

DESAFIOS DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA FAMILIAR FRENTE A LA GLOBALIZACION*

Manuel Chiriboga V.**

PRESENTACION

El tema de la pequeña agricultura familiar ha sido objeto de atención reciente por parte de los medios de opinión pública de casi todos los países de la Región. La prensa incluye información sobre la crisis en que dicho sector está envuelto, como resultado de los altos costos de producción, particularmente del dinero, y por el efecto de la competencia que surge de productos similares importados. En algunos países en los cuales los procesos de apertura han sido más radicales, el efecto sobre este sector ha sido también dramático. En México, por ejemplo, una evaluación llevada adelante por FIDA sobre el impacto previsible del NAFTA y de las reformas económicas, muestra que éstas amenazan fundamentalmente a este sector de productores (de Janvry, 1995).

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

* Trabajo presentado en el Congreso de la Asociación Latinoamericana de Economistas Agrícolas (ALACEA), celebrado en San José, Costa Rica entre el 15 y el 18 de setiembre de 1996, y en el Taller sobre Agroindustria Rural y Comercialización, organizado por ALOP y PRODAR en Cayambe, Ecuador entre el 25 y el 27 de setiembre de 1996.

** Sociólogo. Especialista en Desarrollo Rural. Secretario Ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP).

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

El sector de la pequeña producción rural desempeñó un papel esencial en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, en la medida en que, con diferencias entre los países, se constituyó en un productor importante de alimentos básicos y de algunos rubros significativos de exportación. Aun más, fue objeto de políticas y programas específicos en áreas como el crédito, la asistencia técnica, la comercialización y en proyectos integrales de desarrollo rural. En muchos casos y como consecuencia de lo anterior, se produjeron procesos significativos de innovación tecnológica y de capitalización.

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

LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES RURALES COMO GRUPO DISTINTO

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

Además de esas diferencias básicas se han destacado otras:

ATRIBUTOS	AGRICULTURA CAMPELINA	AGRICULTURA EMPRESARIAL
Objetivo de la producción	Reproducción de los productores y de la unidad productiva	Maximizar tasa de ganancia
Origen de la fuerza trabajo	Familiar e intercambio. Ocasionalmente asalariada	Asalariada
Compromiso del jefe con la fuerza de trabajo	Absoluta	Inexistente
Tecnología	Alta intensidad de mano de obra, en capital e insumos	Alta densidad de capital
Destino de la producción	Mercado y autoconsumo	Mercado
Actitud ante riesgo	Evasión	Internalización
Componentes del ingreso	Ingreso familiar, parte en dinero, parte en especie	Salario, renta, ganancias
Criterio de Intensificación de trabajo	Máximo producto total	Productividad marginal más salario

Fuente: Schejtman 1980

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

Las diferencias básicas entre estos dos tipos de productores campesinos pueden verse en el Cuadro que sigue. En la última línea se incluye la participación, en muchos casos, pero no siempre, de los pequeños productores agropecuarios en organizaciones de productores y su acceso a apoyos institucionales, en forma de crédito, asistencia técnica, capacitación y la debilidad o inexistencia de organizaciones en el segundo caso².

TIPOLOGIA BASICA DE LA ECONOMIA CAMPESINA

	CAMPESINO CON RECURSOS SUFICIENTES	CAMPESINOS CON RECURSOS INSUFICIENTES
Destino de la producción	Mercado	Subsistencia
Origen ingresos monetarios	Parcela	Mercado laboral
Origen de la fuerza de trabajo	Familiar y asalariada	Familiar
Cambio tecnológico	Sí	Puntual
Pertenencia a organizaciones	Importante	Eventual

En este trabajo se analizan fundamentalmente los desafíos de los campesinos con recursos suficientes, que también denominaremos pequeños productores agropecuarios, es decir aquellas unidades económicas familiares que son propietarias de la tierra y de los instrumentos y aperos necesarios para la producción. Los recursos que poseen son suficientes en cantidad y calidad para permitir la subsistencia de la familia sin recurrir a otros ingresos extrafincas y, aun, bajo ciertas condiciones, obtener un excedente que pueda ser reinvertido en la finca (Eguren 1995; Calderón *et al.* 1992; FAO 1994; Schejtman 1980).

