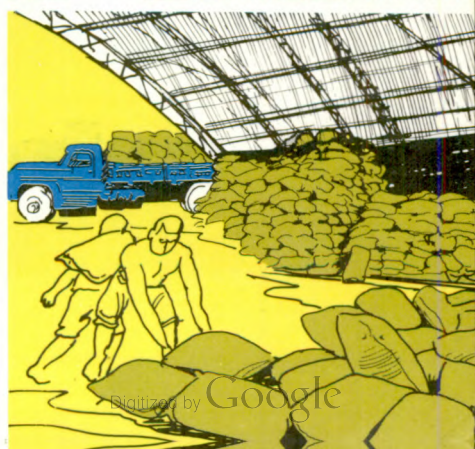


# PARTICIPAÇÃO DOS PEQUENOS AGRICULTORES NA PRODUÇÃO DE ALIMENTOS

DUPLICATA





**SÉRIE: PROPOSIÇÕES, RESULTADOS E RECOMENDAÇÕES  
DE EVENTOS TÉCNICOS** Nº 246  
**ISSN 0301-5378**

**IICA – INSTITUTO INTERAMERICANO DE  
COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA**

**BINAGRI**  
**Biblioteca Nacional de Agricultura**

**PARTICIPAÇÃO DOS PEQUENOS AGRICULTORES  
NA PRODUÇÃO DE ALIMENTOS**

**Julho de 1982  
Brasília-DF**

E50  
IICA 05 00271

IICA - ACT/BR

Biblioteca

Data: 05/11/96

Nº: 0449/1996

316.343.64

IICA

PARTI

Ex. 2

## APRESENTAÇÃO

Cada dia que passa, a agricultura mundial e, de modo particular, a da América Latina e países do Caribe, preocupa-se com o grave problema da produção de alimentos.

É sabido que na maior parte desses países é significativa a participação dos pequenos produtores em atividades agropecuárias de subsistência e que, muitos deles, em alguns produtos, ofertam mais de 50% dos alimentos produzidos e que vão ao mercado consumidor.

Como mais uma contribuição para o debate e tomada de decisões sobre políticas e programas que objetivem fortalecer a ação desses pequenos produtores, o IICA publica, agora, uma série de trabalhos que foram apresentados por alguns dos seus técnicos durante a realização do Congresso Interamericano sobre a Agricultura e Produção de Alimentos, auspiciado pelo "Fórum das Américas" e instituições do Governo Brasileiro, em São Paulo, de 08 a 11 de setembro de 1981.

Brasília, julho de 1982

José Irineu Cabral  
Diretor do IICA no Brasil

This One



KETA-1GF-QUAJ

Digitized by Google



## SUMÁRIO

<b>O PAPEL DA AGRICULTURA NA PRODUÇÃO DE ALIMENTOS NO HEMISFÉRIO (JOSÉ EMILIO G. ARAUJO) . . . . .</b>	<b>9</b>
--	----------

<b>TEMAS SOBRE EL DESARROLLO DE TECNOLOGIAS PARA PEQUEÑOS PRODUCTORES CAMPESINOS (MARTIN PIÑEIRO, JAMES CHAPMAN, E EDUARDO TRIGO)</b>	
1. Introducción . . . . .	17
2. La importancia de la agricultura campesina. . . . .	18
3. La tecnología como instrumento de desarrollo de la unidad campesina . . . . .	21
A. El modelo de análisis propuesto . . . . .	21
B. Algunas hipótesis con respecto a los determinantes del cambio técnico. . . . .	25
4. Factores que condicionan el desarrollo de tecnología apropiada para las unidades campesinas . . . . .	27
A. El concepto de tecnología apropiada . . . . .	27
B. Las condiciones de producción campesina . . . . .	27
5. Hacia una estrategia para el desarrollo tecnológico de los pequeños productores campesinos: perspectivas y limitaciones . . . . .	29
6. Bibliografía .. . . . .	31

<b>SISTEMAS DE PRODUCCION DE ALIMENTOS (JORGE SORIA)</b>	
1. Introducción . . . . .	35
2. Los sistemas agrícolas de producción. . . . .	35
3. Los sistemas de producción y la disponibilidad de algunos alimentos en América Latina. . . . .	37
4. Discusión. . . . .	41

