caja y los pagos a los agricultores. Pero ha tenido éxito en cuanto a la obtención de la certificación orgánica, ha llegado a los mercados de exportación y ha contribuido a elevar los ingresos de los agricultores. Entre 2007 y 2011, el precio pagado a los agricultores-miembros por azúcar moldeada de palma aproximadamente se ha duplicado. Además, Jatirogo está actualmente experimentando con nuevos productos como el sirope para estar en condiciones de atender los pedidos variables de los compradores.

(Fuente: Widyastuti, Red de Aprendizaje)

La Asociación de Agricultores Comerciales de Kapchorwa (KACOFA), Uganda

KACOFA fue fundada en 1997 por 27 agricultores que han recibido capacitación agrícola del proyecto "Investing in Developing Export Agriculture" (IDEA), respaldado por USAID. Hasta el 2011 KACOFA tenía 6.000 miembros. Junto con los servicios de capacitación para mejorar la productividad, el grupo ofrece acceso a servicios financieros y de comercialización de cebada, maíz, sorgo y trigo. Asociándose con varias organizaciones para el desarrollo de capacidades, KACOFA ha visto aumentar los rendimientos de los cultivos de maíz de sus miembros de una tonelada por hectárea a aproximadamente tres toneladas por hectárea, en promedio.

KACOFA se ha concentrado en el aumento de los rendimientos para elevar los ingresos de los agricultores más que en la obtención de mejores precios, pero se ha dedicado a buscar una variedad de compradores, entre ellos el Programa Mundial de Alimentos y una cervecería keniana que importa cebada directamente de la organización.

(Fuente: Mugoya, Red de Aprendizaje)

Cooperativas de nuez de areca y cacao, India

La Totagars' Cooperative Sale Society (TSS) y la Malnad Areca Marketing Cooperative Society (MAMCOS) son cooperativas que cultivan areca y que datan de la India anterior a la independencia. La TSS arrancó con 28 productores en 1922 y tiene actualmente casi 3.000 miembros accionistas (contando a los miembros nominales, el número total de miembros asciende a más o menos 18.000). Su infraestructura incluye no sólo almacenes y vehículos, sino también un molino de arroz y un hospital, y la cooperativa ofrece servicios que abarcan desde la comercialización y el financiamiento colectivo hasta cajeros automáticos, tiendas de abarrotes y una casa de huéspedes. MAMCOS ofrece beneficios casi igualmente variados que incluyen el acceso a un seguro médico y premios educativos. De 649 miembros fundadores en 1939 hoy ha pasado a tener más de 19.000 miembros, habiéndose democratizado en el proceso: se calcula que lo que arrancó como una asociación de castas superiores se compone ahora en un 60% de pequeños productores. MAMCOS se acercó oficialmente a esta base de pequeños agricultores en 2010 y 2011 a través de reuniones descentralizadas para examinar el desempeño de la cooperativa y buscar cómo mejorarlo.

CAMPCO es una organización más joven fundada por los principales cultivadores de areca con el propósito de rescatar el sector de una baja en los precios ocurrida en los años 70. Su primera innovación consistió en el cultivo mixto del cacao con sus palmeras de areca, pero el grupo enfrentó el desastre cuando Cadbury, su comprador principal, se retiró del negocio. CAMPCO entonces se dedicó al negocio del procesamiento con agregación de valor. Compró directamente granos de cacao de sus miembros y estableció unidades de procesamiento para secar los granos, y entró en sociedad con Nestlé India para construir una fábrica de chocolate que era lo último en su género.

Desde 1991, cinco años después de abrir la fábrica, CAMPCO ha obtenido ganancias fabricando cacao y productos de chocolate marca Nestlé. Pero si bien alcanzó éxito en términos de la lógica de las cadenas de valor, la cooperativa tiene dudas con respecto a si podrá retener a sus miembros en el largo plazo. Shenoy señala que la gerencia de CAMPCO está consciente de los cambios observados en el comportamiento de los miembros con la fluctuación de los precios de la areca (recuadro 4.2).

(Fuente: Shenoy, Red de Aprendizaje)

El Ceibo, Bolivia

El Ceibo es uno de los más grandes exportadores de cacao orgánico del mundo. Ha vendido a compradores internacionales desde 1987 y ahora es una asociación de 46 cooperativas de cacao. Una de sus tácticas estratégicas ha sido evitar intermediarios. Otra consiste en diferenciar el producto, originalmente mediante la certificación orgánica y, de forma más reciente, fabricando sus "chocolates de patrimonio" marca El Ceibo. Además, para aumentar su tamaño, la organización se ha expandido desde la base.

El Ceibo crece absorbiendo pequeñas asociaciones y cooperativas de productores de cacao que se han formado por su propia cuenta. Cuando se unen a la asociación, los productores-

miembros comienzan a participar en la comercialización, fabricación y otras fases de la cadena de producción, rotando de trabajo en trabajo en la fábrica y las oficinas de El Ceibo. La gerencia y los administradores son todos miembros, y una asamblea de representantes de cada grupo dirige la organización. Además, los productores cuentan con los servicios de capacitación de la unidad técnica y tecnológica de El Ceibo, que también establece las medidas que garantizan que se cumplan los estándares de calidad.

(Fuente: Galleguillos, Red de Aprendizaje)

La Junta Nacional del Café, Perú

La mayor parte de las cooperativas del Perú colapsó a comienzos de la década de los 90, junto con otras asociaciones agrícolas. Las políticas de liberalización y privatización, en combinación con la violencia en el “corredor del café” del país, destruyeron las instituciones de los agricultores que gozaban del respaldo del gobierno. Se desconfiaba profundamente de las cooperativas, que eran percibidas como ineficientes y corruptas, y las cooperativas azucareras, algodóneras y ganaderas que habían surgido con la reforma agraria habían fracasado hace poco. ¿De qué manera podían superar estas circunstancias adversas las cooperativas cafetaleras?

Doce cooperativas cafetaleras sobrevivientes se reagruparon en 1993 para formar la Junta Nacional del Café (JNC) con el propósito de representar sus intereses y buscar un camino hacia adelante. Un manejo eficiente y transparente fue establecido como primera prioridad. También decidieron posicionar las cooperativas con la oferta de una garantía de calidad para los compradores, lo que debía arrojar mejores precios para los productores. Fomentaron alianzas estratégicas públicas y privadas, y se propusieron ofrecer servicios de negocios a los productores: acceso al mercado, información sobre tendencias de precios y apoyo en materia de administración de empresas. Desde que se reinventó a sí misma como empresa, la asociación llegó a agrupar 80 cooperativas con casi 50.000 miembros.

La JNC también guió a un grupo de organizaciones de agricultores en el desarrollo de una agenda de cabildeo político basado en la experiencia y logró el retiro de una nueva ley que imponía la doble tributación a las cooperativas. El grupo participó en una plataforma sobre políticas agrícolas, que congregó a varias de las partes interesadas, la Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO), y sus argumentos ayudaron a reorientar la atención de CONVEAGRO hacia los problemas fundamentales de los pequeños agricultores, como ser los impuestos que recaen sobre las ventas a las cooperativas, el acceso a los programas públicos de aprovisionamiento, y las políticas que definen y diferencian los productos de alta calidad para su comercialización.

(Fuentes: Castillo, Red de Aprendizaje; <http://www.esfim.org/farmers-forum-2012-side-event-linking-research-to-advocacy-in-farmers-organizations>)

¿Qué tienen en común las organizaciones que realmente trabajan para los pequeños productores agrícolas? Castillo ha descrito varios factores esenciales en la Red de Aprendizaje que dan más poder a las asociaciones de agricultores y les otorgan una perspectiva sostenible:

- Participación voluntaria en una agenda transparente, basada en unos pocos asuntos de interés común.
- Gerencia calificada que escucha las necesidades de los miembros y se adapta a ellos y a las exigencias de los mercados.
- Legitimidad y credibilidad en círculos políticos, con una defensa de sus derechos basada en la experiencia y en las alianzas, buena capacidad de negociación y habilidad para supervisar la implementación de acuerdos y leyes.
- Capacidad de reinventarse a sí mismas y de adaptarse a un entorno variable.

Algunos de estos elementos se pueden observar en varias de las cooperativas exitosas de agricultores descritas más arriba, en las que la capacidad de tomar decisiones y de actuar de forma colectiva e individual da nueva forma a las organizaciones de manera constante. Además, la mayoría de ellas demuestran talento para reinventarse a sí mismas en respuesta a las variables demandas del mercado y a las necesidades de los miembros, o en respuesta a una crisis. En un contexto marcado por la escasez de recursos, la inestabilidad de precios y la incertidumbre con respecto al clima, la adaptación continua es esencial. En el curso de un proceso de estas características, las cooperativas muchas veces vienen a ofrecer un conjunto de servicios. Algunas organizaciones exitosas comienzan a atender una necesidad específica e inmediata entre la gente pobre y luego expanden sus servicios en el marco de una misión más amplia de comercialización. Un ejemplo en el sector hortícola es la Central de Cooperativas de Servicios Sociales de Lara (CECOSESOLA) en Venezuela, descrita brevemente en la sección 5.3. CECOSOLA comenzó a trabajar en 1967 como servicio funerario, luego también con un servicio de buses; recién en 1983 comenzó a abrazar los mercados de los agricultores por los que se la conoce ahora. Desde entonces se ha diversificado aún más con servicios de salud y llegó a crear su propio hospital (Michelutti, 2012). En el caso de la cooperativa Bukonzo en Uganda (recuadro 4.1), la ampliación de los servicios permitió flexibilidad a una serie de empresas agrícolas en el uso de distintos beneficios.

Como sostiene Castillo, la condición previa para todo esto es una gestión efectiva, basada en un enfoque empresarial, con un liderazgo competente que surge directamente ya sea de los miembros de la base o de profesionales contratados profundamente sensibilizados con los problemas que se manifiestan. La cooperativa lechera Muki, en Kenia (Recuadro 4.1), es un ejemplo de una organización que comenzó de cero –con un grupo de diez agricultores lecheros– y que se transformó en el camino. A la larga, la organización creó su propia empresa de procesamiento para resolver los problemas recurrentes de los pequeños productores de leche y aprovechar las

ventajas de un mercado que se había abierto recientemente.

Cabe destacar que la cooperativa Muki no comenzó como sociedad de comercialización, sino como asociación de ahorro y crédito. Las finanzas como fundamento la vinculan a otras dos historias de éxito, los grupos Bukonzo Joint y Sri Devi (recuadro 4.1), lo que significa que es posible que los servicios financieros representen una función importante de las cooperativas agrícolas en el futuro más inmediato, tan importante como la compra de insumos agrícolas y la venta de productos. Para la mayoría de las pequeñas propiedades agrícolas, como para cualquier otra empresa, el crédito es un elemento vital. Como lo señala Caecilia Widyastuti, miembro de la Red de Aprendizaje, en su estudio de caso sobre distintas organizaciones, la exclusión de las instituciones financieras formales puede dejar a los pequeños productores adeudando gran parte de su cosecha como pago en especie a comerciantes-prestamistas informales: no pueden llevar estos productos a la cooperativa local ni a ningún otro comprador. Reflexionando sobre las cooperativas Nyakatonzi y Bukonzo, en Uganda (recuadros 4.1 y 4.3), Medius Bihunirwa y Mohammed Shariff sostienen que “los programas de ahorro y crédito no constituyen solamente estructuras complementarias de apoyo para una comercialización colectiva o la satisfacción de las necesidades de flujo de caja de sus miembros, sino la estructura misma que sustenta y hace realidad los beneficios percibidos o reales de los planes institucionales”.

Si es que estos casos dan cuenta de que las organizaciones económicas de los agricultores necesitan repensar su papel en el mercado globalizado, existen pruebas de que algunas lo están haciendo. Por ejemplo, la Federación de Agricultores de África Oriental (EAFF), institución que representa a las organizaciones de agricultores de cinco países, estableció nuevas prioridades en una consulta realizada en junio del 2011. Ahora, el financiamiento y la comercialización juntos encabezan su agenda. Dice la organización: “Actualmente la EAFF está prestando más atención al fortalecimiento de sus miembros en el desempeño de su función principal, el suministro de servicios financieros a los productores” (EAFF, 2011).

4.2.1 Organizaciones de productores que enfrentan una mayor competencia y fragmentación

Una razón por la cual las organizaciones de productores necesitan estar preparadas para adaptar y cambiar sus estrategias es que la globalización y sus impactos en los mercados agroalimentarios han cambiado el entorno económico y social en las que operan. Aunque los esfuerzos realizados para incorporar a los pequeños productores agrícolas a las cadenas de valor ofrecen nuevas oportunidades para “cooperar para competir”, también es cierto que los agricultores individuales se topan con más comerciantes y compradores en las puertas de la propiedad agrícola y en los mercados locales. Las crecientes exigencias de los consumidores urbanos en cuanto a cantidad, calidad y variedad impulsan esta ampliación de oportunidades de negocios en el campo.

La cantidad de comerciantes y compradores que compiten para agruparse y garantizar la oferta ciertamente puede crear oportunidades para los pequeños productores agrícolas, a fin de que ejerzan su capacidad de toma de decisiones y de acción, y aumenten su poder de negociación. No obstante, si bien los precios bajos hacen sufrir a los agricultores, un mercado con precios en ascenso puede liquidar las organizaciones de agricultores cuando los miembros venden sus productos de forma extraoficial a los comerciantes, rompiendo los contratos y acuerdos (recuadro 4.2). Asimismo, una demanda cada vez mayor de trabajadores en algunos lugares está elevando los salarios a niveles que no pueden darse el lujo de pagar las empresas sociales, como el aumento del 360% de los salarios de los trabajadores agrícolas cafetaleros en el Perú durante un lapso de cuatro años (sección 2.3.4). Monterroso, miembro de la Red de Aprendizaje, informó sobre la escasez de mano de obra y un aumento de los salarios en Guatemala, y Asthana observó que los crecientes costos laborales en la India están haciendo más atractiva la mecanización.

Las cooperativas tienen que realizar grandes inversiones en sus programas colectivos de comercialización, y es posible que no tengan el

margen de acción suficiente como para ofrecer precios competitivos a los agricultores en todo momento. El estudio de caso realizado por Mainza Mugoya para la Red de Aprendizaje encontró que una organización de productores de cereales en Kenia, la cooperativa Marenyo, mantiene bajos los precios que se pagan en las puertas de la propiedad agrícola para garantizar que la cooperativa obtenga una ganancia. Este grupo incurre en altos costos para la agregación de los productos, comprando maíz de tan lejos como Uganda, y también debe ofrecer un precio atractivo a los compradores en el dinámico mercado del maíz de Kenia.

Es posible que este entorno competitivo dé un golpe adicional e indirecto a las organizaciones que participan en el movimiento del comercio justo. Junto con otros miembros de la Red de Aprendizaje, Lorenzo Castillo ha sostenido que Fairtrade se está dedicando más a mantener bajos los precios. Los pequeños productores entre los miembros han expresado su preocupación en el sentido de que las primas que apoyan el empoderamiento de las organizaciones de los pequeños productores agrícolas han perdido su papel de Etiquetado de Fairtrade (IIED, 2010; Clark y Walsh, 2011; Fairtrade International, 2011; CLAC, 2011).

En respuesta a estos desafíos provenientes de mercados cada vez más competitivos y exigentes, los gobiernos y las instituciones de desarrollo han buscado incorporar las organizaciones de productores a las cadenas de valor con el objetivo de conseguirles relaciones más ventajosas con determinados compradores. Gracias a este enfoque basado en la lógica de las cadenas de valor, los pequeños productores agrícolas están obteniendo un mejor acceso al financiamiento formal, la asistencia técnica y otros servicios suministrados por intermediarios u ONG. Pero la multiplicación de las cadenas de valor individuales, los proveedores de servicios y las instituciones financieras no han fomentado la coordinación entre las cadenas de valor. Este punto fue planteado por algunos participantes en el primer Seminario de Provocación del Programa de Conocimientos:⁷ sostuvieron que los enfoques basados en la lógica de las cadenas de valor muchas veces debilitan la acción colectiva antes que fortalecerla.

7. <http://www.iied.org/provocation-seminar-series-producer-agency-agenda-make-markets-work-for-poor>

Recuadro 4.2 El problema del alza de los precios

Lorenzo Castillo, gerente de la Junta Nacional de Café del Perú, en el marco de discusiones sostenidas en la Red de Aprendizaje observó que los elevados precios internacionales del café debilitan a las cooperativas asociadas. Los mejores precios internacionales y un mayor número de compradores que compiten han elevado las cantidades que los agricultores venden individualmente de manera extraoficial, en vez de hacerlo a través de su cooperativa. Entre 2009 y 2011, durante un proceso de expansión del mercado, el porcentaje de las exportaciones de café peruano vendido a través de las cooperativas se redujo de casi el 20 al 15%. Por el contrario, los precios bajos inducen a los agricultores a retornar a sus organizaciones a reclamar las ventajas de la negociación colectiva y/o los precios y primas de Fairtrade. Por tanto, mientras los precios fluctúan, los agricultores se mueven entre las dos opciones de ejercer su capacidad de tomar decisiones y de actuar de forma individual o colectiva a través de sus organizaciones. Esto pone en grandes aprietos a las organizaciones, ya que existe la posibilidad de que las cooperativas incumplan sus propios contratos.

Durante una visita de campo en el Perú, los organizadores de la asociación de agricultores CEPICAFÉ le contaron a la Red de Aprendizaje de un patrón similar. CEPICAFÉ garantiza un precio mínimo a sus miembros, volviéndola muy atractiva cuando los precios están bajos; pero los precios altos desafían la lealtad de los miembros y ponen a prueba la solidez de la organización, dijeron.

Otras cooperativas visitadas por miembros de la Red de Aprendizaje en Indonesia y Uganda señalaron que tenían problemas para retener a los miembros en épocas en que los precios cambiaban. En algunos casos es posible incluso que fluctuaciones menores que se registran en el mercado se reflejen entre los miembros de una organización. En la India, Srikantha Shenoy informó a la Red de Aprendizaje que la lealtad de los miembros constituye un problema interno de la cooperativa de productores de areca y cacao CAMPCO. CAMPCO estableció una sociedad de carácter lucrativo con Nestlé India, fabricando cacao y productos de chocolate (recuadro 4.1). Pero Shenoy escribe que, según la junta directiva de CAMPCO, los miembros son “inconstantes” y “tienden a cambiar de parecer incluso por beneficios marginales”.

Pero actualmente la acción colectiva es tan requerida como siempre para determinar las reglas de estos mercados cambiantes y garantizar su sostenibilidad. Los participantes en el debate de este Seminario de Provocación exploraron las estrategias “horizontales” como posible solución. A diferencia de la “integración vertical”, que busca conectar a un grupo de productores con un comprador de la parte posterior de la cadena de producción, este tipo de estrategias reconocerían la realidad de que la mayoría de los productores no están formalmente organizados como sociedades de comercialización. Los instrumentos que ayudan a los agricultores no organizados deberían aumentar las recompensas o el nivel de inclusión de todo un sector, por ejemplo, mediante acuerdos de competitividad o impuestos de exportación.

4.2.2 Es posible que la tecnología redefina los papeles de las organizaciones de productores

Conjuntamente con una mayor demanda en el campo, la tecnología de la información está permitiendo a los agricultores individuales actuar de forma más directa en los mercados. En el África oriental, por ejemplo, los agricultores han comenzado a utilizar teléfonos celulares para averiguar los precios vigentes en el mercado –cerrando la brecha de información existente entre agricultores y comerciantes–, así como a negociar e incluso realizar cobros (recuadro 3.10). Tradicionalmente son las organizaciones de productores las que han desempeñado estas funciones. En realidad, las cooperativas ahora tienen menos que ofrecer, a no ser que se adapten desarrollando nuevos beneficios colectivos.

Desde luego que la tecnología también puede ser de utilidad para los grupos de agricultores antes que volverlos obsoletos. Además, es posible que esto cambie el terreno de acción más allá de las organizaciones formales. Shenoy ha descrito un ejemplo sencillo en la Red de Aprendizaje: un grupo de autoayuda de agricultores de la India que comenzó a utilizar balanzas electrónicas luego de que la intervención de una ONG los conectara directamente con los molineros. Las balanzas reemplazaron los instrumentos inexactos de medición que los intermediarios habían empleado claramente para engañar a los productores. Para continuar siendo competitivos, los comerciantes locales también recurrieron al uso de balanzas electrónicas, de manera que los agricultores que no formaban parte de la organización también se beneficiaron con la mejora de la precisión de las mediciones, esto sin realizar esfuerzo alguno para suprimir a los intermediarios.