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

Esa distinción nos permite proponer una tipología de la pequeña producción agropecuaria, que tiene como base dos variables: la existencia o no de excedente de la actividad agropecuaria y el carácter familiar o asociativo de la unidad productiva. Denominaremos empresas familiares o asociativas (PER) a las que generan excedente, y pequeña producción rural (PPR) a las que solo consiguen subsistir sobre la base de las actividades agropecuarias. En el siguiente Cuadro hemos sintetizado dicha información.

TIPOLOGIA BASICA DE LA PEQUEÑA PRODUCCION AGROPECUARIA

	FAMILIAR	ASOCIATIVA
Subsistencia	PPR	Asociación de PPR
Excedentes	PER familiar	PER asociativa

Definiremos como pequeña empresa rural la unidad económica familiar y como asociativa aquella que genera o está en capacidad de generar excedentes económicos sostenidos y sostenibles, sobre la base principal del trabajo de la familia o de los asociados sobre los recursos productivos, respectivamente como resultado de una articulación más eficiente con los mercados de productos, servicios, capitales y tecnología, de la integración con agroindustrias y de una mejor organización y gestión empresarial. Es importante enfatizar que la pequeña producción agropecuaria no es una categoría estática; por el contrario, está sujeta a procesos de transición hacia adelante o hacia atrás como resultado de factores internos o externos.

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

- Capitalización:** Cuando una PPR, por medio de una articulación más eficiente con el mercado y una mejor organización empresarial, logra generar excedentes económicos crecientes y sostenibles y constituirse como pequeña empresa rural.
- Descapitalización:** Cuando una PER, por efectos de cambios en su articulación con los mercados, problemas organizativos o de gestión deja de producir excedentes y entra en un proceso de desacumulación.
- Proletarización:** Cuando una PPR, por efectos de cambios en los mercado a los que está articulada, por problemas de organización y de gestión o por problemas de pérdida absoluta o relativa de recursos se vuelve incapaz de reproducirse sobre la base de la actividad agropecuaria. Se da en esta situación una transición de PPR a campesinos con recursos insuficientes o campesinos a tiempo parcial.

Estos procesos de transición pueden estar asociados tanto a situaciones del contexto macroeconómico (políticas monetarias, cambiarias y de comercio exterior o de las modalidades de inserción de nuestros países en el mercado mundial agropecuario), al funcionamiento de los mercados rurales en los que están insertos estos sectores y a las condiciones de esa inserción, así como también a situaciones y características de los pequeños productores agropecuarios. Cada una de estas variables puede empujar a las unidades en sentido contrario, razón por la cual la resultante será siempre específica a grupos de pequeños productores.

La reforma de las políticas macro pueden acarrear efectos positivos sobre la actividad agropecuaria de los pequeños productores, al eliminar las distorsiones antiagropecuarias que las caracterizaron durante el período de industrialización sustitutiva. Ello les puede permitir sustituir importaciones que hasta hace poco eran mantenidas artificialmente baratas, recibir mejores precios por sus productos de exportaciones incursionar en rubros intensivos en fuerza de trabajo³. Sin embargo, la política comercial abre mayor incertidumbre en el comportamiento de los mercados y posibilidades de competencia desleal y dumping en muchos de los rubros de producción campesina (de Janvry y Sadoulet 1993).

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

Sin embargo, el impacto más directo sobre los pequeños productores agropecuarios proviene del desmontaje de las políticas sectoriales y de las organizaciones encargadas de llevarlas adelante. Con pocas excepciones, lo que caracteriza a la Región como resultado de las reformas económicas es el debilitamiento, cuando no desaparición, de las políticas sectoriales y de las organizaciones encargadas de prestar apoyo a los agricultores⁴.