<b>FORMAS DE ORGANIZACION DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES (LEOPOLDO SANDOVAL)</b>	
1. Introducción . . . . .	47
2. La organización social de la producción o la organización de los pequeños productores para la producción social . . . . .	54

3. Conclusiones .....	63
-----------------------	----

### **ACESSO DO PEQUENO PRODUTOR AOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA AGRÍCOLA ( PEDRO MERÇON VIEIRA)**

1. Comentários preliminares .....	67
2. Grau de acesso dos pequenos produtores aos instrumentos da política agrícola .....	67
3. Interdependência com outros serviços de apoio .....	70
4. Comentários específicos sobre os instrumentos da política agrícola .....	71
5. Subsídios à formulação de uma estratégia governamental na aplicação de instrumentos da política agrícola. ....	73

### **O PEQUENO PRODUTOR E A QUESTÃO FUNDIÁRIA (JOSÉ IRINEU CABRAL)**

1. Comentários preliminares .....	77
2. Antecedentes .....	77
3. A questão fundiária .....	78
4. Conclusões .....	79
5. O potencial do pequeno agricultor na produção de alimentos .....	79
6. Um projeto para o pequeno produtor de alimentos .....	80



**O PAPEL DA AGRICULTURA NA PRODUÇÃO  
DE ALIMENTOS NO HEMISFÉRIO**

**OSÉ EMILIO G. ARAUJO**  
Diretor-Geral



Agradeço a oportunidade que me brinda o Forum das Américas de poder apresentar minhas percepções neste evento, em que estão reunidas tantas personalidades que vivem as preocupações e as esperanças dos agricultores.

Com a anuência desta Assembléia, apresentarei esta exposição à luz do conceito humanista que me propus a dar à Agricultura da América Latina, através do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, há mais de dez anos. Esta orientação foi compartilhada pelos países membros do IICA e constituiu o mandato do Instituto ao ser aprovado o Plano Geral da minha gestão. A orientação humanista vem aparecendo também, e numa forma crescente, nas reformulações de outros organismos internacionais. Aliás, no futuro, esta é a única forma de posicionamento capaz de resolver as tensões que dão lugar às necessidades inadiáveis do crescimento econômico, simultâneas com a existência de uma população rural e urbana em contínuo estado de pobreza e desnutrição.

Para responder adequadamente ao tema referente a esta exposição é preciso, em primeiro lugar, definir o conceito de "alimentos". Nos foros internacionais, freqüentemente restringe-se o conceito de alimentos a cereais, dado que estes representam a maior parte do comércio internacional de alimentos. Mas, em nosso Continente, e não somente nas grandes extensões tropicais, há muitos outros produtos que constituem a base da alimentação para nossas populações.

No Paraguai, por exemplo, no período 1975/77, 14,9% do total das calorias consumidas foram obtidas da mandioca. No Brasil, essa percentagem foi de 8%. Em geral, em quase todos os países o açúcar e os azeites comestíveis constituem uma alta percentagem das fontes de calorias. É verdade que o México e os países centro-americanos, à exceção da Costa Rica, obtêm uma alta percentagem de calorias do milho, assim como os países do Cone Sul a obtêm do trigo. Do mesmo modo, a carne vacum, excetuando a Argentina e o Uruguai, fornece uma baixa quantidade de calorias em nossa região.

O problema da definição do conceito de alimentos guarda relação com a definição da agricultura que queremos ou poderemos ter na América Latina. Em nossa região subsistem vários tipos de agricultura; num extremo, contamos com a agricultura comercial moderna, que utiliza tecnologia avançada e consegue alta produtividade, e, no outro, persiste a agricultura tradicional, tecnologicamente atrasada e de baixa produtividade.

A agricultura moderna dispõe de capital, terra, insumos agrícolas e capacidade administrativa, em quantidades e qualidades suficientes para desenvolver e aplicar uma tecnologia rentável, estando plenamente integrada à economia nacional. Já a agricultura tradicional não conta com todos e, às vezes, até nenhum deste meios e, com freqüência, quando deles dispõe, não tem a quantidade e qualidade suficientes.