4.2.3 Es posible que los intermediarios fomenten la organización, pero no necesariamente la capacidad de tomar decisiones y de actuar

Cuando se examina la forma en que los pequeños agricultores se relacionan con las organizaciones formales, es importante tener en cuenta quién crea y controla estos grupos, y qué función desempeña la capacidad de tomar decisiones y de actuar de los agricultores en la determinación de estas actividades. En los países en vías de desarrollo las cooperativas fueron creadas en su mayoría por los gobiernos, y se les exigió formar parte de la organización de comercialización de la cooperativa y vender sus productos a ésta, una experiencia que llevó a muchos a desconfiar de las cooperativas (tema analizado en Magnus y Piters, 2010).

El liderazgo o patrocinio de un intermediario constituye un potencial conflicto con la capacidad de toma de decisiones y de acción de los pequeños productores agrícolas. Además, este tipo de programas verticalistas pueden ser costosos. El estudio de Natawidjaja para la Red de Aprendizaje realizado en Indonesia describe cómo la presión de un gobierno para crear asociaciones colectivas condujo a fracasos de proporciones. En las décadas de los 80 y los 90, miles de cooperativas establecidas en las aldeas recibieron insumos subvencionados y apoyo crediticio. La política tuvo por resultado trillones de rupias (cientos de miles de dólares) en préstamos impagos y fue

abandonada en 1998. En el 2005, una política similar respaldó una federación de agricultores conocida como la Gapotkan. Nuevamente el apoyo, que se movía en el orden de los trillones de rupias, ha sido absorbido por los grupos, y según Natawidjaja no existen señales de que se hubiera desarrollado la capacidad de toma de decisiones y de acción por parte de los agricultores.

Desde los años 80, la liberalización de los mercados y la retirada del Estado de la economía han permitido a nuevos actores ocupar el espacio cedido (Murphy, 2010). Hoy en día algunos productores se organizan como grupos económicos, pero en muchos casos fuerzas externas que van desde organizaciones de la sociedad civil hasta proveedores minoristas privados y otros proveedores de servicios están interviniendo para establecer nuevas organizaciones de productores o reorganizar las antiguas. A veces los comerciantes han establecido organizaciones de productores para agregar y programar la producción, lo que garantiza grandes y constantes cantidades que pueden continuar vendiendo a compradores más grandes. Algunos grupos se formaron en respuesta a las exigencias del mercado, especialmente de certificación, como la organización Jatirogo en Java central, que fundó una cooperativa para trabajar con un exportador de azúcar orgánico que necesitaba seleccionar cantidades mayores de un producto certificado (recuadro 3.8). Las empresas transnacionales interesadas en el suministro de alimentos de los países en vías de desarrollo pueden asociarse con ONG capaces de garantizar que los productos de los pequeños agricultores sean agregados y cumplan las exigencias de la empresa; este tipo de operaciones con frecuencia es “subvencionado” por fondos internacionales de cooperación. El estudio de Natawidjaja sobre cuatro grupos de agricultores en Indonesia es representativo de la experiencia general que se ha hecho en la Red de Aprendizaje: solamente uno de los cuatro grupos fue fundado por agricultores y desarrollado mediante el fortalecimiento interno de las aptitudes y los recursos de los miembros, y expandiendo sus opciones en el mercado sin insumos externos.

Las organizaciones iniciadas desde afuera, ya sea por los gobiernos, la sociedad civil o el sector privado, pueden seguir agendas que no concuerdan con las limitaciones, necesidades y aspiraciones de los agricultores.

Los intermediarios pueden interpretar la organización *per se* como instrumento para lograr sus objetivos, y no toman en cuenta si este enfoque apoya o restringe la capacidad del agricultor de tomar decisiones y de actuar.

Los gobiernos y las ONG que han decidido apoyar a los pequeños productores agrícolas están arriesgando crear una mayor dependencia antes que desarrollar en ellos la capacidad de tomar decisiones y de actuar. Algunos pequeños productores expresan su desconfianza de las cooperativas justamente por esa razón: entienden los programas como dádivas que tienen el propósito de fomentar lealtad política antes que promover los intereses de los agricultores. En la Red de Aprendizaje, Rwakakamba registró esta desconfianza entre los productores de maíz en Busia, Uganda, quienes también se quejaron de que las asociaciones locales de agricultores eran encabezadas no por agricultores en ejercicio de su actividad, sino por funcionarios retirados desconectados de los intereses de los pequeños propietarios agrícolas. Las asociaciones locales son miembros de la Federación Nacional de Agricultores de Uganda (UNFFE), una organización de orientación política que, sostiene Rwakakamba, está desconectada de los pequeños agricultores y sus necesidades económicas cotidianas. Una iniciativa apoyada por la agencia holandesa VECO está intentando llevar un enfoque más empresarial a la asociación de agricultores del distrito de Busia. Pero este esfuerzo tiene un futuro incierto por el hecho de que el financiamiento proveniente de VECO es de tiempo limitado y porque muchos de los productores de maíz están prosperando fuera de la asociación.

Sin embargo, las instituciones de apoyo se están volviendo más sensibles con respecto a la necesidad de desarrollar las capacidades de los productores y alentar su capacidad de tomar decisiones y de actuar, en vez de ayudar a crear dependencia. Muchos programas buscan mejorar las habilidades de los participantes de relacionarse con los mercados, y es posible que incluyan una estrategia de salida desde el comienzo de una intervención que prevé la forma en que los agricultores pueden asumir la responsabilidad plena de sus propias organizaciones y sus propios destinos. Como se analiza en la sección 4.1.2, un próximo paso fundamental para las instituciones de desarrollo con visión de futuro consiste en cuidar de que la proliferación de las

organizaciones de apoyo y de los proveedores de servicios –así como de las iniciativas individuales de cadenas de valor– no debilite la acción colectiva allí donde más se la necesita.

4.2.4 Las organizaciones no representan necesariamente los intereses de los pequeños productores

Existen, aparte de la influencia que ejercen los organizadores externos, otras razones por las que las cooperativas no consiguen representar los intereses de los pequeños productores. Mientras más poderosas se vuelven las organizaciones de agricultores, económica y políticamente, con mayor probabilidad son absorbidas y controladas por una sección elitaria de la comunidad. La estructura del poder en las cooperativas generalmente reproduce las desigualdades tradicionales siguiendo diferencias de clase, etnia y género. Aquellos agricultores con la menor visibilidad y cantidad de recursos también son marginados y son los que se llevan la peor parte en las negociaciones dentro de la organización. En la Red de Aprendizaje, Diego Muñoz observó a las organizaciones económicas campesinas en Bolivia, que a menudo parecen servir de trampolín a aquellos agricultores con la mayor cantidad de recursos para pasarse a cooperativas o empresas sociales más influyentes y eficientes. Esto lleva a los productores más pobres a ser representados por las organizaciones más débiles (Muñoz Elsner *et al.*, 2004).

Entre las cooperativas más antiguas en África y el sur del Asia que han sobrevivido a la transición de organizaciones controladas por el gobierno hacia un mercado más abierto, muchas ya no cuentan con un cuerpo de pequeños productores agrícolas. En el caso de la Unión de Cooperativas de Agricultores Nyakatonzi en Uganda, investigadores de la Red de Aprendizaje han observado que la necesidad de una oferta constante ha llevado a una cooperativa de agricultores a comprar sus productos principalmente de comerciantes privados, debilitando sus lazos con la comunidad productora y desmejorando los beneficios que le ofrecen a ésta (recuadro 4.3). El estudio de Mugoya para la Red de Aprendizaje sobre la cooperativa Nkwerwa Taranta, en Tanzania, se encontró con una situación similar: una cooperativa que le fallaba a sus miembros con respecto a sus funciones esenciales y que funcionaba básicamente como agente para los comerciantes.

Recuadro 4.3 Comparando cooperativas: Nyakatonzi y Bukonzo en Uganda

En los mercados exigentes y competitivos muchas cooperativas de productores luchan porque sus miembros continúen vendiendo sus productos a través de la organización, pero algunas de ellas todavía tienen una gran cantidad de miembros leales. En la Red de Aprendizaje, los estudios de caso comparativos realizados por Bihunirwa y Shariff sobre de Uganda analizan las débiles y fuertes relaciones entre dos cooperativas y sus miembros.

Nyakatonzi: una cooperativa sobreviviente

La Unión de Cooperativas de Agricultores Nyakatonzi es una de las pocas cooperativas que han sobrevivido a las políticas de liberalización en Uganda. Esta asociación de 63 sociedades cooperativas de base contaba con financiamiento estatal hasta las reformas de las décadas de los 80 y 90, cuando comenzó a perder miembros debido a que los agricultores dejaron de vender sus productos a la cooperativa y comenzaron a vender a compradores privados. Actualmente, la cooperativa es administrada de forma privada y conserva algo de su enfoque tradicional vertical, pero ha dejado de contar con la participación activa de más de la mitad de sus 15.000 miembros oficiales. Bihunirwa y Shariff escriben: "Por un lado la gerencia está obligada a permanecer en funcionamiento, pero con una base normalmente débil la asociación hasta ahora sólo atrae a un segmento de agricultores y comerciantes relativamente pequeño que puede funcionar bajo el nuevo modelo de negocios".

En este nuevo modelo de negocios, los comerciantes proveen la mayor parte de la oferta de la cooperativa. Desde la perspectiva de Nyakatonzi, el problema de tratar con los pequeños agricultores es que la mayoría de ellos no puede darse el lujo de dejar que sus productos permanezcan en los depósitos de la cooperativa por dos o seis meses antes de que ésta venda y ellos puedan cobrar; en lugar de ello, a menudo retiran sus productos para venderlos a comerciantes contra efectivo y por adelantado. Un programa de crédito que les había ofrecido la cooperativa fracasó por las altas tasas de mora, dejando a la organización sin una forma de atender las necesidades financieras de estos agricultores.

En vez de ello, Nyakatonzi ha decidido desacoplar en gran medida su éxito en los negocios de la participación de los agricultores. Las ganancias de la cooperativa están aumentando, pero sólo una pequeña minoría de la comunidad agrícola tiene acceso a las recompensas. Los autores informan de una actitud un tanto pasiva entre las sociedades afiliadas que trabajan con la asociación, tal vez un síntoma de los débiles lazos que los unen.

Bukonzo: café y crédito

Bihunirwa y Shariff comparan esta asociación con la Bukonzo Joint Cooperative Society, de fecha más reciente (fundada en 1991), cuyas opciones de carácter flexible permiten a los agricultores afiliarse a asociaciones de ahorro y crédito, y luego trabar relaciones comerciales con la cooperativa en una variedad de términos (recuadro 4.1). Aunque los mercados locales de café son fieramente competitivos, los autores informan que los miembros de los grupos de comercialización de Bukonzo no desertan fácilmente por los beneficios de corto plazo ofrecidos por los comerciantes. Se considera que la organización se ha estabilizado y elevado los precios del mercado con el tiempo, y la política de reclutamiento está cuidadosamente orientada a construir sociedades de largo plazo. Parece probable que sean las asociaciones de crédito las que hacen posible esta perspectiva de largo plazo. Pero, más allá de ello, es evidente que existe una cultura de control local en Bukonzo. Fue la presión ejercida por los miembros, por ejemplo, la que empujó a la organización a experimentar con la comercialización para fines de exportación.

4.3 Estructuras informales para la acción colectiva

Aunque la mayoría de los pequeños productores agrícolas no está organizada en estructuras formales y orientadas hacia el mercado, la mayoría forma parte de redes tradicionales y/o sociales que también pueden servir de conducto para relacionarse con los mercados. Existen muchas oportunidades fuera de las organizaciones formales para ejercer la capacidad de toma de decisiones y de acción económica de manera colectiva y “cooperar para competir”. Esto puede ser algo tan simple e informal como unos vecinos que acuerdan producir el mismo cultivo para atraer a los intermediarios o transportar los productos conjuntamente al mercado.

Por otro lado, también son posibles las organizaciones sofisticadas de tipo informal o temporal. Un estudio de la Red de Aprendizaje destacó el caso de pequeños productores que comercian con *matoke* o plátanos de freír en la región de Kasenda, en Uganda (recuadro 4.4). Estos productores comienzan a coordinar sus actividades sólo en la época de cosecha; juntan sus productos, utilizan teléfonos celulares y

redes de parientes para estudiar el mercado, y designan representantes de las comunidades para negociar las ventas y manejar el dinero.

Las redes familiares son importantes para la comercialización informal de *matoke*, y esto se refleja también en los casos de la Red de Aprendizaje referidos a América Latina. El equipo de investigación de Ranaboldo estudió a agricultores de la Argentina, Bolivia y el Perú que comercializan sus productos con identidad cultural, valiéndose del “valor de la diferencia” como estrategia (recuadro 3.9). Un elemento común en estos casos es que, aunque los agricultores están comenzando a concentrarse en los mercados urbanos y de turismo “modernos”, las redes de familias extendidas y de parentesco (basadas en relaciones como los padrinos y los ahijados, frecuentes en la región andina) continúan siendo esenciales para establecer sistemas de producción y comercialización. Estas redes tradicionales organizan el intercambio y la reciprocidad de favores y responsabilidades, y muchas veces pueden ser más importantes que las relaciones familiares. Estos sistemas pueden ser tan complejos y sofisticados como los sistemas formales.

Recuadro 4.4 Organización temporal e informal de agricultores de *matoke* en Kasenda

Los pequeños agricultores que cultivan *matoke* en la región de Kasenda, en Uganda, se han organizado para aumentar sus utilidades. Pero lo hacen sin la intermediación de una cooperativa formal o una asociación de agricultores, y coordinan sus actividades solamente en la época de cosecha.

Mientras el *matoke* madura en las plantaciones, los agricultores con parientes en las ciudades de Kampala y Fort Portal los llaman para averiguar los precios que se están pagando en los mercados. Esta información es difundida por toda la región a través de informantes de las comunidades, preparando así a cada uno para negociar con los compradores al por mayor. Se identifican los miembros de las comunidades que gozan de la confianza de éstas, los que coordinarán la comercialización y negociarán en nombre de los otros agricultores. Estos representantes encuestan a las familias para evaluar la cantidad y el tamaño del *matoke* que se espera tener para la cosecha.

Como próximo paso estos negociadores se ponen en contacto con los compradores para discutir volúmenes y precios. Una vez determinados estos, los agricultores establecen dos centros de recolección y los días para la recolección de la cosecha. En estos días de mercado los representantes de las comunidades conducen las negociaciones finales y proceden a realizar los cobros. Distribuirán el dinero a los agricultores de acuerdo con los términos acordados con ellos, completando así el ciclo de la comercialización colectiva hasta la próxima cosecha.

(Fuente: Red de Aprendizaje, Bihunirwa y Shariff)

En Bolivia, Nico Tassi estudió a los productores indígenas aimaras, cuyos lazos de parentesco los conectan con una red de comercio que se extiende por la región andina y se impone en los mercados de algunas ciudades grandes, como en el mercado de la carne en La Paz, controlado en un 90% por aimaras. Entre los pequeños productores ganaderos estudiados, la carne es distribuida a más de 2.000 carnicerías en La Paz a partir de criterios de parentesco. La relación entre los diferentes actores que forman parte de esta cadena (productores, comerciantes y minoristas aimaras) combina el interés económico con la confianza mutua y el control social, de manera que una serie de acuerdos verbales permite la circulación de apreciables cantidades de productos. Este tipo de capital social es ampliamente utilizado por los pequeños comerciantes en todo el mundo para superar las barreras típicas de los mercados de productos de consumo masivo en los países en vías de desarrollo: la debilidad de las instituciones de mercado y la información imperfecta (Minten, 2007).

En el contexto concreto de un Estado débil es posible que tampoco existan instituciones capaces de garantizar un contrato formal de manera efectiva, mientras que las relaciones basadas en la confianza mutua y el capital social en las redes informales pueden ser altamente efectivas (Minten, 2007). "Informal" no significa "poco coordinado". Lejos de llevarse a cabo de manera distante, muchas veces el comercio informal y tradicional se caracteriza por elevados niveles de coordinación, basados en redes de confianza.

Ranaboldo pide prestar más atención a este tipo de estructuras informales. "Esto de ninguna manera significa que estas redes sean inmunes a los conflictos o que sean en sí mismas más justas o equitativas", escribe; "se trata simplemente de que su arraigo y persistencia, su habilidad para realizar cambios internos dinámicos para adaptarse a nuevos contextos, sus extensas redes sociales y su poder implica que no pueden ser pasadas por alto".

4.4 Los factores que motivan las decisiones de los agricultores en cuanto a las organizaciones

Ya sean sus organizaciones de carácter formal o informal, los agricultores individuales formarán parte de grupos o redes para obtener beneficios

económicos y apoyo social. Permanecen unidos mientras esos beneficios son significativos y puede que sientan la tentación de abandonar el grupo cuando el mercado en general les brinde ofertas más interesantes, pero también es posible que no decidan romper los lazos colectivos, conservando esta red de protección incluso cuando acepten trabajos no ligados al sector agrícola en las ciudades. Los lazos establecidos pueden incluir relaciones con comerciantes, de manera que, por ejemplo, algunos productores de cacao insisten en vender una parte de su cosecha a "su" comerciante, incluso cuando una empresa les está ofreciendo un mejor precio; la imagen invertida de las ventas extraoficiales.

Cuando no pueden conseguir la oferta constante que necesitan, es posible que las cooperativas formales, del mismo modo que otros compradores en los mercados formales, califiquen a los agricultores de "inconstantes" o "poco fiables" (recuadro 3.7). Pero lo que realmente son los agricultores es empresarios –y actores sociales– que actúan bajo estrictas limitaciones: no cambiarán sus prácticas a no ser que los incentivos superen los costos y riesgos inherentes a los negocios y a la pertenencia a las organizaciones. Estas prácticas normalmente incluyen un abanico de múltiples actividades que se renueva constantemente. Muchos agricultores que forman parte de organizaciones para dedicarse a ciertas actividades comerciarán individualmente con otros productos al mismo tiempo. Además, el ingreso a las organizaciones y la salida de ellas de acuerdo con los cambios en los precios, la comercialización y los beneficios sociales concuerdan con este enfoque flexible; en realidad, son la base de la capacidad de adaptación de estos agricultores.

Un representante de La Florida, una de las cooperativas que pertenece a la Junta Nacional del Café del Perú (recuadro 4.1), hace poco lo ponía de la siguiente manera: "Nadie entrega los productos simplemente por amor a la cooperativa; entregamos los productos en la medida en que la cooperativa hace una mejor propuesta económica al miembro en términos de precios y servicios adicionales" (Manero, 2012). Por consiguiente, la decisión del pequeño productor agrícola de ser leal a una organización o de salirse de ella es una expresión de su capacidad de toma de decisiones y de acción individual.

Las estructuras colectivas propuestas y financiadas por el Estado, las ONG o las empresas privadas ofrecen incentivos a los que pueden o no responder los agricultores; lo que a menudo puede ser parte de las estrategias de diversificación de ingresos de los pequeños productores. Pero las ventas extraoficiales lo pueden ser también: uno de los desafíos más persistentes que plantea la comercialización colectiva.

Las ventas extraoficiales pueden ser interpretadas como la evasión de una estructura de poder por parte de los agricultores que es ineficiente o irrelevante para ellos, o simplemente como un acto oportunista para elegir la mejor entre varias opciones. Con respecto a la cooperativa CEPICAFÉ en el Perú (recuadro 4.2), las razones mencionadas que explican las ventas de carácter extraoficial incluían la pesada burocracia, los términos de pago desfavorables que rigen en la cooperativa, los insumos y servicios ineficientes, y la falta de incentivos para generar lealtad. En comparación, una cooperativa local platanera que ofrecía servicios de salud y otros beneficios sociales reportó un alto nivel de lealtad, lo que insinúa que para los beneficiarios estos servicios eran tan importantes como los incentivos de precios. Cabe destacar que mientras más alejados viven los agricultores, más relevantes se vuelven los servicios.