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

- Reformas sustanciales a los mercados de tierras, reduciendo o eliminando las políticas distribucionistas y las organizaciones encargadas de llevarlas adelante. Eliminación de las políticas y organizaciones de apoyo al sector reformado o social en buena parte de los países.
- Reestructuración y reducción de los aparatos estatales, por medio de la supresión o privatización de los servicios públicos vinculados a la producción de semillas, manejo de agua, comercialización agropecuaria, producción de semillas, etc.

- Amplia reorganización de los sistemas financieros públicos de apoyo a las actividades agropecuarias, supresión o reducción de la cartera crediticia de los bancos públicos, eliminación de los subsidios a las tasas de interés.
- Contracción en el gasto e inversión pública en investigación y transferencia tecnológica o focalización de los mismos a grupos específicos de productores.
- Reorganización de los Ministerios de Agricultura hacia organismos más bien normativos y especializados crecientemente en servicios de salud animal y vegetal (Chiriboga 1995: 176).
- El supuesto principal de esta amplia reorganización pública era que estas funciones tradicionales del Estado desarrollista serían retomadas por el sector privado y por el mercado. Sin embargo, éste no parece haber sido el caso: el efecto más visible de este proceso es haber dejado al sector de pequeños productores agropecuarios sin un sistema institucional y de organizaciones de apoyo. Este efecto, que era previsible, debe explicarse en buena parte por características de este sector y de los mercados rurales en los que se desenvuelven.

LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES Y LOS MERCADOS

Se ha argumentado que hay algunas características de la pequeña producción agropecuaria que afectan los procesos de capitalización: la escala y los costos de producción. En relación con lo primero, se afirma que dadas las tendencias del desarrollo tecnológico, las escalas de la producción idóneas son independientes del tamaño del predio (Eguren 1995). Aun más, se dice que las pequeñas empresas rurales son más eficientes que las grandes pues son más flexibles, los incentivos son más claros, las responsabilidades de la gerencia y de los trabajadores están mejor establecidas y la percepción de la estructura de costos es mayor (Johnson y Ruttan 1994). Obviamente, ello no descarta el hecho de hay un tamaño demasiado pequeño para que la actividad agrícola por sí sola sea capaz de sostener a la familia. Ello, sin embargo, depende de los productos y las tecnologías disponibles.

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

al desarrollo de los mercados en relación con los pequeños productores en cuanto a crédito, asistencia técnica, etc.

El tema del poco desarrollo de los mercados ha sido analizado tanto conceptual como empíricamente (Figueroa 1993). En el caso del crédito se ha anotado que los costos unitarios de transacción son muy altos entre los campesinos y que las garantías que ofrecen los campesinos son deficientes. Ello hace que las empresas financieras carguen mayores tasas de interés o simplemente no ofrezcan crédito a los campesinos. Ello empuja a los pequeños productores agropecuarios a los mercados informales, caracterizados por su alto costo, su baja transparencia y su vinculación a los otros costos de transacción. Igualmente, se ha destacado la ausencia o debilidad de los mercados de insumos tecnológicos: semillas, fertilizantes, equipos, etc. Ello tiene como efecto limitar la adopción tecnológica y el aumento de la productividad. (Figueroa 1993: 34-38).

Otra característica que tienen los mercados rurales en la Región es su carácter monopólico o monopsónico: son mercado generalmente dominados por uno o pocos compradores o vendedores no agrícolas. Ello es favorecido por las mismas características de los mercados: altos costos de información, de transacción o de transporte, lo que hace que solo funcionen segmentos pequeños de los mercados, lo que atrae a un reducido número de empresas. Por lo tanto, los mercados tienden a ser poco transparentes, personalizados y con frecuentes abusos anticampesinos. En muchos casos, los PPA son obligados a aceptar precios mas bajos por su origen étnico, por ser mujeres, etc., o bien a aceptar otras condiciones para realizar la transacción. (Figueroa 1993: 37; Burgos 1975; Hansen 1985; Aguilera 1993).

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

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

Las reformas institucionales del sector público que fueron descritas en el punto anterior pusieron en evidencia los problemas estructurales de la pequeña producción familiar, que habían estado escondidos por el sistema de apoyos de la política de fomento. Los pequeños productores dejados a su propia suerte debieron competir en un mercado mucho más abierto,

con altos costos de transacción y mercados poco desarrollados. Las reformas implementadas no han logrado tampoco promover un sistema institucional alternativo de apoyo a los pequeños productores agropecuarios. De hecho, el principal efecto fue la reducción sustancial de la cobertura de los programas de crédito, asistencia técnica o comercialización entre este tipo de productores⁵.

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

LA PEQUEÑA PRODUCCION AGROPECUARIA EN AMERICA LATINA

Si bien resulta difícil llegar a cuantificar la importancia de la PPA en la Región debido a la ausencia de información censal sistemática, puede lograrse una aproximación utilizando el tamaño de la finca. Para ello revisamos la información censal sobre tamaños de las fincas para 15 países de la Región y definimos como pequeña producción agropecuaria a las unidades entre 5 y 20 ha, salvo en aquellos países en que se define pequeña propiedad de otra manera⁶. Debe estimarse que esta información no considera tampoco la superficie en manos de cooperativas y otras empresas asociativas que, como veremos, tiene importancia en muchos países.

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

**AMERICA LATINA: NUMERO DE EXPLOTACIONES POR TAMAÑO,
CIRCA 1990 (en porcentajes)**

	CONO SUR	BRASIL	MEXICO	CENTRO-AMERICA	REGION ANDINA	TOTAL
Minifundio	49.1	52.9	58.5	81.1	69.8	62.0
Pequeña Explotación	26.2	29.8	32.7	10.0	16.7	23.8
Mediana Explotación	15.9	16.5	5.1	8.1	11.1	11.8
Gran Explotación	8.9	0.9	3.7	0.9	2.5	2.4
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

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

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION DE LA SUPERFICIE POR TAMAÑO DE LAS EXPLOTACIONES, CIRCA 1990 (en porcentajes)

	CONO SUR	BRASIL	MEXICO	CENTRO-AMERICA	REGION ANDINA	TOTAL
Minifundio	0.9	2.7	15.9	11.5	5.8	3.2
Pequeña Explotación	3.6	10.5	4.6	10.1	8.2	8.9
Mediana Explotación	20.4	43.1	13.4	41.8	28.9	33.4
Gran Explotación	75.0	43.7	36.2	36.7	57.1	54.5
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Censos y Encuestas Agropecuarias 1984-1992.

Resulta más difícil realizar una cuantificación que tenga en cuenta el carácter de subsistencia o capitalización. Ello requiere información sobre el destino de la producción, fuerza de trabajo, cambio tecnológico, etc. Existe información para algunos países como México. De acuerdo con el estudio encomendado por FIDA, se estimó que entre el 35% y 50% de explotaciones podían considerarse pequeña propiedad; de ellas entre 20% y 25% eran productores de subsistencia y entre 10% y 15% excedentarios (de Janvry y Sadoulet 1993). Para Centroamérica, los estudios hechos por C. Benito y re trabajados por Eduardo Baumeister indican que del 69% de explotaciones campesinas y pequeñas, un 25% de las fincas con un 14% de la superficie podía considerarse pequeña producción intensiva (Baumeister 1992).

El trabajo de CIREFCA para productores de granos básicos de Centroamérica diferencia los campesinos de reproducción ampliada, que corresponden en general a los pequeños productores capitalizados, los campesinos de reproducción simple que corresponden a los de subsistencia y el campesinado semi-proletario, pobre o minifundista.