Esto nos devuelve al contraste entre las cooperativas Nyakatonzi y Bukonzo, en Uganda (recuadro 4.3). Debido a que su sistema de almacenamiento priva de efectivo a los pequeños agricultores, los miembros de Nyakatonzi retiran sus productos de los depósitos y a sus grupos de la cooperativa. Por su lado, Bukonzo ha desarrollado su base mediante servicios financieros populares, y su estructura flexible incluso permite a los agricultores pertenecer a la organización al mismo tiempo que comerciar fuera de ella.

Otro ejemplo de una organización formal pero flexible proviene de la investigación realizada por la Red de Aprendizaje en Nicaragua. Guharay estudió un mercado de agricultores en el que las familias, especialmente las mujeres, eran alentadas a participar en grupos comunitarios, los que posteriormente pasaron a ser *organizaciones de productores "ecológicos"*

(EPO). Más adelante las EPO se fusionaron con grupos de empresas locales y, finalmente, fueron formadas sociedades de comercialización o cooperativas. No todo aquel que comenzó a transitar por este camino se unió a las cooperativas, pero ninguno fue dejado atrás; los agricultores continúan participando en ellas desde la forma de organización que han escogido. En general, se puede esperar que las instituciones que conceden márgenes de libertad de estas características a la capacidad de toma de decisiones y de acción, atraen a más pequeños agricultores.

Otras conclusiones de la Red de Aprendizaje ponen de relieve que algunas formas de organización son impuestas por el mercado, especialmente por el requisito de la certificación, la que usualmente sólo puede ser otorgada a un grupo. En los casos del cacao orgánico de Nicaragua y el azúcar orgánica de palma de Indonesia (sección 3.2.2), los compradores exportadores se acercaron a ambas organizaciones en búsqueda de nuevas fuentes de suministro. Pero la modificación de sus prácticas y la aceptación del reto de la certificación hubieran sido algo poco rentable sino imposible de lograr para los pequeños agricultores individuales. La concentración de los recursos, las economías de escala y la representación colectiva eran la única forma de aprovechar esta demanda en las cooperativas. Estas pueden ser también un camino para la adopción de tecnologías por las que se interesan los agricultores, como los cultivos más intensivos. Pero es importante tener en cuenta que los productores indonesios de azúcar de palma, por ejemplo, mientras venden su azúcar de exportación a través de una cooperativa, también venden el resto de sus cultivos en los mercados locales. Para ello dependen de otras modalidades de organización, tanto individuales como colectivas.

No sólo los mercados, sino también los propios productos pueden exigir estas modalidades. El carácter perecedero de los productos, por ejemplo, más que la organización estratégica, constituye un incentivo para apurar la venta. El estudio de Kinyua para la Red de Aprendizaje sobre los cultivadores de granadilla en Kenia explica que la fruta debe llegar a un depósito refrigerado dentro de las 36 horas de haber sido cosechada. Los pequeños productores no

pueden reducir el riesgo de deterioro de los productos, de manera que buscan transferir ese riesgo lo más rápido posible vendiendo a comerciantes locales. Para los productos menos delicados existen más opciones de compartir los riesgos: por ejemplo, en una cadena de valor de cacao orgánico estudiada en Nicaragua por Falguni Guharay, de la Red de Aprendizaje, los agricultores individuales asumen todos los riesgos hasta que venden sus granos de cacao a la cooperativa, que corre con los riesgos hasta que el cacao ha sido fermentado, secado, entregado y vendido a la compañía que fabrica Ritter Sport, la marca alemana de chocolate; el comprador alemán pasa a asumir el riesgo de exportar el producto de Nicaragua a Alemania, donde lo procesa y luego comercializa luego chocolates finos a nivel internacional.

Por último, varios miembros de la Red de Aprendizaje sostienen que las organizaciones

formales son necesarias para que los pequeños productores adquieran una voz política.

En discusiones sostenidas en la Red, estos miembros han puesto énfasis en que si bien la informalidad y las maniobras de corto plazo en los mercados pueden ser atractivas como opciones inmediatas, los agricultores no van a estar en condiciones de cambiar las reglas de los mercados o influir en otras políticas de central importancia para sus vidas sin actuar de forma colectiva y sin valerse de portavoces considerados legítimos por los gobiernos.

¿Pero están los propios pequeños productores agrícolas interesados en determinar las políticas de este modo? ¿Ven incentivos para organizarse y actuar en defensa de sus derechos, y qué impacto tienen verdaderamente? El próximo capítulo recoge estas preguntas y analiza cómo los pequeños productores agrícolas ejercen su capacidad de tomar decisiones y de actuar en el marco de la formulación de las políticas y de las estructuras de poder.

Conexiones y desconexiones entre los pequeños agricultores y las políticas



Reformulando el debate: la capacidad de tomar decisiones y de actuar de los pequeños productores en el marco de la formulación de las políticas

Argumentos actuales

- **Se da mayor prioridad al empoderamiento económico** que al político en la actualidad, época caracterizada por un desarrollo basado en la lógica de mercado.
- Los pequeños productores están **excluidos o no bien representados en los procesos formales** de formulación de las políticas. Aparte de unas pocas excepciones importantes, las instituciones del Estado normalmente son escasamente receptivas frente a los intereses de los pequeños agricultores; a menudo las políticas y los acuerdos comerciales tratan a las pequeñas propiedades agrícolas como una versión pequeña de las grandes propiedades.
- Por lo tanto, la atención de la sociedad civil y de la comunidad dedicada al desarrollo se concentra en acciones y medidas para ayudar a los pequeños productores a tener **acceso a las políticas del gobierno central y a las instituciones del Estado**, con el fin de que defiendan sus derechos e influyan en las reglas del mercado en su propio beneficio. Las federaciones nacionales de agricultores y las organizaciones de la sociedad civil son consideradas representantes legítimas de los pequeños productores, y estos defensores muchas veces discuten en términos altamente polarizados, por ejemplo, sobre el enfoque basado en la lógica de mercado, por un lado, y aquel basado en la lógica de los derechos ciudadanos, por el otro.

Preguntas para un nuevo debate

- Gran parte del debate actual es pertinente: es importante abrir espacios para los pequeños productores en la formulación de las políticas nacionales y en las instituciones del Estado, con una **representación legítima** ligada a las bases. ¿Están respondiendo las políticas planteadas a la situación actual de los pequeños productores o más bien a la situación en la que los líderes los quisieran ver? ¿Cómo puede la inclusión de la voz de los pequeños agricultores ayudar a garantizar que las políticas se ocupen de las **necesidades específicas de la agricultura a pequeña escala**?
- ¿Cómo pueden las organizaciones de la sociedad civil y los proveedores de servicios prestar apoyo a una defensa de derechos basada en la experiencia? ¿Qué clase de conocimientos necesitan tener los pequeños productores sobre las políticas, leyes y programas relevantes para tomar decisiones fundadas y plantear propuestas persuasivas?
- ¿Cómo se complementan **la capacidad de toma de decisiones y de acción política con la capacidad de toma de decisiones y de acción económica**? ¿Están los programas de desarrollo basados en la lógica de las cadenas de valor, pasando por alto la necesidad de ejercer influencia en las instituciones y modalidades del mercado que hacen trabajar a estos en favor de los pobres? ¿Cómo pueden los defensores de los derechos de los agricultores conectar sus propuestas con las necesidades económicas cotidianas de los pequeños propietarios agrícolas y aliarse con actores con una orientación más empresarial?
- ¿Allí donde el gobierno es débil o no goza de confianza, cómo pueden los pequeños productores generar **capacidad de toma de decisiones y de acción política y ciudadana independiente del Estado** o al margen de éste? ¿Cómo compiten las instituciones informales y las instituciones formales del Estado entre sí por legitimidad y poder?

En el presente capítulo analizamos cómo la capacidad de toma de decisiones y de acción de los pequeños productores en los mercados está relacionada con su capacidad de tomar decisiones y de actuar en los espacios

ciudadanos y en aquellos en los que se formulan las políticas, espacios en los que los productores pueden contribuir a dar forma a mercados que trabajen para ellos. En la época actual marcada por enfoques de desarrollo

basados en la lógica de mercado, a menudo se da más prioridad al empoderamiento económico que al empoderamiento político. Pero existe una relación de crucial importancia entre la capacidad de toma de decisiones y de acción política, y la capacidad de toma de

decisiones y de acción económica (recuadro 5.1). Los productores no sólo tienen que estar en condiciones de evaluar y actuar en mercados que cambian constantemente, sino de influenciar las reglas de los mercados en los que operan en consonancia con sus intereses.

Recuadro 5.1 Empoderamiento y capacidad política de toma de decisiones y de acción

Muchas veces la capacidad de tomar decisiones y de actuar es descrita en términos de la ampliación de las opciones de la gente a través de ventajas económicas como, por ejemplo, obtener acceso a mercados lucrativos. Frases como “empoderamiento en el mercado” expresan esta línea de pensamiento. Pero los pequeños productores son actores económicos y políticos a la vez. Cuando se reduce la definición de la capacidad económica de toma de decisiones y de acción a cooperar para competir en las cadenas de valor, se pasa por alto toda la agenda consistente en ejercer influencia sobre las instituciones y modalidades del mercado que hacen que los mercados trabajen mejor para los pobres, especialmente para la mayoría que no está organizada de manera formal. Sin capacidad política de toma de decisiones y de acción, las políticas únicamente se concentrarán en los sectores “viables”. Incluso las instituciones que promueven el comercio justo, las que se han constituido en mecanismos de mercado y vehículos políticos para los pequeños productores agrícolas, fueron descritas en el primer Seminario de Provocación del Programa de Conocimientos⁸ en el sentido de que “necesitan ser urgentemente defendidas contra las presiones del mercado que están debilitando su papel político”.

Peter Utting (2012) describe los riesgos de un “empoderamiento” económico unilateral y la importancia de contar con una perspectiva política con relación a la reducción de la pobreza:

“En la lucha de ideas que se libra en el terreno del desarrollo, los conceptos asociados con perspectivas más radicales a menudo son recogidos por los actores y las organizaciones dominantes. Y este ha sido el caso con el concepto de “empoderamiento”. Pero las corrientes dominantes pueden contribuir a modificar los significados originales o volverlos oscuros. Desde la perspectiva de las estrategias que buscan aumentar el bienestar de los pequeños productores agrícolas, existen varios riesgos inherentes a la forma en que ha sido recogido el concepto de “empoderamiento” por las agencias internacionales y bilaterales de desarrollo.

Estas agencias están poniendo cada vez más énfasis en la importancia del empoderamiento económico. No obstante, a no ser que sea acompañada por el acceso a recursos y oportunidades que promueven el empoderamiento político, una concentración únicamente en el empoderamiento de carácter económico corre el riesgo de malinterpretar las causas de la pobreza y resultará deficiente como estrategia de reducción de ésta”.

Las complejas y cambiantes opciones de comercialización para los pequeños productores surgen dentro de un contexto político igualmente dinámico. La marcada intervención del Estado en la agricultura y los mercados nacionales de alimentos ha dado paso a políticas comerciales liberales, pero el repunte

de los precios de los alimentos en el 2008 e inmediatamente después ha estremecido a muchos gobiernos con respecto al problema de la seguridad alimentaria nacional. Además, en la medida en que la ayuda representa un porcentaje cada vez más reducido de los presupuestos nacionales en el mundo en vías de

8. <http://www.iied.org/provocation-seminar-series-producer-agency-agenda-make-markets-work-for-poor>

desarrollo, el Estado nacional se convierte en un actor más fuerte en el marco de la definición de las políticas públicas para la agricultura. Mientras tanto, la descentralización administrativa atrae más atención y financiamiento hacia los mercados locales, y los acuerdos regionales de comercio buscan estimular el comercio transfronterizo y el comercio sur-sur.

Existe un interés cada vez mayor a nivel internacional en políticas inclusivas que apoyan a los pequeños agricultores y crean oportunidades para ellos. Por ejemplo, Brasil ha encabezado una iniciativa de cooperación sur-sur mediante la cual financia maquinaria agrícola para los pequeños productores en varios países africanos (Fraysinnet, 2010); por otro lado, la alianza comercial del MERCOSUR en Sudamérica financia un organismo consultativo sobre agricultura familiar (REAF). En la región andina, el “giro hacia la izquierda” –el surgimiento de gobiernos socialistas– viene acompañado de la enérgica demanda de empoderar a los pequeños agricultores y promover la seguridad alimentaria a través de la agricultura local. En el debate sobre el futuro de la agricultura, tanto en el lado que se orienta en los derechos ciudadanos como en el lado orientado en el mercado, existen grupos de agricultores internacionalmente organizados que reclaman estar hablando por millones de pequeños agricultores.

Estas ofensivas en pro de la inclusión han sido desencadenadas por el amplio reconocimiento de que los pequeños productores son pasados por alto o están escasamente representados en los principales procesos políticos. La decisión de las Naciones Unidas de convertir el 2014 en el Año Internacional de la Agricultura Familiar constituye un intento de atraer la atención hacia estos agricultores y llevarles apoyo político. Con pocas excepciones recientes (como la concentración del Brasil en los agricultores familiares), las instituciones del Estado se muestran poco receptivas frente a los intereses de los pequeños agricultores. Por tanto, la sociedad civil y las organizaciones de desarrollo han fijado su atención en ayudar a los agricultores a obtener acceso a la formulación de las políticas del gobierno central y a las instituciones, con el propósito de defender sus derechos y cambiar las reglas del mercado en su favor.

El aprendizaje extraído del Programa de Conocimientos refleja los obstáculos que se interponen a la capacidad política de toma de decisiones y de acción de los pequeños productores en todo el mundo: su escaso peso en la formulación de las políticas del gobierno central, y las normas e instituciones que son producto de esta situación y que no satisfacen sus necesidades. Ocuparse de estos vacíos no es sólo una cuestión de volverse defensores de los pequeños productores en la mesa de la negociación política; existen referencias sobre otros grupos que hablan en nombre de los pequeños productores, a los que a menudo se les escapa la noción cabal de la capacidad económica de tomar decisiones y de actuar de los pequeños productores y de cómo estos están logrando hacer trabajar los mercados para ellos.

También llamamos la atención sobre escenarios más locales e informales en los que los agricultores pueden tener una fuerte influencia ciudadana. A pesar de las frecuentes dificultades y frustraciones en su relación con el Estado, los productores han encontrado una serie de caminos para ejercer su capacidad política de toma de decisiones y de acción, y para dar forma a sus mercados.

5.1 Obstáculos para la capacidad de tomar decisiones y de actuar de los pequeños productores en el terreno de la formulación de las políticas

En los debates actuales sobre los pequeños productores estos son, correctamente, considerados como un grupo marginado y excluido de los procesos de formulación de las políticas que afectan sus vidas; en esos debates se exigen más espacios para ellos en la mesa de negociaciones. Por otro lado, la Red de Aprendizaje ha observado también que el espacio político del que disponen los agricultores muchas veces no es óptimamente aprovechado. Las federaciones nacionales de agricultores y la sociedad civil son considerados como los legítimos representantes de los pequeños productores, pero es posible que expongan los intereses de los agricultores de forma polarizada, hecho que contrapone derechos a mercados, y que eviten alianzas con otras perspectivas; también es posible que les falte la capacidad técnica para diseñar propuestas políticas o para discutir sobre las leyes y reglas que los afectan. Es importante

que los representantes entiendan los intereses económicos de los productores y exijan una mejora del entorno empresarial en el que actúan las pequeñas propiedades agrícolas. Además, los pequeños productores deben ser considerados por los políticos como actores económicos, pero también sociales o políticos importantes. Estas facetas de la relación entre la capacidad política y económica de la toma de decisiones y de acción se analizan a continuación.

5.1.1 La escasa representación de los pequeños productores en el proceso de formulación de las políticas

Las historias sobre agricultores pobres y marginados cuya voz no llega al gobierno se han hecho omnipresentes en los círculos

de la comunidad dedicada al desarrollo, y la experiencia de la Red de Aprendizaje confirma esta tendencia (recuadro 5.2). Cuando los pequeños productores agrícolas están representados en las mesas de la negociación política, sus defensores son las organizaciones y federaciones formales de agricultores u ONG que defienden los derechos de estos. Más allá de las fronteras nacionales existen también organizaciones internacionales de agricultores que defienden tanto el enfoque basado en la lógica de los derechos ciudadanos como aquel basado en la lógica de mercado para desarrollar el sector. Pero es posible que los grupos de agricultores, lo mismo que las ONG, acusen un déficit en cuanto a su habilidad para representar a muchos pequeños agricultores.

Recuadro 5.2 Pequeños productores agrícolas dejados fuera del proceso de formulación de las políticas

Miembros de la Red de Aprendizaje de Bolivia, India, Indonesia, Nicaragua y Uganda observaron procesos de formulación de políticas que impiden a los pequeños productores agrícolas participar y tener una influencia significativa en ellos. En algunos casos los pequeños agricultores son excluidos de los organismos más importantes del gobierno o del desarrollo de políticas agrícolas, ya sea a nivel subnacional/gubernamental o federal/nacional. Aunque existen por lo general algunos potentes grupos de presión de agricultores que influyen en las políticas, rara vez son útiles a los intereses de los pequeños agricultores; por el contrario, tienden a representar solamente los intereses de las propiedades agrícolas grandes y más comerciales. En otras partes, a los representantes de los pequeños agricultores se les asignan espacios bien definidos para participar en la determinación de las políticas, pero estas consultas no sirven realmente para entender los intereses de los pequeños agricultores y establecer las prioridades que existen entre esos intereses; además, los instrumentos políticos resultantes de las consultas muestran poco rastro de su influencia.

India: Arya y Asthana han descrito la falta de espacios a disposición de los pequeños agricultores para participar en la determinación de la política agrícola de la India. No existe un proceso oficial para consultar a los pequeños productores agrícolas a nivel gubernamental o nacional, dijeron, y ninguna de las organizaciones que representa sus intereses participa formalmente en los procesos de formulación de las políticas. Por ejemplo, el Comité sobre Mercados Físicos (una subsección de la Comisión Nacional de Planificación de la India que se ocupa de los mercados mayoristas) alberga principalmente los grandes intereses de negocios, incluidas las cámaras de comercio y las grandes industrias, y ni siquiera acoge a las pequeñas y medianas empresas. Tampoco existe un canal formal para los aportes de los pequeños agricultores en la muy influyente Comisión de Planificación del país.

Uganda: este país se ha propuesto transformar los servicios de extensión agrícola ofrecidos por el gobierno a los agricultores. El ambicioso mandato de los Servicios Nacionales de Asesoría Agrícola (NAADS), creados el año de 2002, incluye el control de los servicios por parte de los agricultores. A pesar de ello, sostuvo Rwakakamba, los pequeños agricultores no han tenido la oportunidad de cambiar esta institución en el tipo de programa que desean. A pesar de

que las quejas de los agricultores han llevado a suspensiones y revisiones del programa, los pequeños productores han seguido teniendo poca influencia en el desarrollo del modelo de los Servicios Nacionales de Asesoría Agrícola. Como lo reportó Rwakakamba a partir de entrevistas e información secundaria, el resultado es que a los agricultores que han recibido servicios de NAADS “no les va mejor que a aquellos que nunca se han topado con un oficial de servicios de extensión agrícola de NAADS”.

Los representantes de los pequeños productores agrícolas tampoco han tenido éxito en la lucha por influir en la formulación del presupuesto nacional del país, dijo Rwakakamba. *La Federación Nacional de Agricultores de Uganda participa en las consultas presupuestarias, y durante los últimos 14 años ha exigido que el 10% del gasto público sea asignado a programas agrícolas. Por el contrario, mientras que las organizaciones empresariales como la Cámara Nacional de Comercio de Uganda han recibido los incrementos recomendados, a la agricultura se le continúa asignando el mismo 3 a 5% del presupuesto.*

Indonesia: desde el comienzo del proceso de descentralización administrativa en Indonesia en el año 2000, la planificación se viene haciendo desde abajo hacia arriba. El proceso anual de formulación del presupuesto comienza con audiencias llamadas *musrembang* a nivel subdistrital y se desarrolla pasando por los niveles distritales y provinciales hasta llegar al gobierno central. Pero Natawidjaja describió las audiencias locales como “un proceso más que nada ceremonial”, el que gira en torno a discursos de los funcionarios locales, en los que a los pequeños productores no se les concede mucho espacio para que articulen sus preocupaciones y generen cambios. El foro constituye una formalidad, concluyó, y no está realmente diseñado para recoger las ideas de los agricultores u otras personas de escasos recursos.