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

Los pequeños productores agropecuarios desempeñan un papel extremadamente importante en la producción agropecuaria en la mayor parte de los países. Ello está vinculado tanto a la importancia que este tipo de productores dan a la subsistencia, como al efecto de las políticas públicas, que buscaron constituirles en los abastecedores fundamentales de alimentos a las grandes ciudades⁷. Ellos también tienen significación en la producción de algunos rubros importantes de exportación como el cacao y el café, así como también productos vinculados a mercados dinámicos como las hortalizas y los frutales.

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

La información para algunos países andinos ratifica esa importancia. En Venezuela, sobre la base de un estudio de los municipios rurales, se estableció que la PPA constituía una parte significativa de los productores en los principales municipios cafeteros, cacaoteros, hortícolas, frutícolas, productores de raíces y tubérculos, etc. (Llambí *et al.* 1994). En Ecuador un estudio reciente de campesinos beneficiarios de un programa nacional de desarrollo rural destacaba la importancia de esos productores en la producción y venta de papa, maíz, cebada, arroz, frijol y café (Martínez y Barril 1995).

Una característica central de la pequeña producción es la importancia que tienen las mujeres. Estudios realizados en toda Centroamérica demuestran que ellas participan en la actividad productiva a lo largo del ciclo agrícola, desde la siembra a la cosecha y luego en las actividades post cosechas. Aún más: la información indica que esa participación es mayor en las unidades más capitalizadas. (Chiriboga *et al.* 1995).

No existe información agregada sobre el impacto del nuevo contexto económico sobre el sector de los pequeños productores. La información dispersa disponible permite destacar algunas tendencias importantes⁸:

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

Una mayor tendencia a la diversificación de la producción agrícola hacia rubros con mayor valor en el mercado como hortalizas, frutales, miel, semilla, algunos granos, etc., que en general introducen mayores niveles de insumo. Este proceso se da, principalmente, entre productores con mejores recursos, riego y acceso a carreteras.

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

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

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

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

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

DESAFIOS Y ALTERNATIVAS PARA LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS

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

Respecto a estas propuestas, cabe destacar que requieren un fuerte rol regulatorio por parte del Estado con respecto al mercado, así como efectivas políticas sectoriales y de inversión en bienes públicos esenciales: infraestructura productiva, educación, comunicaciones, focalizadas hacia las zonas de predominio de este tipo de productores. Como han señalado de Janvry y Sadoulet, en sectores donde hay economías de escala y fuertes externalidades es necesario considerar la continua presencia de empresas públicas operando bajo una adecuada estructura de incentivos (de Janvry y Sadoulet 1993: 669).

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

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

Propuestas en el campo de las instituciones y organizaciones

Es necesario un cambio sustancial en el papel y visión de quienes, desde el sector público o de las ONG, apoyan a los pequeños productores agropecuarios. Este enfoque debe considerar el mercado como el criterio de éxito de sus actividades y no en función de la producción, como sucedía tradicionalmente. Esto implica definir previamente lo que se va a vender, los volúmenes, la calidad del producto, el tipo de mercados a que se va a destinar los productos, entre otros. Ello requiere un nuevo tipo de profesional más formado en campos como el mercadeo, el manejo de la información, la gestión, y no exclusivamente en la producción (Santana 1995).

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

Las cooperativas y empresas asociativas de los PPA deben privilegiar organizaciones de pequeña escala, con un número viable de asociados, una buena capacidad de gestión profesional, una cultura más relacionada al mercado, un balance adecuado entre el rol de propietarios de los medios de producción y el trabajo aportado por cada uno, un reconocimiento de la participación diferenciada de los asociados en función del capital aportado, un balance adecuado entre repartición de beneficios y necesidades de reinversión (Santana 1995; Whyte y Whyte 1991).