Nicaragua: la constitución nicaragüense establece explícitamente que los agricultores tienen el derecho a participar en la determinación de las políticas agrícolas a través de sus organizaciones. Al negociar los acuerdos de libre comercio del país en la última década, el gobierno de Nicaragua ha consultado una junta investigadora en la que participaban varios grupos de trabajo que representaban a los pequeños productores agrícolas. Pero de acuerdo con Guharay, dirigentes de agricultores y sindicatos, funcionarios públicos y académicos concordaron en las entrevistas en que los pequeños productores agrícolas no han tenido ninguna influencia directa en la redacción final de los acuerdos. Entre las razones que explican esto está la complejidad de las negociaciones y su tiempo limitado, aspectos que no permiten consultas en profundidad y la preparación de argumentos sólidos por parte de los pequeños agricultores y sus aliados.

Bolivia: a pesar de que el Plan Nacional de Desarrollo de Bolivia menciona con frecuencia a los pequeños productores agrícolas como actores centrales, en el proceso de implementación del plan pasan a un segundo plano, escribe Galleguillos. Los funcionarios no toman en cuenta las perspectivas de los pequeños productores en el diseño de los instrumentos políticos del plan, a pesar de que los pequeños agricultores de las bases, como sostiene Galleguillos, cuentan con el mejor enfoque de cómo lograr más aceptación y participación en la implementación de las políticas.

Las organizaciones no gubernamentales que se entienden a sí mismas como grupos políticos, generalmente están muy familiarizadas con los argumentos y las políticas de defensa basados en los derechos ciudadanos. Suelen no entender los enfoques basados en la lógica de mercado ni confiar en ellos, y tienen poca habilidad para entender y representar los verdaderos intereses económicos de los agricultores.

Las asociaciones de agricultores pueden hablar en nombre de algunos productores, pero la mayoría de los pequeños agricultores en los países en vías de desarrollo no pertenece a esos grupos. Además, lo más probable es que aquellas organizaciones que logran adquirir cierto grado de influencia política sean absorbidas y movidas por intereses de élite a expensas de los pequeños agricultores. La Unión

de Cooperativas de Agricultores Nyakatonzi en Uganda, estudiada en la Red de Aprendizaje por Bihunirwa y Shariff (recuadro 4.3), es una antigua cooperativa originalmente creada por el Estado. En respuesta a la liberalización del comercio, que abrió la competencia y aumentó la eficiencia del mercado, Nyakatonzi ha adoptado un enfoque basado completamente en la lógica de mercado, abandonando una orientación más colectivista o basada en los derechos ciudadanos. La organización se concentra más en su supervivencia económica –especialmente brindando atención a comerciantes, unas pocas cooperativas activas de base y a grandes agricultores– que en movilizar a sus miembros en general a hablar con una sola voz en el marco de la formulación de las políticas.

En lo que se refiere al apoyo y el desarrollo de las organizaciones de agricultores, el papel de intermediarios como las ONG también puede distanciarlas de sus bases. Por ejemplo, la mencionada *Federación Nacional de Agricultores de Uganda*, institución que no ha logrado traducir la participación formal en las consultas presupuestarias en un cambio real en las cifras (recuadro 5.2), fue descrita en la Red de Aprendizaje como débil en cuanto a su habilidad para hablar por los pequeños agricultores. DANIDA dio financiamiento a UNFFE en la década de los 90 y a principios de los años 2000, estableciendo su propia secretaría, la que llegó a controlar la dirección de esta federación de forma sustancial. Privada ahora casi completamente del apoyo de DANIDA, UNFFE está luchando con fondos escasos y una precaria relación con los agricultores. Rwakakamba contó a la Red de Aprendizaje que muchos pequeños agricultores pertenecientes a varios distritos de UNFFE dicen no conocer la organización o que están poco interesados en su trabajo de apoyo.

De manera que es posible que las organizaciones de la sociedad civil gocen de poca credibilidad entre los pequeños agricultores que buscan representar. Pero también es posible que no gocen de credibilidad entre los encargados de formular las políticas. Arya y Asthana, de la Red de Aprendizaje, sostuvieron desde la India que la mayor parte de las ONG no se apoyan debidamente en la investigación, confiando más a menudo en una apelación

a la emoción que en argumentos basados en la experiencia. Esto restringe su autoridad y credibilidad en los círculos políticos.

Además, a los representantes de la sociedad civil les falta con frecuencia una plataforma política unificada de acción. Esto pone en gran desventaja a los pequeños agricultores frente a los grandes sectores económicos formales, los que ejercen presión a través de cámaras de comercio y otras instancias importantes de defensa de intereses. Arya y Asthana afirmaron que debido a que existen miles de organizaciones que defienden los intereses de los pequeños agricultores en la India, su voz colectiva está dividida y disminuida. No disponen de un cuerpo organizado equivalente a la Federación India de Cámaras de Comercio e Industria, o parecido siquiera a la Federación de Agricultores en Uganda, actualmente en dificultades. Un organismo nacional de estas características representa un socio obvio para las personas responsables de formular las políticas, en tanto que una participación irregular está casi garantizada en el caso de un grupo suelto de ONG.

5.1.2 Representación sin capacidad de toma de decisiones y de acción

Correspondería esperar que los gobiernos socialistas de América Latina, sobre los cuales los movimientos sociales y sindicatos que representan a los agricultores ejercen una importante influencia política, cuenten con políticas más inclusivas para los pequeños productores agrícolas. Pero el estudio sobre Bolivia de Luis Galleguillos para la Red de Aprendizaje describe una desconexión entre el aparente poder político de los pequeños agricultores y los resultados en la práctica. Influyentes movimientos sociales, incluido el de los pequeños productores agrícolas, llevaron al poder a Evo Morales en el 2005; hecho que forma parte del “giro hacia la izquierda” en América Latina. Como se hace notar en el recuadro 5.2, los agricultores ocupan un espacio central en la visión del “vivir bien” de la nueva estrategia nacional de desarrollo del 2006. El mismo presidente Morales y otros legisladores son de un origen rural ligado a la agricultura y afirman hablar por el sector. Pero hasta los cambios de esta naturaleza en la cúspide no necesariamente crean un entorno constructivo para los pequeños productores agrícolas o las

condiciones que contribuyen mejor a desarrollar su capacidad de tomar decisiones y de actuar.

En realidad, escribe Galleguillos, el país ha ido en contra de su propio plan de desarrollo, con políticas que asignan prioridad a la industrialización de los recursos naturales. La meta de fortalecer las capacidades de los pequeños agricultores continúa postergada. Además, las nuevas políticas que han surgido de la estrategia de desarrollo del año 2006 “son implementadas de acuerdo con la ‘oportunidad política’ percibida por aquellos que están en el gobierno y según su conveniencia, más que por iniciativa de los productores o en respuesta a sus demandas”, informa. Bajo la agenda muy general del “vivir bien”, estos líderes están dejando que sean las condiciones políticas, más que las condiciones económicas y sociales, las que determinan la acción. En resumen, a pesar del alto perfil de la representación política de los pequeños productores agrícolas en Bolivia –y el discurso en torno a su importancia– Galleguillos no ve muchas señales de que la capacidad de política de toma de decisiones y de acción de estos productores se traduzca en políticas y programas concretos que fortalezcan su capacidad económica de tomar decisiones y de actuar en los mercados en los que operan.

En el primer Seminario de Provocación del Programa de Conocimientos, Diego Muñoz, de Mainumby en Bolivia, sostuvo que si bien el gobierno desea trabajar con las organizaciones de los agricultores que componen los movimientos sociales, “no se preocupa de analizar en profundidad cuáles son los verdaderos problemas de esos pequeños productores con relación al mercado” (IIED, 2010). Entre los problemas de esta índole están las fluctuaciones de precios, el acceso a los mercados como agricultores individuales y el transporte de sus productos. Es más fácil discutir la agenda política relativa a las organizaciones grandes, dijo Muñoz, que tratar de resolver los problemas económicos cotidianos de los pequeños productores.

Tampoco en el caso de Venezuela –analizado en el Programa de Conocimientos por Michelutti (2012)– parece estar claro si los intereses económicos y la capacidad económica de toma de decisiones y de acción de los productores están recibiendo apoyo. Después de que el petróleo transformara la economía

venezolana, la agricultura fue descuidada y las importaciones de alimentos para garantizar la seguridad alimentaria se convirtieron en la norma (Del Pozo-Vergnes, 1999). En respuesta a esto el gobierno de Chávez, que llegó al poder en 1999, se ha convertido en una de las principales voces en la defensa de la “soberanía alimentaria”. El Estado ha fomentado y financiado las cooperativas de manera muy importante para alcanzar esta meta y, además, el acuerdo comercial del ALBA busca garantizar la seguridad alimentaria mediante una alianza de gobiernos de izquierda en América Latina. Pero Michelutti observa que muchas de las políticas del ALBA en pro de los agricultores, así como las políticas nacionales de los gobiernos miembros, ponen énfasis en los aspectos sociales y políticos del desarrollo más que en las necesidades económicas de los pequeños productores y su capacidad de toma de decisiones y de acción en los mercados.

5.1.3 Falta de capacidad para una defensa de derechos basada en la experiencia

Si bien los pequeños agricultores requieren representantes legítimos y creíbles en las mesas de la negociación política, esto sigue siendo insuficiente a menos que esos representantes también tengan la capacidad de formular políticas que beneficien los intereses económicos de los agricultores. Este es otro déficit observado en algunos países de la Red de Aprendizaje, particularmente evidente, otra vez, en América Latina pero también en la India. Es posible aquí que los defensores de los pequeños agricultores protesten contra las amenazas de las empresas agroalimentarias multinacionales o exijan subvenciones, pero los investigadores de la Red dicen que los grupos rara vez tienen la capacidad de proponer nuevas leyes o sistemas de implementación de políticas respaldados en razones convincentes.

Por ejemplo, en el estudio de la Red de Aprendizaje sobre las negociaciones de libre comercio en Nicaragua (recuadro 5.2), Guharay reporta que los defensores de los pequeños agricultores que participaron en ellas no influyeron en los resultados de las negociaciones porque no lograron dominar los complejos problemas relativos al caso. El corto tiempo de las negociaciones no les dejó mucho margen para aprender y buscar el apoyo de ONG para elaborar sus propuestas, ni a los responsables de

la formulación de las políticas para explorar su posición y sus necesidades.

Los procesos políticos en los que mucho está en juego y que se desarrollan bajo alta presión subrayan la necesidad de una defensa de derechos basada en la experiencia, sostiene Guharay. Los productores nicaragüenses requieren una estrategia para llenar sus lagunas de conocimiento, aconseja, y un cambio en el liderazgo por una generación más joven, interesada en la globalización, podría formar parte de ello. Otras investigaciones de Guharay reflejan que en años recientes las organizaciones de agricultores han contribuido a formular las leyes en áreas fundamentales, incluida por ejemplo una ley promulgada en el 2011 para apoyar la agricultura orgánica y sostenible; resultado de un movimiento social de más de 8.000 productores. Con relación a este y otros logros legislativos, los grupos de agricultores se han apoyado en socios y alianzas con organizaciones de la sociedad civil y algunos funcionarios de gobierno, los que tienen la experiencia necesaria en la defensa de derechos desde la perspectiva legislativa, y en materia de investigación y análisis económico. Estos casos destacan la visión de que las políticas en pro de los agricultores son determinadas de forma más efectiva por una defensa de derechos basada en la experiencia, a partir de una investigación sólida y de propuestas detalladas, y no de argumentos ideológicos, oportunismo o poniendo freno a los cambios. El aumento de la capacidad política de toma de decisiones y de acción puede significar desarrollar la capacidad de los agricultores para que pasen a asumir esta defensa de derechos ellos mismos; los encuestados del estudio sobre Nicaragua observaron que los grupos de agricultores normalmente son representados por personal profesional propio o perteneciente a las organizaciones de sus socios, y no tanto por dirigentes agrícolas. Los productores políticamente activos también necesitan ser capaces de presionar al gobierno con relación a la adecuada implementación y supervisión de los programas. En Nicaragua, algunas leyes que han significado avances trascendentales para los pequeños productores no han sido ejecutadas a nivel local (recuadro 5.4).

Los estudios de la Red de Aprendizaje no referidos a Nicaragua amplían el cuadro. En Bolivia, algunas organizaciones de productores

están en condiciones de trabar relaciones directamente con dirigentes nacionales y líderes gubernamentales, pero Galleguillos sostuvo firmemente que los grupos bolivianos no están desarrollando propuestas coherentes para mejorar los resultados finales para los pequeños agricultores. Las organizaciones políticas más poderosas que representan a los agricultores son los sindicatos campesinos tradicionales, que se oponen vehementemente al neoliberalismo y a la globalización; estos grupos tampoco cuentan con la capacidad técnica de conducir la implementación de las políticas en favor de sus miembros de base. Algunas otras asociaciones económicas de agricultores están interesadas en llegar a más mercados, agregó Galleguillos, pero éstas no se dedican a la defensa política de los derechos ciudadanos.

Alberto Monterroso, sociólogo y exportador de hortalizas en Guatemala, se hizo eco de la observación de que a los productores les falta la capacidad de hacer propuestas políticas para alcanzar sus objetivos. Dio un ejemplo sencillo en un encuentro de la Red de Aprendizaje, explicando que un grupo con el que trabaja tuvo éxito para hacer escuchar su voz ante el Gobierno central, pero que en vez de intentar cambiar su entorno competitivo simplemente exigió una nueva donación de fertilizantes por parte del gobierno, ya no de 42, sino de 84 kilogramos por agricultor.

5.1.4 Falta de coherencia y coordinación en la formulación de las políticas

Una defensa efectiva de los citados derechos se torna más difícil cuando los representantes de los pequeños productores tienen que afectar una serie de instituciones y programas descoordinados y que a veces compiten entre sí. Desde Uganda, por ejemplo, Rwakakamba (miembro de la Red de Aprendizaje) reporta que el fortalecimiento de la agricultura a pequeña escala ha constituido un objetivo por décadas, pero que los esfuerzos irregulares para lograrlo han producido una serie de instituciones y documentos normativos a menudo contradictorios. No existe un marco normativo general para las pequeñas propiedades agrícolas, y las grandes iniciativas han partido de varios organismos gubernamentales distintos y desconectados entre sí.

Se trata de un cuadro común desde la perspectiva de la Red de Aprendizaje. Las

reparticiones gubernamentales a cargo de la agricultura, el comercio, la alimentación, el agua y otros sectores importantes no logran coordinar las actividades que realizan en nombre de los pequeños agricultores, o armonizar los requisitos burocráticos que se puedan interponer al acceso a nuevos mercados. Si los pequeños productores agrícolas han de influir en las políticas que determinan un acceso justo al mercado, sus organizaciones deben ser escuchadas por una gran cantidad de instituciones. En la India, por ejemplo, Arya y Asthana han registrado una serie de reparticiones estatales tanto a nivel federal como central, que regulan la política comercial, las subvenciones y la venta de productos en mercados agrícolas nuevos, creadas por leyes recientes. Las organizaciones de los pequeños productores agrícolas no disponen de los recursos o la experiencia suficientes como para lidiar con todas estas instancias.

5.1.5 Políticas motivadas por grandes cifras, oportunidades políticas y consideraciones de corto plazo

A la larga, es posible que los políticos no concedan mucha importancia a los intereses de negocios de los pequeños productores por la forma en que estos agricultores son considerados dentro del panorama político general. Usualmente, las prioridades nacionales se rigen por las grandes cifras, en el caso de la política económica por la contribución de los distintos sectores al PIB. En los países en vías de desarrollo la agricultura en su conjunto contribuye con un porcentaje mucho menor al PIB que al empleo; la Red de Aprendizaje observó este patrón en Uganda (Rwakakamba) e Indonesia (Natawidjaja), por ejemplo, y, por tanto, los agricultores son considerados como mano de obra excedentaria; una ineficiencia desde el punto de vista económico.

Si bien algunos gobiernos se valen de transferencias en efectivo a agricultores de bajos ingresos para intentar garantizar la seguridad alimentaria o combatir la pobreza, es posible que se estén dejando llevar por intenciones políticas al ofrecer este tipo de pagos únicos. Esto contribuye a que la agricultura parezca tener más relevancia para la política social que para una política económica que busca mejorar las opciones y modalidades de comercialización.

No obstante, la opinión de los gobiernos sobre los pequeños agricultores puede variar como reacción frente a distintos indicadores –como la oferta de alimentos– que replantean el papel económico de estos actores. Desde la Red de Aprendizaje en Nicaragua, Guharay observó a funcionarios públicos comprometerse a apoyar a los pequeños agricultores luego de reconocer que, a pesar de la falta de inversiones en el sector durante décadas, estos productores continuaban aportando el 66% de la producción agrícola y el 36% del PIB agrícola, según información del Banco Central. Estudios exhaustivos sobre la contribución de los pequeños productores agrícolas a la economía nacional y las economías locales, realizados por organizaciones nacionales de la sociedad civil como CIPRES, ayudaron a impulsar su causa en el escenario político nacional.

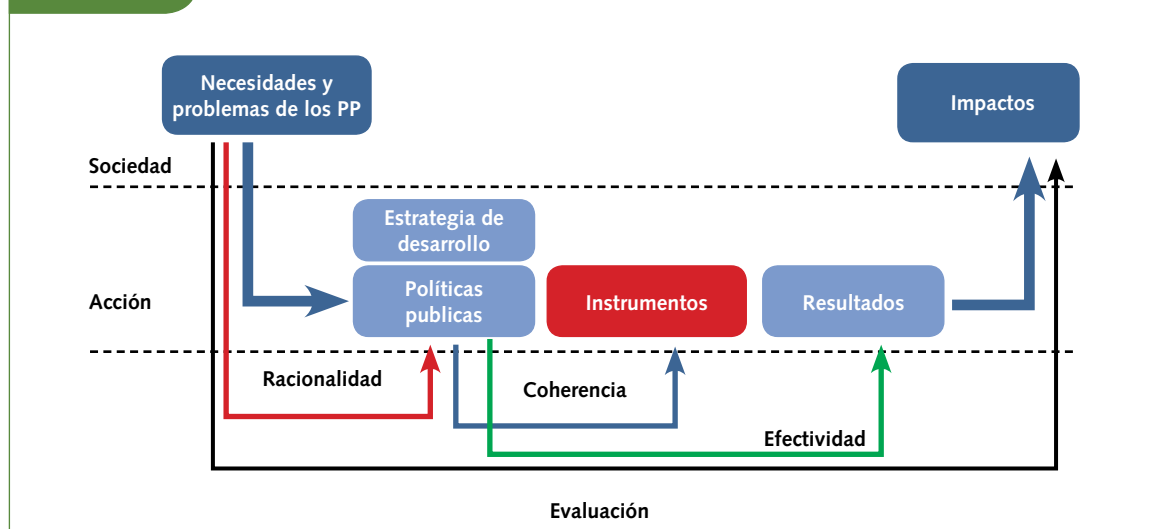
5.2 Políticas que no favorecen los intereses económicos de los pequeños productores

Si los pequeños productores agrícolas no tienen mucha capacidad de toma de decisiones y de acción en los procesos de formulación de las políticas, entonces tampoco sorprende que se adviertan problemas en los instrumentos que surgen de esos procesos o en la forma en que son implementados los respectivos programas. Es posible que estos intenten llegar a los pequeños agricultores sin responder a sus verdaderas necesidades económicas o que terminen relegándolos a un segundo lugar, detrás de los productores grandes, modernos y con peso político.

El gráfico 5.1, empleado por Galleguillos en la Red de Aprendizaje para evaluar las políticas agrícolas en Bolivia, presenta algunas de las formas en que estas políticas pueden no llegar a tener el resultado esperado para los pequeños agricultores. Ante todo, es posible que los marcos normativos y las estrategias de desarrollo no logren entender las necesidades de los pequeños productores y responder a ellas (“irracionalidad”, en el gráfico 5.1). Dentro de este escenario estarían las políticas intrínsecamente parciales en favor de los grandes productores, o aquellas que no logran distinguir los intereses específicos de las pequeñas propiedades agrícolas. También pueden surgir problemas con el diseño de instrumentos conformes con los objetivos de las políticas (incoherencia) o con su implementación para obtener los resultados deseados (ineficacia).

Gráfico 5.1

Diagrama del marco conceptual para evaluar las políticas públicas



Nota: PP = pequeños productores agrícolas
(Fuente: Osuna y Márquez, 2000)

5.2.1 Sesgos en los acuerdos comerciales y en las políticas nacionales y locales

En los estudios realizados en casi todos los países de la Red de Aprendizaje se analizaron los recientes acuerdos regionales de libre comercio (ALC), los que han proliferado por todo el mundo en vías de desarrollo en las últimas dos décadas. Estos acuerdos normalmente son considerados esenciales para desarrollo nacional en general y el desarrollo rural en particular, como apunta Guharay en su investigación sobre Nicaragua, realizado para la Red de Aprendizaje. Pero el país no cuenta con políticas apoyadas por las organizaciones de los pequeños agricultores y de los trabajadores que atenúen los impactos más severos que tienen estos acuerdos en los pequeños productores agrícolas. Para los actores de mayor peso, tanto en los países en vías de desarrollo como fuera de ellos, los acuerdos de libre comercio han respondido a las demandas para facilitar el comercio, las inversiones y la explotación de los recursos naturales. Para los pequeños productores agrícolas han traído, además, inestabilidad de precios y la afluencia de productos agrícolas baratos cultivados en otros países con subvenciones y en el marco de otras condiciones económicas ventajosas.

Estos problemas no son necesariamente compensados por las nuevas oportunidades que se presentan en los mercados regionales o globales. El estudio de Mugoya para la Red de Aprendizaje sobre el comercio del maíz en

el mercado común de la Comunidad Africana Oriental llega a la conclusión de que los agricultores no están viendo mejores precios como resultado del comercio transfronterizo, y que el aumento del comercio regional del maíz probablemente se deba más a la demanda que al ALC. En un estudio de caso sobre la cooperativa lechera Muki, Mugoya observó que la zona regional de libre comercio parece afectar a esta organización keniana de agricultores principalmente por haber fortalecido a un competidor mayor. A diferencia de Muki, Brookside Dairies, una empresa procesadora de leche, privada y de gran tamaño, ya cuenta con una línea de leche en polvo y otros productos técnicamente sofisticados como los de larga vida apropiados para el comercio a larga distancia.

Además, mientras que algunos productos agrícolas reciben un trato especial bajo los acuerdos comerciales, aquellos cultivados principalmente por las propiedades agrícolas más pequeñas (con el menor peso político) son susceptibles de sacar la peor parte. En Guatemala, por ejemplo, Monterroso ha notado que el sector azucarero, dominado por la agroindustria, ha recibido una protección específica. En cambio, el maíz, un producto cultivado por agricultores pequeños, y su comercio han sido completamente liberalizados, lo que ha permitido un aumento vertiginoso de las importaciones de cultivos subvencionados de Estados Unidos.

Los productos cultivados por los pequeños agricultores también son descuidados a nivel nacional en algunos de los países de la Red de Aprendizaje. Como se ha visto con respecto a las cámaras de industria y comercio, los intereses ligados a los grandes productos agrícolas de consumo masivo cuentan con poderosas organizaciones de presión, y las subvenciones a menudo favorecen estos cultivos antes que al maíz, el mijo, y otros productos básicos de las comunidades rurales. En algunos países como en la India existen políticos que reivindican su origen campesino, pero en realidad representan directamente los intereses de las grandes empresas, los productos subvencionados y los cultivos comerciales. Una situación similar se puede registrar en otras áreas de intervención en las que los pequeños productores agrícolas requieren apoyo, como ser la infraestructura de agua, la pesca y la silvicultura. La influencia de los grandes intereses puede manifestarse también de forma local, en las tensiones en torno al acceso a los recursos naturales locales y su control. Con frecuencia, los intereses de los pequeños agricultores y otros residentes se enfrentan con los intereses de las empresas transnacionales petroleras, mineras, de gas natural o agroindustriales, y estas batallas territoriales afectan la implementación de las leyes y políticas locales de manejo de recursos, así como las decisiones sobre cómo proveer servicios y para quién.

5.2.2 Las políticas no logran discernir entre pequeños y grandes agricultores

Una de las formas de descuidar los intereses de los pequeños agricultores por parte de los políticos es tratándolos como una versión más pequeña de los grandes agricultores. Muchas veces los programas para el sector agrícola en su conjunto, o para los productos agrícolas principales, toman a los agricultores como bloque uniforme que necesita las mismas formas de apoyo, excepto de que los pequeños agricultores las necesitan en menor medida.

Los servicios de extensión agrícola, por ejemplo, normalmente son diseñados para fomentar las variedades de los cultivos de alto rendimiento y las técnicas agrícolas de la Revolución Verde, diseñadas a su vez para los monocultivos y que requieren riego intensivo e inversiones de capital en fertilizantes químicos, control de plagas y mecanización. Estos programas tienen poco

que ofrecer a la gran cantidad de agricultores que producen distintos cultivos en pastizales sin riego y con poco acceso a préstamos bancarios. Y si las necesidades especiales de los pequeños agricultores a menudo parecieran no existir, esto es aún más aplicable a los agricultores que operan en los mercados informales. Las políticas de desarrollo agrícola y rural se concentran en la modernización y creación de cadenas de valor, aunque, como se analizó en el capítulo 3, para la mayoría de los productores existe un mejor acceso a las oportunidades de negocios en los mercados informales tradicionales, las que a veces son más lucrativas.

La Red de Aprendizaje exploró casos de gobiernos que ven la agricultura desde la perspectiva de las grandes propiedades agrícolas (recuadro 5.3). En un caso así, en Uganda, también se advirtió que los políticos han notado que los productores pequeños dedicados a una agricultura de subsistencia se estaban quedando atrás. Nuevos instrumentos en ese país buscan ofrecerles un tipo de apoyo más específico. En Nicaragua, Guharay ha destacado también la necesidad de iniciativas nacionales para distinguir y caracterizar mejor a los pequeños productores, para apoyar el desarrollo de diferentes tipos de pequeños productores agrícolas, y para crear programas e instituciones especiales que respondan a las necesidades de este sector de manera específica.

5.2.3 Debilidad institucional e implementación inadecuada de las políticas

Es posible que allí donde las políticas sí buscan responder a las necesidades económicas de los pequeños agricultores, ellas no sean implementadas de forma que se ajusten a las metas establecidas. En la Red de Aprendizaje, Guharay observó que una serie de impresionantes iniciativas de cabildeo de los pequeños productores y sus aliados se han traducido en nuevas leyes cuya implementación se encuentra ahora estancada (recuadro 5.4). Galleguillos también hizo un resumen de cómo está marchando esto en Bolivia. Desde el comienzo, escribe, los “instrumentos de las políticas públicas no son diseñados en coordinación con los beneficiarios [es decir, los pequeños productores agrícolas] y sus organizaciones”, quienes más saben sobre qué sistemas serían prácticos y efectivos. Por ejemplo, el Gobierno boliviano aprobó la creación de un seguro agrícola en el 2011 como reacción

a las presiones políticas de las organizaciones de productores. Pero aunque los representantes de los pequeños productores participaron en la redacción de la ley, el Gobierno recurrió a un consultor externo para diseñar su implementación, lo que condujo a que surjan deficiencias en la práctica.

Galleguillos agrega que “no existe un análisis para seleccionar instrumentos de carácter complementario; no existe una evaluación del

impacto de los instrumentos empleados, y la implementación de instrumentos normativos equivocados puede conducir a resultados contrarios a los esperados”. Detrás de estas inconsistencias, dice, están debilidades institucionales de fondo, tanto en el Gobierno como en las organizaciones de productores, las que teóricamente podrían actuar como organismos de control de cómo se aplican las políticas.

Recuadro 5.3 Tratando a los pequeños productores como a los productores grandes

“Desarrollo integral” en la India. Durante la Revolución Verde de las décadas de los 60 y 70, la India enfrentó su creciente dependencia de importaciones de alimentos promoviendo tecnologías intensivas de capital y de riego para aumentar los rendimientos del arroz y el trigo. Cuando los servicios de extensión agrícola fueron ajustados en torno a las variedades y técnicas de la Revolución Verde, beneficiaron solamente a las grandes propiedades agrícolas en los pocos estados de la India que contaban con una extensa infraestructura de riego.

La Nueva Política Agrícola del país, un intento de fondo para reformar la agricultura que data del año 2000, establece como metas el crecimiento la sostenibilidad, la eficiencia y la equidad; pero en ningún momento menciona las necesidades específicas de los pequeños agricultores. El “desarrollo integral” de la agricultura es un objetivo fundamental y refleja una visión uniforme del sector. Arya y Asthana han sostenido en la Red de Aprendizaje que si los políticos reconocieran explícitamente que el 80% de los cultivadores de la India poseen propiedades agrícolas pequeñas y marginales, tendrían que ver cómo diseñar tecnologías, políticas e instituciones que se adecúen a este panorama. Por el contrario, escriben, el marco normativo de desarrollo “pasa por alto el hecho de que la agricultura a pequeña escala requiere soluciones específicas en cuanto a insumos y sistemas de apoyo social”.

Servicios de extensión agrícola inadecuados en Uganda y Bolivia. Cuando Uganda diseñó un ambicioso servicio de extensión agrícola por primera vez (NAADS; recuadro 5.2), partió de un enfoque amplio sin apoyo específico para las necesidades de los pequeños productores agrícolas. El resultado fue que esta asistencia gubernamental de inmediato llegó a las grandes propiedades agrícolas, pero la iniciativa dejó a muchos pequeños agricultores sin enterarse de la existencia de la institución. En discusiones sostenidas en la Red de Aprendizaje, Diego Muñoz observó similitudes con la asistencia técnica gubernamental en Bolivia. Frecuentemente, estos programas son financiados y asesorados por donantes internacionales y elaborados a partir de los modelos de los servicios de extensión agrícola de los países ricos en los que predomina la agricultura a gran escala. Galleguillos agregó que el Estado boliviano promueve un tipo de organización de agricultores basado en la especialización de un único producto, una práctica conocida en muchas de las grandes propiedades agrícolas, pero en pocas de las pequeñas. Cuando los gobiernos parten de la suposición de que lo que funciona bien para los grandes productores funcionará igual de bien a menor escala, los pequeños agricultores salen perdiendo.

Cabe destacar que Uganda se encuentra actualmente repensando esta suposición en su programa reformado “NAADS 2”. Rwakakamba señaló que, a diferencia de la primera versión de NAADS, la actual busca mejorar la seguridad alimentaria a través de la concentración en los productores dedicados a una agricultura de subsistencia, ofreciéndoles gajos de yuca, herramientas y otros insumos básicos.

Recuadro 5.4 Éxito legislativo, fracaso en la implementación

En Nicaragua, escribe Guharay, leyes y políticas que han significado avances trascendentales no han logrado ser implementadas para beneficio de los pequeños agricultores.

- Durante los años 2000, las organizaciones de los pequeños productores agrícolas han presionado exitosamente para lograr la creación de un banco de financiamiento agrícola, que comenzó a trabajar en el 2007. Pero pocos han sido los productores capaces de acceder a un financiamiento apropiado a través de esta institución, que en la práctica funciona como un banco comercial.
- Los pequeños agricultores se unieron a una serie de otras organizaciones para oponerse a la privatización del agua. Pero a pesar de contar con un mandato claro para defender el derecho al agua, la Ley General de Aguas Nacionales (2006) dejó a las comunidades en una situación vulnerable al permitir a la Autoridad Nacional del Agua dar sus fuentes de agua en concesión. Entonces los comités locales de agua potable y las organizaciones rurales ejercieron presión para que se dicte una nueva ley "CAPS", promulgada en el 2010, que protege las fuentes de agua de la comunidad para el consumo y uso locales. Dos años después, muchos de los comités locales todavía no han podido registrarse en las municipalidades para obtener los beneficios económicos que prevé la ley.
- La Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria fue promulgada en el 2006, pero tan sólo una tercera parte de las municipalidades ha creado una comisión municipal para supervisar la seguridad alimentaria, y la comisión nacional no está desempeñando sus funciones, a pesar de que la ley manda el establecimiento de estos organismos dentro de los 90 días de su promulgación.

Un estudio sobre la India, realizado por la Red de Aprendizaje, ilustró la forma en que pueden surgir discrepancias entre la elaboración de las políticas en pro de los pequeños agricultores y la implementación efectiva de éstas. La constitución de la India pone ciertas áreas políticas (como el comercio y la energía) bajo el control del Gobierno central, pero la agricultura es un sector cuyo manejo ha quedado reservado a los estados. No obstante, las subvenciones, los presupuestos, y los planes y prioridades agrícolas todos son determinados por los poderes nacionales. Entre las consecuencias se cuenta con mercados fragmentados y disparidades entre los estados, así como una desconexión entre las prioridades de Nueva Delhi y las realidades en la práctica.

A los grupos de presión este sistema también les permite impedir la adecuada implementación de las políticas en favor de los agricultores y esto, desde luego, ocurre en países caracterizados por tener distintas estructuras políticas. Por consiguiente, las enérgicas acciones y medidas que en principio fomentan la capacidad de tomar decisiones y de actuar de los pequeños

productores agrícolas a escala nacional e internacional no se traducen en beneficios reales. Otro ejemplo notado por la Red de Aprendizaje es la zona de libre comercio de la Comunidad Africana Oriental (EAC). Para los agricultores que transportan productos a los mercados transfronterizos continúa persistiendo el desafío de las barreras no arancelarias, esto a pesar de la intención del ALC de armonizar y simplificar los procedimientos en las fronteras. A Bihunirwa y Shariff los agricultores ugandeses también les contaron que son acosados rutinariamente en las fronteras al transportar sus productos a los mercados regionales. Las autoridades fronterizas imponen tarifas según su capricho; de hecho, se trata de aranceles extraoficiales que perpetúan las prácticas de corrupción.

Algunos en la Red de Aprendizaje sostuvieron que este tipo de problemas con las instituciones y la implementación probablemente van a constituir un desafío más grande que el de llevar la voz de los pequeños agricultores a los diálogos políticos. Los representantes de los productores tienen

que estar en condiciones de afectar la forma en que son ejecutados los planes y supervisar la implementación de las políticas, para verdaderamente poder influenciar las reglas que rigen los mercados.

5.3 Caminos para lograr capacidad de toma de decisiones y de acción política y ciudadana

En vista de los obstáculos que existen para influir en las políticas del Gobierno central y las instituciones, los pequeños productores todavía se ven obligados a ejercer poder para hacer trabajar los mercados para ellos. La Red de Aprendizaje ha reflejado varias formas en las que los distintos grupos lo han intentado, y encontraron espacios para su capacidad política de toma de decisiones y de acción en varios niveles gubernamentales y en estructuras formales e informales de poder.

En los casos en los que las organizaciones de productores han presionado con éxito para lograr cambios significativos en las políticas, la relación entre la capacidad política y la capacidad económica de toma de decisiones y de acción ha sido de importancia crucial para los resultados. En Etiopía, la cooperativa de café de Oromia abogó con éxito por la liberalización del mercado nacional de café en el 2001. Mugoya describe cómo la organización llevó una agenda económica clara y concreta a una larga serie de reuniones con los encargados de formular las políticas: a Oromia el cambio le permitió dirigir su atención a mercados especializados como Fairtrade y los compradores de café orgánico (recuadro 4.1).

En el Perú, observó Lorenzo Castillo, el capital político de la Federación Nacional de Cooperativas de Café, acumulado en años de lucha, les permitió desafiar leyes tributarias que ponían a los pequeños campesinos y cooperativas en desventaja frente a las empresas privadas. La fuerza de esta federación se debe en parte a su énfasis en la transparencia y la obligación de responder ante sus miembros, esto conduce, a plantearse la pregunta de a quién realmente representan las cooperativas. La exigencia de que éstas deben trabajar para sus miembros –y evitar ciclos de administración corrupta o autocrática– ha surgido de entre los propios pequeños productores, dijo Castillo. Muchos miembros

de las cooperativas tienen lo que ellos llaman “comités de vigilancia”, con derecho a controlar las transacciones de los directores y gerentes.

En los Seminarios de Provocación también se analizó cómo los vínculos entre lo político y lo económico empoderan a los pequeños productores, y se discutió la posibilidad de que los grupos de productores orientados en la lógica económica superen su postura competitiva y trabajen conjuntamente por metas políticas. Los mercados son espacios de competencia, caracterizados por actores que luchan por retener y construir valor a lo largo de las cadenas de valor. Pero se insinuó que si existe la posibilidad de armonizar los intereses de los actores, entonces una cadena de valor puede contribuir con algo que se aproxima a un cambio impulsado por la acción ciudadana, no sólo para lograr que los mercados sean “inclusivos”, sino para presionar y conseguir así crear instituciones de mercado que desafíen los intereses más arraigados y mejoren el desempeño de todo el sector. En el Perú, por ejemplo, grupos de agricultores se han unido con compradores en el sector privado –particularmente las empresas dedicadas a la cocina peruana tradicional, actualmente una industria en auge– para oponerse al ingreso de cultivos genéticamente modificados.

De la misma manera, las investigaciones de la Red de Aprendizaje en Nicaragua llamaron la atención sobre este potencial para forjar alianzas políticas. Guharay concluye que existe la necesidad de unir a los productores pequeños, medianos y grandes como aliados políticos con intereses y estrategias comunes. La Federación Colombiana de Café, que apoya a los productores de todo el sector mediante una institución no gubernamental, constituye una coalición de ese tipo (sección 3.2.3). Guharay sostiene que el secreto de las alianzas exitosas consiste en un punto de vista más pragmático que ideológico, que busca encontrar soluciones que funcionen para todos. En otra parte ha sido insinuado que una política estrictamente basada en la lógica de los derechos ciudadanos, como se la observa en el movimiento Vía Campesina y grupos con ideas afines, ha obstruido el camino para el establecimiento de alianzas provechosas (Green, 2012).

Aún allí donde la política agrícola es formulada de manera vertical, la capacidad de toma de decisiones y de acción de los productores puede encontrar formas concretas de trabajo, ya sea dentro o alrededor de las instituciones centrales. En Venezuela, un estudio del Programa de Conocimientos analizó cómo dos diferentes grupos de productores respondieron al sistema de cooperativas administrado por el Estado que el gobierno de Chávez ha instituido desde 1998 (Michelutti 2012). Tanto interna como externamente se considera que CECOSOLA, una cooperativa independiente muy exitosa que se remonta a 1967, se opone al programa de Chávez. Los miembros comparan su propio proceso como organización con el del Estado, y los nuevos mercados de agricultores subvencionados por el Estado están compitiendo actualmente con los espacios comerciales manejados por CECOSOLA. Sin embargo, la organización continúa siendo un negocio independiente y próspero, y ha colaborado con funcionarios gubernamentales para desarrollar talleres sobre el movimiento cooperativo. Michelutti también ha descrito brevemente la cooperativa que trabaja en la aldea de Chuao, organización que recibe apoyo del gobierno. A pesar de su estructura vertical, los agricultores y trabajadores locales han podido aprovechar sus espacios y el discurso socialista para valerse de su propia capacidad de toma de decisiones y de acción. Los consejos de las comunidades "no están contaminados por el clientelismo y la corrupción", como lo describió una mujer del lugar, sino que ha permitido el surgimiento de un nuevo liderazgo. Los aldeanos han utilizado esta institución para criticar a Chávez, hacer campaña en contra de un alcalde supuestamente corrupto, y buscar financiamiento y proyectos de infraestructura en el Gobierno central.

Las políticas locales son más fáciles de influenciar para los pequeños agricultores, especialmente por grupos grandes de ellos pertenecientes a una organización formal que los funcionarios locales consideran legítima. Como los planes y presupuestos agrícolas nacionales son implementados de manera local, existe la posibilidad de reorientar las prioridades. De acuerdo con el estudio de caso sobre Uganda, realizado por Bihunirwa y Shariff

para la Red de Aprendizaje, una cooperativa de café que trabaja a nivel local logró que sean reasignados los recursos de la cooperación internacional previstos para un plan del Gobierno central. En vez de respaldar un nuevo plan de cultivo de papa, el dinero fue destinado a la infraestructura eléctrica que contribuyó a la meta de la cooperativa de agregar valor a su exitosa empresa de café.