Resulta necesario promover y consolidar organizaciones locales especializadas en campos como el ahorro y crédito que puedan reducir los costos de supervisión, de obtención de información y que puedan asegurar el cumplimiento de los contratos. Deben tender a establecer contratos con organizaciones similares para reducir los riesgos que implica la operación con carteras poco diversificadas y mercados muy segmentados (ALOP-FOLADE 1994).

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

Deben establecerse coaliciones locales entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, universidades y empresas privadas para el apoyo a las organizaciones de pequeños productores agropecuarios. Estas coaliciones pueden desempeñar un importante papel en el desarrollo de tecnologías adecuadas a las necesidades de los pequeños product-

res, en programas de capacitación, en la promoción de centros de servicios e información para la pequeña empresa rural.

Estrategias en el campo de las actividades productivas

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

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

Debe apoyarse el desarrollo de la agroindustria rural, para que los PPA puedan desarrollar productos con mayor valor agregado. Queserías rurales, producción de panela, almidón de yuca y otras experiencias similares pueden constituirse en alternativas productivas para estos productores. También debe prestarse más atención a los temas de embalaje, selección de producto, etc. en función del abastecimiento de mercados específicos.

Deben formalizarse contratos de los pequeños productores con la mediana y gran agroindustria, lo que permite asegurar mercados y precios, así como también obtener en muchos casos asistencia técnica y crédito. Las organizaciones de productores pueden desempeñar un papel crítico en reducir los costos de supervisión y asegurar el cumplimiento de los contratos. Si bien muchas veces ello puede implicar precios más bajos en el corto plazo, en el mediano plazo los estabilizan.

NOTAS

¹ Los recursos a los cuales nos referimos son principalmente, pero no exclusivamente, tierra y agua. Asimismo, son importantes los recursos organizativos (el capital social) y de capital humano, la información y el capital fijo. Se trata de una cuantificación referida al tipo de productos y mercados que atienden. Las necesidades de tierra y agua para granos básicos y hortalizas son, obviamente, diferentes.

² En un estudio reciente sobre los ejidatarios en México se encontró una importante correlación entre acceso al crédito y pertenencia a organizaciones de productores (A. de Janvry *et al.*, 1995).

³ Las políticas monetarias recientes no siempre han generado una eliminación de distorsiones anti-agrícolas. La política anti-inflacionaria ha introducido en muchos de los países de la Región distorsiones en las tasas de cambio, sobrevaluando las monedas nacionales y generando efectos desfavorables para la agricultura.

⁴ Ver el No. 20 de la Revista Debate Agrario, con artículos sobre políticas macro y sectoriales en Ecuador, Perú, Bolivia y Chile: lo evidente en el caso de los países andinos es la ausencia de políticas sectoriales. En el estudio introductorio se afirma: "La experiencia de Bolivia, Ecuador y Perú fue diversa a la chilena (...) las políticas ejecutadas (...) no son otra cosa que la puesta en práctica del programa global de desmontaje de las distorsiones surgidas en el pasado, y no constituyen políticas específicas dirigidas al sector" (Cismondi 1994).

⁵ La situación más evidente fue la del crédito. En países como Perú o Bolivia el crédito de fomento desapareció totalmente luego del cierre de los bancos públicos, mientras que en México la reforma de Banrural disminuyó la cobertura a alrededor de un 20% de lo atendido previamente.

⁶ Argentina 1988; Bolivia 1995; Colombia 1994; Costa Rica 1984; Chile 1987; Ecuador 1987; Guatemala 1979; Honduras 1988; México 1990 (solo ejidos); Nicaragua 1983; Panamá 1990; Paraguay 1991; Perú 1984 y República Dominicana 1991. Asimismo, ver Chiriboga 1995; Ramos y Reydon 1995.

⁷ De acuerdo con información censal, el sector campesino y de pequeños productores era un abastecedor significativo de varios rubros: arroz, cebada, maíz, frijol, papas, sorgo, trigo, yuca, cacao y café. También abastecía en forma importante hortalizas y vegetales. (Ver Chiriboga 1995).

⁸ Estas tendencias fueron extraídas entre otros de los siguientes trabajos: para Perú, ver J. Escobal: Impacto de las Políticas de Ajuste sobre la Pequeña Agricultura, en Debate Agrario No. 20, CEPES, Lima, 1995, para Ecuador ver L. Martínez y A. Barril 1995; para Costa Rica, ver Isabel Román, Las Organizaciones Campesinas frente a la Transformación Productiva, en Masís y Rodríguez, La Agricultura Campesina en Costa Rica, IDEAS, San José, 1994; para México, ver De Janvry, E. Sadoulet y Gordillo.

⁹ PRODAR desarrolla un amplio esfuerzo en este campo (Boucher 1989).

BIBLIOGRAFIA

- Aguilera, Nelson. El crédito dirigido desde una perspectiva global. En: Procode-INDAP. De Agricultor a Campesino a Pequeño Empresario con Crédito Rural: Experiencias y Procesos Futuros, IICA, Santiago de Chile.
- ALOP-FOLADE. 1994. Estrategias Alternativas de Financiamiento para la Economía Popular, San José,
- Baumeister, E. 1992. Características y Potencial de la Agricultura en la Estrategia Alternativa de Desarrollo. En Stein y Arias, Democracia con Pobreza. SELA-DEI-CADESCA, San José, 1992.
- Burgos, H. 1975. Relaciones Interétnicas en Riobamba, III, México.
- Boucher, F. La Agroindustria Rural, su Papel y sus Perspectivas en las Economías Campesinas, CELATER, 1989.
- Calderón, F.; M. Chiriboga, D. Piñeiro. 1992 Modernización democrática e incluyente de la agricultura en América Latina y el Caribe, IICA, Serie Documentos de Programas, No. 28, San José, Costa Rica.
- Cismondí, O. 1994. Conclusiones del Seminario. En: Debate Agrario No. 20, Lima. Diciembre, 1994.
- Chiriboga, M. 1995. La agricultura latinoamericana en los 90, Procesos y Tendencias. FAO-UNICAMP NEA-IE, Campinas, 1995.
- Chiriboga, M., Gryspan, R. y Pérez, L., Mujeres de Maíz, BID-IICA, San José.
- Eguren, Fernando. 1995. Estructura y Organización Social, en Desarrollo Rural en los Andes, ALOP.
- FAO, 1994. Economía Política de los Sistemas Alimentarios en América Latina, Santiago de Chile.
- Shejtman A., 1980. Economía Campesina: Lógica Interna, Articulación y Persistencia, Revista CEPAL, No. 11, Santiago de Chile.
- Figueroa, A. 1993. Educación, Mercados y Tecnología en la Pequeña Agricultura de América Latina. FAP/ORALC, Santiago de Chile.
- Janvry de, Alain; Sadoulet, E. 1993. Market, State and Civil Organizations in Latin America Beyond the Debt Crisis: The context for Rural Development, en World Development, vol. 21, No. 4 pp 659-674.
- Janvry de, Alain. 1995. La Reforma Económica y el Campesino en México, FIDA-IICA, San José Costa Rica.
- Johnson y Ruttan. 1994 Why are farms so small?, World Development Bank, vol. 22, No. 6.
- Llambí, Luis., Arias, E., Briceño, G. 1994. Pequeña Producción Agrícola y Pobreza Rural en Venezuela, IVIC-IICA, Caracas.
- Martínez, L., Barril, A. 1995. Desafíos del Desarrollo Rural frente a la Modernización Económica, IICA, Quito.
- Santana, R. L. 1995 Encadrement des Paysans, en M. Haubert, Les paysans peuvent-ils Nourrir le Tiers Monde?, Publications de la Sorbonne, París.
- Whyte Foote William y Whyte King, K. 1991. Making Mondragon. 2 ED. ILR Press, Ithaca, NY.