Mientras que los pequeños agricultores hacen un uso extensivo de los mercados informales (sección 3.1), que por definición están fuera del control del Gobierno, existen también posibilidades para los agricultores de crear e influenciar estos mercados. Cuando un Estado débil no defiende los intereses de los pequeños agricultores o les proporciona infraestructura para responder a sus necesidades, esto puede inducir a los agricultores a desarrollar su capacidad de tomar decisiones y de actuar de forma independiente del Estado, fortaleciendo aún más el sector informal.

En Bolivia, el miembro de la Red Nico Tassi estudió la economía paralela en la que hacen negocios los agricultores indígenas aimaras. Las cadenas informales de suministro, basadas en redes de productores y comerciantes estrechamente relacionados por el parentesco y la cultura, forman un sofisticado sistema internacional de comercio. Una forma de construir este sistema consiste en apropiarse de un espacio público físico. Para establecer mercados callejeros urbanos en los que los productores, comerciantes y consumidores indígenas hacen negocios, los vendedores primero reclaman una pequeña parte de una acera, y luego aumentan gradualmente su control mediante una lucha prolongada con las autoridades municipales. Por tanto, más que actuando como grupo de presión para acceder a los mercados, las comunidades aimaras conducen una campaña territorial en cámara lenta para construir mercados y expandirlos (recuadro 5.5). En especial en las áreas remotas u otros espacios muy alejados de los ejes económicos y políticos tradicionales del país, pueden surgir formas de poder local vinculadas a territorios específicos y a la habilidad de controlarlas política y económicamente.

Recuadro 5.5

Batalla por el mercado callejero: apropiación de un espacio físico del mercado en Bolivia

Tassi observa que las redes aimaras de productores-comerciantes en Bolivia no se apoyan en políticas públicas y proyectos de desarrollo para facilitar el *acceso al mercado*. Por el contrario, los grupos aimaras que han logrado triunfar económicamente y obtener reconocimiento político han pasado por un agresivo proceso de *construcción del mercado*.

La construcción del mercado sigue un patrón común, comenzando con un pequeño grupo de productores y/o comerciantes que ocupan un espacio en una acera pública, en la que venden productos sin autorización de la Alcaldía. Al verse repetidamente advertidos por la Policía, primero aducen estar allí tan sólo de forma temporal, defienden firmemente su territorio conquistado, y reaccionan verbalmente a las amenazas físicas de las autoridades. Protestas, manifestaciones y bloqueos de calles son organizados entonces para reclamar el derecho a vender en dicha acera. Por último, los vendedores forman una asociación y comienzan a negociar con las autoridades hasta que se les conceda formalmente su espacio de venta.

Los municipios de las ciudades de La Paz y El Alto realizan su propia campaña para prevenir el establecimiento de esos mercados “ilegales”. Pero el número de vendedores y su capacidad de organización superan la habilidad de una débil autoridad para oponérseles. Muchas veces el mercado en expansión está lejos de la comunidad de origen de los vendedores, y es compartido por diferentes grupos étnicos de distintas regiones. Por ejemplo, Tassi ha estudiado a los agricultores del pueblo rural de Toloma, quienes han formado un sindicato con los productores de tres distintas provincias con el propósito de obtener la autorización para vender en un mercado de El Alto. En la tarde de la feria, escribe, “puede uno contar hasta sesenta camiones que vienen desde los valles tropicales de la provincia Loayza, los valles mesotérmicos de la provincia Murillo, y del altiplano descargando productos en las aceras y comenzando a vender y negociar”.

El control territorial no se reduce a la ocupación de espacios físicos, también puede suponer el buen conocimiento de la capital cultural del territorio, como ser sus prácticas tradicionales de comercialización, su tradición culinaria o su folklore. Consiguientemente, otra forma en la que los grupos aimaras fortalecen su base de poder es a través del uso y la manipulación de determinados códigos culturales. Tassi describió redes de productores de carne y carniceros aimaras que comparten un conjunto establecido de prácticas de negociación, criterios de calidad, y la comprensión del significado cultural del ganado. El gremio de los carniceros indígenas también cuenta con una contraparte religiosa, la fraternidad Siempre Vacunos, que organiza anualmente su participación en la fiesta del Gran Poder, una de las más grandes festividades religiosas del continente. En esas fiestas los productores y revendedores rurales de ganado invierten ostentadamente en sus rituales y ponen a prueba la riqueza y generosidad de sus socios económicos.

Aunque han surgido últimamente grandes empresas comerciales de carne en La Paz, los productores indígenas se han negado a comerciar con ellos. Los métodos y las exigencias de estas empresas no armonizan con las estrategias aimaras de cría de ganado y venta de carne, así como de conservación del control de sus actividades económicas. A veces estos tipos de expresión cultural pueden sustituir las reglas formales, lo que proporcione a los pequeños propietarios agrícolas un escudo de protección contra los poderosos competidores que trae consigo la globalización.

En otros casos, los pequeños propietarios agrícolas se dedican a movilizar los recursos territoriales, la identidad cultural y los conocimientos tradicionales para controlar las reglas formales del mercado. En la Red de Aprendizaje, el estudio de caso del equipo de Ranaboldo sobre la Argentina analizó a los agricultores familiares que producen un salame tradicional propio del pueblo de Caroya y, por tanto, ligado a la historia, cocina y los recursos de este territorio. Un grupo de productores de Caroya ha estado trabajando para obtener una marca de origen para el embutido, y en el curso del proceso ha armado una coalición territorial que comprende a productores, autoridades locales y representantes de la sociedad civil, a partir de relaciones tanto formales como informales. Esta red está tramitando una denominación geográfica protegida para el salame en el Gobierno central, pero también

está comenzando a interesarse en estrategias de desarrollo territorial a nivel local e internacional (recuadro 5.6).

El concepto y la práctica de un “enfoque territorial del desarrollo” surgieron a fines de los años 90 como alternativa frente al fracaso de los enfoques sectoriales agrícolas más clásicos de reducción de la pobreza, particularmente en las áreas rurales. Una nueva lectura de los cambios ocurridos en las áreas rurales, particularmente en América Latina, donde lo rural dejó de ser sinónimo de agricultura, ciertamente ha contribuido a esta conceptualización. “La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en su XXVI Conferencia Regional para América Latina y el Caribe (FAO, 2000), propuso un enfoque territorial del desarrollo rural que pasaría de

Recuadro 5.6 Códigos culturales, mercados y poder

En el 2006 un grupo de agricultores familiares que produce salame de Caroya comenzó a trabajar con la municipalidad para obtener la protección de la marca “Caroya”. Imitaciones de salame e Caroya habían comenzado a aparecer en los mercados de Buenos Aires, amenazando devaluar lo que tenía de especial este producto local: las prácticas y recetas tradicionales que le dan al salame una identidad cultural y geográfica únicas. Para luchar contra estos imitadores, los productores están desarrollando una marca oficial de origen para su registro en la zona sudamericana de libre comercio del MERCOSUR. Con el apoyo de funcionarios locales, de expertos académicos y otros aliados de la sociedad civil están tramitando una norma de certificación en el Gobierno nacional basada no sólo en el lugar de origen, sino también en métodos, ingredientes y gustos tradicionales. A todos los productores de salame de Caroya – incluidos los que no decidieron solicitar la denominación de origen– este instrumento les puede ayudar a proteger el valor del embutido y prevenir la erosión del patrimonio local.

Mientras se organizaban para obtener la certificación de la denominación de origen, se crearon nuevos espacios de diálogo entre los pequeños agricultores, y se ha formado una sólida coalición territorial entre los productores, el Gobierno local y la sociedad civil. Más que sociedades formales público-privadas, estas alianzas con frecuencia implican relaciones y diálogos informales, y ayudan a transmitir una sensación de patrimonio compartido e identidad cultural. Los nuevos espacios y redes ahora pueden ser aprovechados para concentrarse en otras prioridades de la comunidad, incluidas las estrategias de desarrollo territorial más complejas como la promoción del turismo gastronómico.

Este proceso también está comenzando a tener efecto en las políticas de defensa de derechos ciudadanos, en niveles más altos. REAF, el organismo consultativo que representa a los pequeños productores agrícolas en el MERCOSUR, se ha concentrado en el pasado en aspectos como las subvenciones y normas para los productos comerciales. Pero ahora está empezando a trabajar por normas que promueven y protegen los productos con un origen geográfico y cultural específicos.

(Fuente: Benedetto, coordinación a cargo de Ranaboldo, Red de Aprendizaje)

la concentración en el pequeño agricultor a la familia rural ampliada; del empleo agrícola a formas múltiples de empleo; de una política agrícola general a políticas diferenciadas dirigidas a distintos tipos de unidades familiares; de la producción agrícola a sus eslabonamientos con la agroindustria y los servicios, y de la antítesis mercado/Estado a la reconstrucción de las instituciones como mediadoras entre la sociedad civil, el Estado y el mercado” (Schejtman, Berdegué, 2004).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha convertido el “enfoque territorial” en un instrumento fundamental de su estrategia de cooperación, ya que considera que puede ser más efectivo para encarar las verdaderas necesidades de la gente. El enfoque valora a los actores subnacionales como partes interesadas esenciales dentro de la nueva Alianza Mundial para una Cooperación al Desarrollo Eficaz, destacando que “tomar el territorio como espacio referencial para iniciativas de desarrollo también permite una mayor coherencia entre los actores del desarrollo que se desempeñan en un mismo espacio, en vez de que cada actor trabaje su propio recinto cerrado o sector”.⁹ Si hoy en día el PNUD está sellando una serie de alianzas en todo el mundo, es en América Latina donde el enfoque territorial ha sido el más dinámico en cuanto a su conceptualización y puesta en práctica (de Janvry & Sadoulet, 2004). Dentro del marco de los avances conceptuales y operativos referidos al desarrollo territorial rural, fue identificada una faceta poco conocida y estudiada del enfoque: el elemento “identidad cultural” (IC) y su valoración en las áreas rurales (Ranaboldo

y Schejtman, 2009). La comercialización de productos con “identidad cultural”, como forma de beneficiarse de todas las posibilidades que puede ofrecer un territorio, también fue inspirada por el programa Leader+ de la Unión Europea, creado para apoyar el desarrollo rural.¹⁰

Consiguientemente, el enfoque territorial para el desarrollo rural no se entiende soló en términos de sus dimensiones físicas y sectoriales, sino también como “punto donde la interacción de un conjunto de relaciones sociales crea y da expresión a una identidad y a la capacidad de una sociedad de conducir y manejar su propio desarrollo” (De Miranda, Renault Adib, 2007).

El aprovechamiento de todos los activos tangibles e intangibles de un territorio como ventajas económicas competitivas para lograr una diversificación de los ingresos constituye una alternativa lógica frente a las estrategias basadas en los productos físicos que adoptan normalmente los gobiernos en los programas de desarrollo. Asimismo, los pequeños productores pueden aprovechar los espacios en los que disponen de un conocimiento y poder particulares por medio de estrategias de influencia y apropiación de instituciones locales y mercados informales. A través de estos espacios, aunque los pequeños productores muchas veces son excluidos, pasados por alto o malinterpretados en los escenarios políticos dominantes, ellos todavía tienen posibilidades de valerse de su capacidad política o ciudadana de toma de decisiones y de acción para defender sus intereses económicos en sus propios territorios.

9. NNUU, Third Biennial High Level Development Cooperation Forum - Territorial Answers to Global Challenges, Innovative Multi-level Partnerships for Development Effectiveness - July 6th 2012, North Lawn Building, New York - http://www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf12/dcf_art_report.pdf

10. NNUU, Third Biennial High Level Development Cooperation Forum - Territorial Answers to Global Challenges, Innovative Multi-level Partnerships for Development Effectiveness - July 6th 2012, North Lawn Building, New York - http://www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf12/dcf_art_report.pdf

Conclusión: conociendo a los pequeños agricultores en sus mercados

Las expectativas internacionales que se abrigan con relación a los 500 millones de pequeñas propiedades agrícolas están aumentando frente a un telón de fondo muy dinámico. Se espera que la agricultura a pequeña escala contribuya con soluciones en áreas que van desde la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria hasta la adaptación al cambio climático. Mientras tanto, los propios agricultores se enfrentan a los cambios que se registran en los mercados, con relación a la tierra y otros recursos, así como al desarrollo demográfico en las comunidades rurales; a su vez, ellos mismos están influenciando estos factores. Con la agricultura convirtiéndose en una prioridad para las agendas internacionales de desarrollo, surgen oportunidades para los pequeños propietarios agrícolas de obtener beneficios reales en los mercados globalizados; pero estos también corren el riesgo de que políticas y estrategias de negocios mal diseñadas –o fracasos en su implementación– excluyan a muchos de ellos de tales beneficios.

El Programa de Conocimientos sobre la Capacidad de Toma de Decisiones y de Acción de los Pequeños Productores Agrícolas en el Mercado Globalizado, un plan conjunto del IIED y HIVOS, fue concebido para realizar una contribución al tipo de aprendizaje requerido en este momento decisivo:

- Nos concentramos en la *capacidad de tomar decisiones y de actuar*: la forma en que los pequeños agricultores toman decisiones de manera activa y actúan a partir de ellas en su contexto cambiante.
- Buscamos *estimular* el debate y desafiar supuestos: preguntamos cómo las políticas públicas, las iniciativas empresariales y las políticas de desarrollo pueden estar mejor informadas sobre las realidades actuales y futuras de los pequeños productores.
- Con el propósito de entender mejor estas realidades, buscamos un *aprendizaje compartido* basado en la experiencia y los conocimientos provenientes de distintas regiones y trasfondos profesionales. Integramos conocimientos entre investigadores

y profesionales que trabajan o comercian directamente con los pequeños productores.

El análisis de la pregunta sobre dónde se encuentran los pequeños productores –y no dónde pensamos que deberían estar– ha desafiado las opiniones de los propios participantes y parte de los conocimientos, los argumentos y las recetas convencionales del actual debate global sobre la agricultura a pequeña escala. Los puntos de vista y los estudios de caso de África, Asia y América Latina, así como las opiniones de empresarios agroindustriales, dirigentes de organizaciones de agricultores, proveedores de servicios e investigadores académicos contribuyeron a alimentar un cuadro amplio y complejo sobre la forma en que los pequeños productores demuestran su capacidad de tomar decisiones y de actuar en un mundo globalizado. En los espacios abiertos del programa para una reflexión más allá de recintos institucionales e ideológicos cerrados, las “zonas grises” surgieron repetidamente allí donde las opiniones polarizadas dieron paso a la interpretación de que existen fuerzas, necesidades e interpretaciones múltiples que se desarrollan unas al lado de otras.

6.1 Las nuevas realidades

La mayoría de los pequeños productores vive en países que están pasando por un rápido proceso de transformación económica y social; China sola tiene alrededor de 189 millones de propiedades agrícolas de menos de dos hectáreas de superficie, las que representan el 98% de todas las propiedades agrícolas del país. Pero la realidad de la transformación económica es más compleja de lo que sugieren a menudo las interpretaciones de la globalización. En la mayor parte de África, Asia y América Latina los mercados alimentarios informales continúan siendo predominantes. Canales informales flexibles conectan a productores pobres con consumidores pobres. Muchas cadenas modernas minoristas de suministro de alimentos en las economías emergentes también tienen su origen en acuerdos entre agricultores y comerciantes. Según algunos indicadores la informalidad aumenta, no disminuye.

Ese aumento se debe en parte a aspectos de carácter demográfico: globalmente hablando existe una gran cohorte de personas jóvenes de las áreas rurales que a menudo aspiran a abandonar la agricultura, pero que posiblemente no encuentren mucho trabajo en el sector formal. Al mismo tiempo, se ha reducido el tamaño de las propiedades agrícolas en muchos países en vías de desarrollo. Todos estos factores han fortalecido una de las más elementales estrategias de los pobres provenientes de las áreas rurales: múltiples medios de vida basados en una variedad de actividades para protegerse de los riesgos y hacer lo mejor de la tierra, el dinero y otros recursos escasos. Es posible que los agricultores tomen en arriendo varias parcelas y produzcan distintos cultivos; ingresen a diferentes mercados informales (y, a veces, formales) y salgan de ellos, y combinen los ingresos de la agricultura con trabajos fuera del sector agrícola y con las remesas de los miembros de la familia que han migrado. Con una mayor cantidad de gente, especialmente joven, moviéndose de acá para allá entre la propiedad agrícola y la ciudad, las fronteras entre los mercados urbanos y rurales se tornan fluidas, con lo que aumenta el dinamismo de las economías locales.

En efecto, los dinámicos mercados locales, nacionales y regionales están ofreciendo posibilidades cada vez mayores a los agricultores, es decir, más allá de las cadenas globales de oferta. La creciente demanda de alimentos –incluido el crecimiento de los mercados urbanos, el comercio transfronterizo y sur-sur, y los grupos de consumidores de clase media que exigen una mayor calidad e inocuidad alimentaria– alienta la competencia por la oferta y atrae a más comerciantes hacia el campo. La descentralización administrativa puesta en práctica por muchos gobiernos en los países en vías de desarrollo también ha destinado más recursos a la creación y el fortalecimiento de los mercados locales.

Aunque probablemente proliferen las oportunidades en el mercado, en las siguientes décadas la agricultura comercial no constituirá el camino a seguir para muchos productores. Probablemente la próxima generación no vea tantos agricultores, y mucho menos agricultores a tiempo completo, ya que la juventud habrá pasado el punto más elevado de su nivel demográfico en la mayoría de las regiones (con

la importante excepción del África subsahariana) y buscará trabajo fuera del sector agrícola.

Posiblemente la turboeconomía china constituya una muestra anticipada de esta transformación. Una encuesta del año 2008 encontró que más de la mitad de la mano de obra rural estaba empleada parcialmente o a tiempo completo fuera de la agricultura en ese mismo año, en comparación con el 15% a comienzos de los años 80; de los trabajadores agrícolas entre 16 y 24 años de edad más o menos la mitad trabajaba a tiempo completo fuera del sector agrícola. Los restantes agricultores del país están tomando tierras en arrendamiento y consolidando tierras agrícolas dejadas sin uso por los migrantes, juntando entre sí propiedades agrícolas muy pequeñas para hacerse de un medio (y una calidad) de vida sostenible.

6.2 De los “negocios inclusivos” a la capacidad de tomar decisiones y de actuar

A pesar de las diferencias regionales que hay, existen también aspectos comunes relativos a la forma en que los pequeños productores, como agentes económicos activos que son, están hallando caminos para sobrevivir y tal vez incluso prosperar a través de la modernización y los cambios acelerados que se registran en las áreas rurales. Pero las formas en las que la mayoría de los agricultores hace trabajar los mercados para ellos está sorprendentemente desconectada de la forma en que la mayor parte de las políticas de desarrollo y de las iniciativas empresariales intentan “hacer trabajar los mercados para los pobres” (cuadro 6.1).

Las políticas de desarrollo convencionales basadas en la lógica de mercado buscan hacer ingresar a los productores en los mercados formales y modernos de “alto valor”. La asistencia técnica y organizativa permite que los pequeños agricultores sean integrados a cadenas de valor que los conectan verticalmente con los grandes compradores. Las organizaciones utilizadas para el efecto constituyen estructuras formales, muchas veces especializadas en un solo producto, y es posible que estén manejadas por comerciantes o empresas procesadoras de alimentos y no por grupos de agricultores de base. Las metas de las políticas asociadas a ello usualmente comprenden el “mejoramiento de las instituciones” con el propósito de que los mercados trabajen para los pequeños

agricultores en las cadenas de valor, como la supervisión de los contratos entre los pequeños propietarios agrícolas y la agroindustria.

Estos tipos de programas de “negocios inclusivos” pueden ofrecer buenas oportunidades a las empresas agroalimentarias y a algunos pequeños productores agrícolas. Pero tienden a beneficiar tan sólo del 2 al 10% de los agricultores, aquéllos con la mayor cantidad de activos y una orientación hacia la producción comercial. El segmento de pequeños productores agrícolas que comercian en los mercados es mucho más grande, pero rara vez lo hacen de manera formal. Para estos agricultores la capacidad de tomar decisiones y de actuar en el mercado globalizado es una cosa bastante diferente: actúan al borde y fuera de las fronteras de las políticas formales, de las organizaciones económicas formales de los agricultores y también de los mercados formales, es decir, allí donde pueden encontrar ventajas en términos de acceso, flexibilidad y poder social y ciudadano. En efecto, en países con una autoridad central débil, esas “grietas” en las que los pequeños agricultores encuentran espacios para ejercer su capacidad económica y política de toma de decisiones y de acción pueden ser tan grandes que la economía informal se convierte en la

economía predominante, como en Bolivia. Las políticas inclusivas que se dirigen a una base más amplia de agricultores valorarían los beneficios resultantes de estos espacios, aunque buscarían atenuar el lado oscuro de la informalidad: corrupción, abuso, cárteles y monopolios, falta de transparencia, y problemas relativos a la inocuidad alimentaria. Este tipo de políticas también necesitaría abrir espacios a los cuales llevar la voz política de los pequeños agricultores.

En los mercados, es posible que los productores que operan al borde de las cadenas formales de valor rechacen las relaciones formales o las combinen con sus relaciones comerciales informales y/o tradicionales. Aunque frecuentemente demonizados, los “intermediarios” que están compitiendo cada vez más por la oferta pueden desempeñar un papel positivo en las estrategias de acceso al mercado de los pequeños productores y llegar a buenos acuerdos. Además, muchas comunidades de pequeños productores se están modernizando en sus propios términos: en vez de resistirse a los mercados modernos globalizados o bien de adaptarse completamente a ellos, es posible que incorporen aspectos y beneficios de los mercados modernos a las estructuras, la tradición y la cultura informales.

Cuadro 6.1 Las expectativas de desarrollo frente a las realidades de los pequeños propietarios agrícolas

	Expectativas para el 2 a 10% visible con acceso a políticas públicas, de las ONG, y a iniciativas empresariales	Realidades para la mayoría de los pequeños agricultores en el mercado
Mercados	“Eleva de categoría a mercados de alto valor” Mercado formal para un único producto, cadenas de valor, producción certificada	El comercio informal funciona mejor para las realidades de la pequeña propiedad agrícola y continúa siendo el vínculo dominante entre los pequeños productores agrícolas y los pobres de las áreas urbanas
Organizaciones	“Cooperar para competir” Cooperativas especializadas Organizaciones de productores manejadas por comerciantes o empresas procesadoras de alimentos	La mayoría de los pequeños productores, en especial las familias más pobres, no están formalmente organizados en el mercado
Políticas	“Crear un entorno propicio” Mejorar las instituciones para hacer funcionar los mercados	A menudo las políticas públicas son vistas con desconfianza como fuerza de exclusión y explotación

En las organizaciones, las cooperativas que tienen éxito en lo que se refiere al aumento del número de sus miembros y a los beneficios que les ofrecen con frecuencia han demostrado una gran capacidad de adaptación a las exigencias del mercado, a la vez que prestaban servicios a sus afiliados. En la medida en que aumenta la competencia, sus objetivos de negocios y sociales las llevan a reinventarse repetidas veces a sí mismas. De todos modos, la mayoría de los productores no pertenece a ninguna cooperativa u otras organizaciones económicas formales, de las que pueden pensar que están más bien al servicio de los intereses de los agricultores más grandes o que exigen un alto costo de participación a cambio de beneficios inciertos. Más allá de los límites de acción de estas empresas sociales formales, los pequeños productores pueden cooperar económicamente a través de acuerdos informales sofisticados o redes sociales tradicionales. Pero las organizaciones informales de esta naturaleza rara vez son reconocidas como legítimas y no tienen mucha habilidad para influir en las políticas que les afectan.

Con relación a la formulación de las políticas, por tanto, los pequeños productores en gran parte se mantienen alejados de las instituciones del Gobierno central, de las que pueden pensar que son distantes, inaccesibles, irrelevantes, y que están allí más bien para servir a otros intereses políticos o económicos. Sin capacidad política de toma de decisiones y de acción para cambiar las reglas del juego, los pequeños productores agrícolas continúan siendo vulnerables a las políticas que no distinguen sus intereses de aquéllos de los productores más grandes, como los acuerdos comerciales y la apertura de los mercados nacionales. Allí donde los defensores de los pequeños productores han influido en el Estado de manera efectiva, la comprensión de las relaciones entre los intereses políticos y económicos de los agricultores ha sido de capital importancia, esto conjuntamente con una elevada transparencia y la obligación de responder a las bases. Además, los pequeños agricultores están empezando a encontrar importantes formas de ejercer influencia en sus mercados –como agentes políticos o ciudadanos– al margen de la formulación de las políticas del Gobierno central, concretamente en los espacios locales e informales en los que desarrollan la mayor parte de sus negocios.

6.3 Repensando la agenda para la agricultura a pequeña escala

Para diseñar políticas, medidas y acciones más apropiadas necesitamos percibir la complejidad de los mercados de los pobres –las formas en que coexisten, se relacionan y a veces chocan la formalidad y la informalidad– y entender cómo la capacidad de tomar decisiones y de actuar de los pequeños productores negocia su combinación en los mercados globales, nacionales y locales. Las iniciativas de la empresa privada, las empresas sociales y las políticas de desarrollo deben reconsiderar los supuestos en cuanto a “elevarlos de categoría” a través de organizaciones formales y de ascenderlos a partir de una cadena de valor a la vez.

Es posible que estos enfoques tengan que dar paso a medidas más efectivas para todo un sector de productos agrícolas, como se ha podido apreciar en el caso de Colombia, por ejemplo, donde una organización sin fines de lucro representa a la mayoría de los caficultores del país y cuenta con un mandato para estabilizar los ingresos de los productores, así como para invertir en programas sociales y de infraestructura en las comunidades de los cultivadores de café.

Unos cuantos gobiernos han comenzado a darse cuenta de la forma en que los pequeños productores agrícolas utilizan los mercados informales, y han adaptado sus políticas para acomodarse a esta realidad, buscando educar a los vendedores informales en materia de prácticas de inocuidad alimentaria, por ejemplo, o haciendo más fácil y flexible la obtención de autorizaciones de venta. Los beneficios de la informalidad –acceso, flexibilidad, capacidad de adaptación– pueden ser introducidos en los marcos normativos y de negocios a través de la “formalización inclusiva”.

La informalidad es de particular importancia en el actual contexto de un creciente desempleo juvenil; constituye, además, un desafío apremiante para las economías de los países emergentes y en vías de desarrollo. Estamos empezando a ser más conscientes de las relaciones que existen entre una generación aceptable de empleo, el sector informal, la estabilidad política y la democracia económica, sin los cuales está en riesgo el desarrollo sostenible. China ha demostrado que se

pueden crear mejores condiciones de empleo cuando las políticas toman en consideración el aspecto del largo plazo y apoyan otros como la diversificación, la movilidad y las nuevas habilidades, principalmente para la juventud de las áreas rurales.

De un problema internacional de distribución, la pobreza se está convirtiendo en uno de carácter nacional, y en la medida en que la gobernabilidad y las políticas tributarias y redistributivas nacionales se tornen más importantes que la ayuda para el desarrollo del exterior, existe la gran oportunidad para los gobiernos nacionales y locales de apoyar políticas agroalimentarias innovadoras. La formalización inclusiva podría estar acompañada, por ejemplo, de inversiones en infraestructura de mercado, seguros contra riesgos, reformas de mercado para destruir cárteles y luchar contra la corrupción, y de medidas apropiadas para apoyar propiedades agrícolas familiares, como el aprovisionamiento gubernamental dentro del Programa de Adquisición de Alimentos del Brasil. Los esfuerzos para lograr un mayor grado de inclusión en el sector privado han ayudado a muchos agricultores a elevar sus ingresos, pero estos esfuerzos deberían prestar atención también a instrumentos más tradicionales de responsabilidad corporativa como estándares laborales decentes, los que pueden tener un mayor impacto entre las familias rurales más pobres.

En conjunto, el aprendizaje del Programa de Conocimientos da cuenta de que no deberíamos continuar esperando éxitos múltiples –con relación a la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria, la garantía de la oferta, los servicios ecosistémicos y el desarrollo rural– de un enfoque decidido, consistente en incorporar a los agricultores y sus organizaciones a cadenas de valor y “empoderarlos” en los mercados como beneficiarios de iniciativas externas. A fin de establecer las mismas condiciones para la mayoría de los pequeños productores agrícolas que no pueden participar con facilidad en las cadenas modernas de valor, o para los muchos jóvenes con aspiraciones fuera de la agricultura, debemos reconocer que existen otras interpretaciones de este cuadro.

La globalización y la modernización no están barriendo con las economías informales y locales, sino que se están expandiendo de forma paralela a ellas. Y el debate actual ha prestado muy poca atención a los pequeños agricultores como agentes económicos activos que toman decisiones en muchos mercados sujetos a muchas limitaciones de recursos. La comprensión de las propias estrategias, intereses, expectativas y limitaciones de los agricultores contribuirá a diseñar políticas mejor fundadas que aporten más a un crecimiento verdaderamente inclusivo, a la cohesión social, a lograr beneficios comerciales, y al bienestar de los pequeños productores agrícolas en general.

Fuentes consultadas

- Appadurai, A.** (2004). The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition. En: Rao, V. y Walton, M. (eds.). *Culture and Public Action*. Stanford University Press, Palo Alto, California.
- Balcázar, L.G.** (2012). Pequeña agricultura y gastronomía. Oportunidades y desafíos. Apega, Lima.
- Berdegú, J.A., Fuentealba, R.** (2011). Latin America: The State of Smallholders in Agriculture. Ponencia presentada en la IFAD Conference on New Directions for Smallholder Agriculture, Roma, 24 al 25 de enero de 2011. Véase: <http://www.ifad.org/events/agriculture/doc/papers/berdegue.pdf>
- Bennett, L.** (2002). *Using Empowerment and Social Inclusion For Pro-poor Growth: A Theory of Social Change*. Draft Background Paper for the Social Development Sector Strategy Paper. Banco Mundial, Washington, DC. Véase <http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/486312-1095970750368/529763-1095971096030/bennet.pdf>
- Bentley, J.W., Baker, P.S.** (2000). *The Colombian Coffee Growers' Federation: Organised, Successful Smallholder Farmers for 70 Years*. Overseas Development Institute, Londres. Véase <http://www.odi.org.uk/resources/docs/5126.pdf>
- Bernard, T., Gabre-Madhin, E., Taffesse, A.S.** (2007). *Smallholders' Commercialization through Cooperatives: A Diagnostic for Ethiopia*. IFPRI Discussion Paper 00722. IFPRI, Washington, D.C. Véase <http://www.ifpri.org/publication/smallholders-commercialization-through-cooperatives>
- Bhowmik, S.K.** (1999). *Hawkers and the Urban Informal Sector: A Study of Street Vending in Seven Cities*. National Alliance of Street Vendors in India.
- Biekart, K., Fowler, A.** (2009). *Civic Driven Change: A concise guide to the basics*. ISS La Haya. Véase http://www.iss.nl/fileadmin/ASSETS/iss/Documents/Research_and_projects/CDC_pamphlet.pdf
- Borot de Battisti, A., MacGregor, J., Graffham, A.** (2009). *Standard Bearers: Horticultural Exports and Private Standards in Africa*. IIED, Londres. Véase <http://pubs.iied.org/16021IIED.html>
- Buxton, A. y Vorley, B.** (2012). *The Ethical Agent: Fresh flowers in Kenya*. IIED, Londres, y Sustainable Food Lab, Hartland, Vermont. Véase <http://pubs.iied.org/16037IIED.html>
- Chamberlin, J.** (2008). *It's a Small World After All: Defining Smallholder Agriculture in Ghana*. IFPRI Discussion Paper 00823. IFPRI, Washington, DC. Véase <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ifpridp00823.pdf>
- Chen, M.A., Vanek, J., Carr, M.** (2002). *Mainstreaming Informal Employment and Gender in Poverty Reduction*. Commonwealth Secretariat, Londres.
- CLAC.** (2011). Rol de la Red Café en el proceso de revisión e incremento del precio mínimo y premio para el café de Comercio Justo FLO. *Boletín CLAC 1*. See <http://www.juntadelcafe.org.pe/documentos/ndc/boletin1.pdf>
- Clark, S. y Walsh, H.** 23 de diciembre de 2011. Fair Trade Proving Anything But In Growing \$6 Billion Market. *Bloomberg*. Véase <http://www.bloomberg.com/news/2011-12-23/fair-trade-proving-anything-but-to-farmers-with-6-billion-sales-at-stake.html>
- Cotula, L., Vermeulen, S.** (2009). *'Land Grabs' in Africa: Can the Deals Work for Development?* IIED, Londres. Véase <http://pubs.iied.org/17069IIED.html>

- DFID y SDC.** (2008). *A Synthesis of the Making Markets Work for the Poor Approach*. UK Department for International Development, Londres, y Swiss Agency for Development and Cooperation, Berna. Véase http://www.value-chains.org/dyn/bds/docs/681/Synthesis_2008.pdf/dyn/bds/docs/681/Synthesis_2008.pdf
- Deshpandé, R.** (2004). *Café de Colombia*. Harvard Business School. Case 9-502-024. Harvard Business School, Cambridge, Massachusetts.
- de Miranda, L. y Renault Adib, A.** (2007). *Sustainable Development and the Territorial Approach: Identities and Typologies*. IICA, Brasil. Véase <http://repiica.iica.int/docs/B0579i/B0579i.pdf>
- De Janvry, A., Sadoulet, E.** (2004). *Toward a Territorial Approach to Rural Development: International Experiences and Implications for Mexico's Microregions Strategy*. University of California at Berkeley.
- de Schutter, O.** (2009). *Agribusiness and the Right to Food*. UN General Assembly Report A/HRC/13/33. NN.UU., Nueva York.
- del Pozo-Vergnes, E.** (1999). *Cuando el campo y la ciudad se integran: las ferias de consumo familiar de Barquisimeto en Venezuela, un sistema viable de desarrollo rural-urbano*. CICDA-RURALTER y Fondation Charles Leopold Mayer pour le Progres de l'Homme.
- del Pozo-Vergnes, E.** (2004). *Société, bergers et changements au Pérou: De l'hacienda à la mondialisation*. Editions L'Harmattan. En español: *De la hacienda a la mundialización*. IEP-IFEA.
- del Pozo-Vergnes.** 16 de octubre de 2011. Gastro(economic) Revolution in Peru. IIED blogs. Véase <http://www.iied.org/blogs/gastroeconomic-revolution-peru>
- Dorward, A., Anderson, S., Nava, Y., Pattison, J., Paz, R., Rushton, J., Sanchez Vera, E.** (2009). Hanging In, Stepping Up and Stepping Out: Livelihood Aspirations and Strategies of the Poor Development in Practice. *Development in Practice* 19 (2): 240-247.
- EAFF.** (2011). Uganda: What Farmers Need – Results from Consultation Meeting with Farmer Leaders. *EAFF Newsletter*, vol. 6.
- The Economist.** 12 de febrero de 2009. Burgeoning Bourgeoisie. *The Economist*. Véase <http://www.economist.com/node/13063298>
- The Economist.** 26 de agosto de 2010. Brazilian Agriculture: The Miracle of the Cerrado. *The Economist*. Véase <http://www.economist.com/node/16886442>
- Fairtrade International.** (2011). Fairtrade International Rrefutes Core Alleged Evidentiary Claims Made by Bloomberg's New Article of December 23rd. Comunicado de prensa. Véase http://www.fairtrade.net/single_view1+M5d4b7a9ce48.html
- FAO, OIT, IUFOITAIUL.** (2007). *Agricultural Workers and their Contribution to Sustainable Agriculture and Rural Development*. Véase http://www.fao-ilo.org/fileadmin/user_upload/fao_ilo/pdf/engl_agricultureC4163.pdf
- FAO.** (2010). *Integrating Gender Issues in Food Security, Agriculture and Rural Development*. FAO, Roma. Véase <http://www.fao.org/docrep/013/i1914e/i1914e00.htm>
- FAO, IFAD, OIT.** (2010a). *'Gender Dimensions of Agricultural and Rural Employment: Differentiated Pathways out of Poverty. Status, Trends and Gaps.'* Roma.

FAO, IFAD, OIT. (2010b). *'Agricultural Value Chain Development: Threat or Opportunity for Women's Empowerment?'* Gender and Rural Employment Policy Brief # 4, FAO.

FAO. (2012). Background Document to the FAO E-Mail Conference on 'Ensuring the Full Participation of Family Farmers in Agricultural Innovation Systems: Key Issues and Case Studies'. FAO, Roma. Véase <http://www.fao.org/docrep/015/an906e/an906e00.pdf>

Farmer Focus. (2010). Qualitative Farmer Research Overview. Presentation to Gates Foundation Advisory Panel enero 25 a 26 de 2010.

Fraysinnet, F. 22 de noviembre de 2010. Brazil: Family Farming Matters in South-South Cooperation. *Inter Press Service.* <http://www.ipsnews.net/2010/11/brazil-family-farming-matters-in-south-south-cooperation/>

Mass. 5 de mayo de 2011. Cae precio de café peruano por falta de mano de obra. *Mass.* Véase <http://mass.pe/noticias/2011/05/cae-precio-de-cafe-peruano-por-falta-de-mano-de-obra>

Grace, D. et al. (2011). Case Study: Dairy in Assam, NE India. Presentation at 7th ASAE Conference, Hanoi, 14 de octubre de 2011.

Green, D. (2011). Small Farms Can be Beautiful – How Farmers' Markets Changed Attitudes and Policies in Colombia. From Poverty to Power blog. Véase <http://www.oxfamblogs.org/fp2p/?p=7189>

Green, D. (2012). Is Blood and Sacrifice Enough? The Honduran Peasant Movement's Model of Change. From Poverty to Power blog. Véase <http://www.oxfamblogs.org/fp2p/?p=9402>

Guarín, A. (de próxima publicación). The Value of Domestic Supply Chains in an Age of Global Food Production: Producers, Wholesalers, and Urban Consumers in Colombia. *Development Policy Review.*

Hazell, P., Poulton, C., Wiggins, S., Dorward, A. 2010. The Future of Small Farms: Trajectories and Policy Priorities. *World Development* 38(10): 1349-1361.

Heltberg, R., Hossain, N., Reva, A. (2012). *Living through Crises : How the Food, Fuel, and Financial Shocks Affect the Poor.* Banco Mundial, Washington, D.C. Véase <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6013>

Hesse, C., MacGregor, J. (2006). *Pastoralism: Drylands' Invisible Asset? Developing a Framework for Assessing the Value of Pastoralism in East Africa.* IIED Issue Paper 142. IIED, Londres. Véase <http://pubs.iied.org/12534IIED>

Hooton, N., Omore, A. (2007). *Policy Innovations in Small-Scale Milk Markets in Kenya and East Africa.* IIED, Londres. Véase <http://pubs.iied.org/G03278.html>

Huang, J. et al. (2008). *Production, Marketing and Impacts of Market Chain Changes on Farmers in China: The Case of Cucumber and Tomato in Shandong Province.* IIED, Londres.

Huang, J., Wang, X., Qiu, H. (2012). *Small-Scale Farmers in China in the Face of Modernisation and Globalisation.* IIED, Londres, y HIVOS, La Haya. Véase <http://pubs.iied.org/16515IIED.html>

IFPRI. (2004). *Ending Hunger in Africa: Prospects for the Small Farmer.* IFPRI, Washington, D.C. Véase <http://www.ifpri.org/sites/default/files/pubs/pubs/ib/ib16.pdf>

IIED. (2010). Producer Agency and the Agenda to 'Make Markets Work for the Poor'. IIED, Londres, y HIVOS, La Haya. Véase <http://pubs.iied.org/G03067.html>

IIED. (2011a). Rights-Based versus Market-Based Development: A False Dichotomy for Small-Scale Farmers? IIED, Londres, y HIVOS, La Haya. Véase <http://pubs.iied.org/G03122.html>

IIED. (2011b). Annual Report 2010-11. IIED, Londres.

Jaeger, P. (2010). Smallholders: How to Involve Small-Scale Farmers in Commercial horticulture. Paper prepared for the 6th video seminar in the series High Value Agriculture in Southern and Eastern Africa. Véase <http://www.globalhort.org/media/uploads/File/Video%20Conferences/VC6%20Issue%20Paper.pdf>

Liapis, P. (2011). *Changing Patterns of Trade in Processed Agricultural Products*. OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers No. 47. OECD, Paris. Véase <http://dx.doi.org/10.1787/18156797>

Lloyd-Laney, M. (2003). *Information, Knowledge and Development*. Practical Action, Rugby, UK. Véase <http://practicalactionconsulting.org/docs/consulting/mknwp%20project%20final%20report.pdf>

Luan, H. et al. (2011). Marketing Transformation at Upstream Dairy Chain after Milk Scandal in China: Evidence from Greater Beijing. Paper presented at 7th ASAE International Conference: Meeting the Challenges Facing Asian Agriculture and Agricultural Economics Toward a Sustainable Future, Hanoi, 13 al 15 de octubre de 2011.

Magnus, E., Piters, B.d.S. (2010). *Dealing with Small Scale Producers: Linking Buyers and Producers*. Royal Tropical Institute, Amsterdam.

Manero, A. (2012). Bendito intermediario, maldito intermediario. Agencia Agraria de Noticias blog. Véase <http://www.agraria.pe/blogs/bendito-intermediario-maldito-intermediario>

Markelova, H., Meinzen-Dick, R. (2006). Collective Action and Market Access for Smallholders: A Summary of Findings. Paper presented at the Research Workshop on Collective Action and Market Access for Smallholders, Cali, Colombia, 2 al 5 de octubre de 2006. Véase http://www.capri.cgiar.org/pdf/CA-Market_WksReport.pdf

Michelutti, L. (2012). *Small-Scale Farmers under Socialist Governments: Venezuela and the ALBA People's Trade Agreement*. IIED, Londres, y HIVOS, La Haya. Véase <http://pubs.iied.org/16516IIED.html>

Michelson, H., Reardon, T., Perez, F.J. (2012). *Small Farmers and Big Retail: Trade-Offs of Supplying Supermarkets in Nicaragua*. No 62124, Staff Papers from Michigan State University, Department of Agricultural, Food, and Resource Economics. Véase <http://ageconsearch.umn.edu/handle/62124>

Minten, B. (2007). Domestic Traders versus Global Retail Chains: Evidence from Madagascar. En: *Proceedings of the FAO Workshop on Governance, Coordination and Distribution along Commodity Value Chains, Roma, 4 al 5 de abril de 2006*. Véase <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1171e/a1171e.pdf>

Muñoz Elsner, D., Bonifacio Cruz, A., Maricruz Canedo, U. (2004). *Small Farmers, Economic Organisations and Public Policies: A Comparative Study*. Plural Editores.

Murphy, S. (2010). *Changing Perspectives: Small-Scale Farmers, Markets and Globalization*. IIED, Londres, y HIVOS, La Haya. Véase <http://pubs.iied.org/16517IIED.html>

Nagayets, O. (2005). *Small Farms: Current Status and Key Trends*. Resúmen en: Proceedings of Research Workshop on the Future of Small Farms, Wye, UK, 26 al 29 de junio de 2005. Véase: <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/sfproc.pdf>

Natawidjaja, R. S., Harahap, H., Sulistyoningrum, H. (2006). *Analysis of Stable Food Supply Provision in Indonesia*. Center for Agricultural Policy and Agribusiness Studies, Padjadjaran University, Bandung, Indonesia, y Agency for Food Security, Ministry of Agriculture, Indonesia.

NN.UU. International Year of Cooperatives. (2012). Véase: <http://social.un.org/coopsyear/>

OCDE. (2009). *OECD Policy Roundtables: 'Competition Policy and the Informal Economy'*. OCDE, París. Véase <http://www.oecd.org/dataoecd/12/47/44547855.pdf>

Osuna, J.L., Márquez, C. (2000). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Instituto de Desarrollo Regional - Fundación Universitaria, Sevilla.

Proctor, F., Lucchesi, V. (2012). *Small-Scale Farming and Youth in an Era of Rapid Rural Change IIED*, Londres, y HIVOS, La Haya. Véase <http://pubs.iied.org/14617IIED.html>

Rabobank Group. (2010). Sustainability and Security of the Global Food Supply Chain. Economic Research Department, Rabobank Utrecht. http://www.rabobank.com/content/images/Rabobank_IMW_WB_report-FINAL-A4-total_tcm43-127734.pdf

Ram, R. (2010). Formal versus Informal Markets. CIAT blogs. Véase <http://dapa.ciat.cgiar.org/formal-versus-informal-markets/> - 17 de diciembre de 2010.

Sandredo. (2012). Experience of CV Bimandiri in Developing Farmer Agency to the Modern Market. Presentation at International Conference on Small-Scale Producer Agency in the Globalized Market, Bandung, 16 de febrero de 2012.

Scheitman, A., Berdegué, J.A. (2004). Documento de Trabajo N° 4. Programa Dinámicas Territoriales Rurales RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile.

Sen, A. (1985). *Commodities and Capabilities*. North Holland, Amsterdam.

Seville, D., Buxton, A., Vorley, B. (2011). *Under what Conditions are Value Chains Effective Tools for Pro-Poor Development?* IIED, Londres, y Sustainable Food Laboratory, Hartland, Vermont. Véase <http://pubs.iied.org/pdfs/16029IIED.pdf>

Sharma, V.P., Kumar, K., Singh, R.V. (2008). *Determinants, Costs, and Benefits of Small Farmer Inclusion in Restructured Agrifood Chains: A Case Study of Dairy Industry in India*, Indian School of Management, India.

Singh, S. (2012). The Woes of Rural Labour. *Capcity.org*, 44, abril de 2012: 8-9.

Staal, S.J., Pratt, A.N., Jabbar, M. (2006). *Dairy Development for the Resource Poor: A Comparison of Dairy Policies and Development in South Asia and East Africa*. Pro-Poor Livestock Policy Initiative Working Paper. FAO, Roma. Véase http://www.fao.org/ag/againfo/programmes/en/ppipi/docarc/execsumm_wp44.pdf

Tacoli, C. (2011). *Not only Climate Change: Mobility, Vulnerability and Socio-Economic Transformations in Environmentally Fragile Areas of Bolivia, Senegal and Tanzania*. IIED, Londres. Véase <http://pubs.iied.org/10590IIED.html>

Telecompaper. 7 de junio de 2011. Kenya adds 2.9 mln mobile users in Q4. *Telecompaper*. Véase <http://www.telecompaper.com/news/kenya-adds-29-mln-mobile-users-in-q4>

Teneta, P. 20 de junio de 2011. Mobile Phone Subscribers Hit 14 Million in Uganda. *East African Business Week*. Véase http://www.busiweek.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1207:mobile-phone-subscribers-hit-14-million-in-uganda&catid=104:uganda&Itemid=1364

Torero, M. (2011). A Framework for Linking Small Farmers to Markets.

Paper presented at the IFAD Conference on New Directions for Smallholder Agriculture 24 al 25 de enero de 2011. <http://www.ifad.org/events/agriculture/doc/papers/torero.pdf>

UBOS y Banco de Uganda. (2009). *The Informal Cross Border Trade Survey Report 2008*. Oficina de Estadísticas de Uganda.

UBOS y Banco de Uganda. (2011). *The Informal Cross Border Trade Survey Report 2009 and 2010*. Oficina de Estadísticas de Uganda.

UN Habitat. (2010). *State of the World's Cities 2010/2011 - Cities for All: Bridging the Urban Divide*. UN Habitat, Nairobi.

Utting, P. (2012). The Challenge of Political Empowerment. *Capacity.Org*, vol. 44.

van der Valk, O., Tessma, A. (2010). *The Formal Dairy Chain of Addis Ababa: An Analysis of the Integration of Small-Scale Farmers*. LEI report 2010-033. LEI, Wageningen. Véase <http://www.lei.wur.nl/NL/publicaties+en+producten/LEIpublicaties/default.htm?id=1165>

Wegner, L., Zwart, G. (2011). Who Will Feed the World: The Production Challenge. Oxfam Research Report. <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/who-will-feed-the-world-rr-260411-en.pdf>

Wiggins, S. (2009). *Big Farms or Small Farms: How to Respond to the Food Crisis?* Future Agricultures Consortium. Véase http://www.future-agricultures.org/pdf%20files/FAC-E-Debate-Report_Big_Farm-Small_Farm.pdf

Wiggins, S. (2012a). OECD versus Ha-Joon Chang on Agricultural Policy and Poverty Reduction: I'm with Chang. Poverty to Power blog. 16 de marzo de 2012. Véase <http://www.oxfamblogs.org/fp2p/?p=9240>

Wiggins, S. (2012b). What Are the Big Policy Issues and Why Should Government Care? Presentation to session Agricultural development policy: Where and how it can make a difference. Seas of Change conference, Scheveningen, abril de 2012.

Zhang, Q., Carmody, L. (2009). *Food Safety In China: A Briefing for Responsible Investors*. Responsible Research. Véase http://www.responsible-research.com/Food_Safety_in_China_-_Issues_for_Responsible_Investors_Jun_09.pdf

Zhou, Y. et al. (2008). *Smallholder Mapping and the Syngenta Foundation*. Syngenta Foundation for Sustainable Agriculture, Basilea. Véase http://www.syngentafoundation.org/__temp/SFSA_Smallholder_Mapping.pdf

Apéndice: Resultados del Programa de Conocimientos e información de contacto

Páginas web para el Programa de Conocimientos “Capacidad de Toma de Decisiones y de Acción de los Pequeños Productores Agrícolas en el Mercado Globalizado”

<http://www.hivos.net/Knowledge-Programme2/Themes/Small-Producer-Agency>

<http://www.iied.org/small-producer-agency-globalised-market>

<http://www.mainumby.org.bo/en/nuestro-trabajo/pequenos-productores-y-mercados>

Red de Aprendizaje

Los resúmenes ejecutivos de la mayor parte de los trabajos han sido traducidos y están disponibles en inglés y español.

Nombre	Institución	País	Título	Correo electrónico
Satender Arya y Sanjeev Asthana	National Skills Foundation of India (NSFI)	India	Políticas, acuerdos regionales de comercio, y capacidad de toma de decisiones y de acción de los pequeños productores	projects.nsf@gmail.com, satender.arya@nsfindia.org, sanjeevasthana.india@gmail.com
			Modalidades institucionales públicas y privadas que promueven la capacidad de toma de decisiones y de acción de los pequeños productores agrícolas en sus organizaciones económicas y cadenas de valor	
Medius Bihunirwa y Mohammed Shariff	Kabarole Research and Resource Centre (KRC)	Uganda	Políticas públicas en acuerdos regionales de comercio y escenarios nacionales, y su impacto en el bienestar de los pequeños productores y su capacidad de toma de decisiones y de acción para realizar mejores transacciones	meddie20052005@yahoo.com, shariffmadi@yahoo.com
			Bukonzo Joint Cooperative Society y Nyakatonzi Cooperative Union	
			Los “otros mercados”: informalidad, racionalidades económicas y capacidad de toma de decisiones y de acción de los pequeños propietarios agrícolas	
Lorenzo Castillo	Junta Nacional del Café	Perú	Pequeños productores como actores en el mercado globalizado	jncperu@terra.com.pe
Luis Galleguillos	Audita consulting	Bolivia	Políticas públicas y privadas aplicadas en Bolivia para el fortalecimiento de la capacidad de toma de decisiones y de acción de los pequeños productores	lfgalleguillos@gmail.com
Falguni Guharay	SIMAS	Nicaragua	Acuerdos de libre comercio y su impacto en la capacidad de los pequeños productores en Nicaragua para tomar decisiones sensatas en los mercados globalizados	fghuaray@gmail.com, coordinacion@simas.org.ni

			Modalidades institucionales en las cadenas de valor y su influencia en la habilidad de los pequeños productores para tomar decisiones en los mercados locales y globales	
			Políticas nacionales y su impacto en la capacidad de toma de decisiones y de acción de los pequeños productores en mercados locales y globalizados: el caso de Nicaragua	
Henry Kinyua	Technoserve	Kenia	Análisis de la cadena de valor de la granadilla: los casos de Uganda y Kenia	hkinyua@technoserve.or.ke, hkinyua@tns.org
Alberto Monterroso	OPCION/Aj Ticonel	Guatemala	Pequeños agricultores en Centroamérica: desafíos y retos frente a los mercados globalizados y su participación en los procesos de negociación de tratados comerciales	albertomm@intelnett.com
Diego Muñoz	Mainumby	Bolivia	[Coordinador de la Red]	ogeid@mainumby.org.bo
Mainza Mugoya	East African Farmers Federation	Kenya	Políticas, acuerdos regionales de comercio y capacidad de toma de decisiones y de acción de los pequeños productores: el caso de los pequeños productores en la Comunidad Africana Oriental	mmainza2001@yahoo.com, mmainza@eaffu.org
			Formulación de políticas y procesos de implementación en COMESA	
			Descripción sistemática y clara de políticas y protocolos agrícolas en Kenia	
			Modalidades institucionales públicas y privadas que promueven la capacidad de toma de decisiones y de acción de los pequeños productores agrícolas en sus organizaciones económicas y cadenas de valor: estudio de caso - Muki Cooperative Society, Kenia	
			Modalidades institucionales públicas y privadas que promueven la capacidad de toma de decisiones y de acción de los pequeños productores agrícolas en sus organizaciones económicas y cadenas de valor: estudio de caso - Oromia Coffee Farmers Cooperative Union, Etiopía	
Ronnie Natawidjaja	Padjadjaran University	Indonesia	Estrategias de negocios del comercio minorista moderno como reacción al acuerdo regional de libre comercio (Acuerdo de Libre Comercio China-ANSA): oportunidad o amenaza para los pequeños productores	ronnie_sn@yahoo.com, ronnienn@msu.edu

			Raíces de la capacidad de toma de decisiones y de acción: agregación de volumen y tecnología, mejores prácticas de desarrollo de la capacidad de toma de decisiones y de acción de los pequeños productores frente a los mercados globalizados	
			El papel de los intermediarios en el cambio de la dinámica de la reestructuración de los mercados de alimentos	
Claudia Ranaboldo	RIMISP/ Desarrollo Territorial Rural con Identidad Cultural	Bolivia	Racionalidades económicas y estrategias diferenciadas de los pequeños productores: el caso de Colonia Caroya en Córdoba, Argentina	ranaboldo@megalink.com, cranaboldo@rimisp.org
			Racionalidades económicas y estrategias diferenciadas de los pequeños productores: el caso del valle central de Tarija, Bolivia	
			Racionalidades económicas y estrategias diferenciadas de los pequeños productores: el caso de la región Moche, Perú	
Morrison Rwakakamba	Agency For Transformation	Uganda	El panorama epiléptico de las políticas agrícolas en Uganda	rwakakamba@yahoo.co.uk, mrwakakamba@gmail.com
			El poder de la capacidad de toma de decisiones y de acción: los dos lados de la historia de la búsqueda por parte de los pequeños propietarios agrícolas de Kumi y Busia de mercados rentables y sostenibles	
Srikantha Shenoy	Initiatives for Development Foundation (IDF)	India	Modalidades institucionales públicas y privadas que promueven la capacidad de toma de decisiones y de acción de los pequeños productores agrícolas	srikantha.shenoytv@gmail.com
			Sri Devi JLG Farmers Welfare Society	
Nico Tassi	University College London	Bolivia	La otra cara del mercado: economías indígenas en la arena global	altoplanico@gmail.com
Caecilia Widyastuti	Indonesian-Benelux Chamber of Commerce	Indonesia	De la organización de la defensa de derechos a la organización de negocios: un estudio de caso sobre la habilidad de los pequeños productores para adoptar estándares globales	caeciliaaw@gmail.com

Seminarios de Provocación

Informes, artículos, correo de blog, videos y listas de coorganizadores y ponentes de los Seminarios de Provocación se encuentran en los siguientes enlaces:

Sobre la serie: ¿Hacer trabajar los mercados para los pequeños productores?

<http://www.iied.org/making-markets-work-for-small-scale-farmers-series-provocation-seminars>

Provocación N.º 1: La capacidad de toma de decisiones y de acción de los productores y la agenda para hacer trabajar los mercados para los pobres

<http://www.iied.org/provocation-seminar-series-producer-agency-agenda-make-markets-work-for-poor>

Provocación N.º 2: El desarrollo basado en la lógica de los derechos ciudadanos frente al desarrollo basado en la lógica de mercado: ¿una dicotomía falsa?

<http://www.iied.org/provocation-seminar-series-rights-based-versus-market-based-development>

Provocación N.º 3: "Haciendo trabajar los mercados en favor de los pobres - contentos y descontentos"

<http://www.iied.org/provocation-seminar-series-making-markets-work-for-poor-content-discontent>

Provocación N.º 4: ¿Hacer trabajar los mercados para los pequeños propietarios agrícolas o trabajo asalariado?

<http://www.iied.org/provocation-series-making-markets-work-for-smallholders-or-wage-labour>

Provocación N.º 5: Negocios en favor de los pobres, desarrollo y empoderamiento de los pequeños propietarios agrícolas

<http://www.iied.org/provocation-series-poor-business-development-smallholder-empowerment>

Provocación N.º 6: Hoy juventud rural, ¿agricultores mañana?

<http://www.iied.org/provocation-seminar-series-rural-youth-today-farmers-tomorrow>

Estudios encargados a investigadores

Huang, J., Wang, X., Qiu, H. 2012. *Small-Scale Farmers in China in the Face of Modernisation and Globalisation*. Véase <http://pubs.iied.org/16515IIED.html>

Michelutti, L. 2012. *Small-Scale Farmers under Socialist Governments: Venezuela and the ALBA People's Trade Agreement*. Véase <http://pubs.iied.org/16516IIED.html>

Murphy, S. 2010. *Changing Perspectives: Small-Scale Farmers, Markets and Globalization*. Véase <http://pubs.iied.org/16517IIED.html>

Proctor, F., Lucchesi, V. 2012. *Small-Scale Farming and Youth in an Era of Rapid Rural Change*. Véase <http://pubs.iied.org/14617IIED.html>

Agricultores de pequeña escala en el mercado globalizado: tomando decisiones en un mundo cambiante

Cada vez son mayores las expectativas hacia los más de 500 millones de pequeños productores que se desenvuelven en un contexto dinámico en todo el mundo. Se espera que la agricultura de pequeña escala contribuya con soluciones en temas de reducción de la pobreza, seguridad alimentaria y adaptación al cambio climático. Ha quedado claro que las intervenciones a partir de las cadenas de valor y los modelos de “negocios inclusivos” no han sido suficientes y han logrado impactar sólo a un reducido grupo de productores. Para lograr mejorar estos resultados y tener un mayor impacto, es importante hacerse la pregunta correcta: en vez de pensar cómo se podría hacer que los mercados funcionen para los pobres, se debe analizar cómo es que los pequeños productores hacen funcionar los mercados para ellos. Hoy en día son los mismos productores de pequeña escala los que están encarando y provocando rápidos cambios en sus mercados de tierras y otros recursos y en la demografía de las comunidades rurales.

Este libro presenta los resultados de un programa de conocimiento y aprendizaje liderado por IIED, HIVOS y una red global de aprendizaje que trabajó en tres continentes, coordinada por el Centro Mainumby Ñacurutú de Bolivia. Durante el trabajo se integraron conocimientos de investigaciones y trabajos prácticos de personas y grupos que interactúan directamente con productores agropecuarios de pequeña escala. El programa centró su mirada en la capacidad que tienen los pequeños productores de tomar sus propias decisiones y poder actuar consecuentemente sobre ellas. Cómo es que los productores de pequeña escala “navegan” en mercados formales e informales, mercados globales y locales, sus estrategias, intereses, expectativas y limitaciones, y cómo es que toman sus decisiones en contextos cada vez más dinámicos. Desde esta perspectiva, la globalización y la modernización no aparecen como factores económicos limpios sino, al contrario, establecen un sector económico informal y local viable, vital y vibrante.

Este texto reta a nuestras instituciones y a la cooperación en términos de nuestros supuestos y del rol de los pequeños productores y sus negocios. Cuestiona también cómo es que debemos encarar los procesos de generación de conocimiento para diseñar e implementar políticas más efectivas.

Hivos
people unlimited

Hivos
Raamweg 16
PO Box 85565
NL- 2508 CG
The Hague
The Netherlands
info@hivos.net
www.hivos.net



MAINUMBY
ÑAKURUTÚ
Mainumby Ñacurutú
Calle Teniente Campero N° 790
Edificio Sopocachi
Piso 1, Of. 103
La Paz
Bolivia
info@mainumby.org.bo
www.mainumby.org.bo

iied

International Institute for
Environment and Development
(IIED)
80-86 Gray's Inn Road
London WC1X 8NH
United Kingdom
info@iied.org
www.iied.org