Em linhas gerais, estes dois tipos de agricultura têm-se especializado em produções diferentes para distintas clientelas. A agricultura moderna produz

maiormente para a população de renda média e alta e para exportação, enquanto que a agricultura tradicional, não-empresarial, produz para a população de baixa renda.

A dinâmica econômico-social tem favorecido de fato o modelo de desenvolvimento que dá prioridade ao consumo dos grupos de média e alta renda. Este fato vem-se refletindo na agricultura, ajudando, por um lado, a agricultura comercial moderna, seja no aspecto de produção direta para estes grupos, como no de exportadora de produtos que servem para conseguir divisas que sustentam as importações de alimentos ou outras, requeridas por estes mesmos grupos. A agricultura tradicional, por outro lado, ficou abandonada.

A evolução agrícola latino-americana tem sido a base da concentração de recursos e subsídios, mas tem excluído uma grande parcela da população rural dos benefícios do desenvolvimento alcançado. É notório que a maioria do homem do campo permanece em condições precárias de vida. Os dados relativos à distribuição da renda agrícola sugerem que a miséria rural, em vez de diminuir, viu-se expandida no período 1950/80, apesar de ter ocorrido, neste lapso, um grande aumento relativo do produto setorial por habitante, que foi em torno de 85%.

Se observarmos a situação da pobreza na América Latina, veremos que se trata de um problema sério, que em vez de reduzir-se, continua aumentando. O Banco Mundial havia estimado que, no ano de 1969, a população afetada pela pobreza rural seria de 38% do total, ou seja, de aproximadamente 45 milhões de pessoas. A CEPAL, utilizando outra metodologia mais acurada, calculou que em 1970 68 milhões de habitantes do campo viviam na pobreza, o que equivalia a 62% do total da população rural. É interessante observar, nesse estudo da CEPAL, que a percentagem de pessoas que viviam na pobreza na área urbana era de 26% do total urbano, proporção significativamente inferior aos 62% dos habitantes rurais.

Como é bem conhecido, o componente básico da condição de vida da população é a satisfação de suas necessidades alimentícias. Sobre o particular, as estatísticas demonstram a persistência de uma marcada insuficiência em relação à necessidade de alimentos em nossa região.

Embora os casos de fome sejam limitados na América Latina, a subnutrição está mais generalizada. A Quarta Consulta Alimentícia Mundial da FAO (Roma 1977) mostrava a existência, na América Latina, de 46 milhões de pessoas com alimentação insuficiente em 1973, o que equivalia a 15% da população total da região. Esta percentagem é claramente subestimada no caso dos nossos países, visto que foi tomada como medida das necessidades energéticas humanas para a sobrevivência passiva, isto é, cerca de 1.540 calorias diárias por pessoa, enquanto se considera que, para manter uma vida ativa em nossa região, são necessárias, em média, 2.400 calorias diárias.

Para se ter uma idéia da magnitude da subnutrição, é oportuno mencionar aqui os resultados de uma consulta muito completa de natureza alimentar, realizada pela FAO no Brasil. Utilizando o critério das 1.540 calorias, a subnutrição afetaria 13,5 milhões de pessoas em 1972/74, ou seja, o equivalente a 13% da população total do País. Entretanto, se considerarmos o requisito mínimo de 2.250 calorias para uma vida ativa — ainda baixo, pois de acordo com a FAO-OMS, seriam necessárias, em média, 2.390 calorias no Brasil — os problemas de ordem alimentar afetariam 48% e 33% da população, respectivamente, nas zonas urbanas e rurais da Região Sul do país, e 75% e 63%, respectivamente, no Nordeste.

A satisfação das necessidades de alimentos está associada basicamente às possibilidades de produzir, em forma direta, os alimentos ou de obtê-los no mercado. O problema, portanto, consiste, de um lado, na possibilidade de incrementar a produção agrícola e, de outro, de aumentar o poder aquisitivo dos grupos majoritários da população.

Encontramos-nos frente a um problema que não é novo: enfrentamos os mesmos problemas do desenvolvimento que nossos países não resolveram em muitos anos, apesar dos grandes esforços realizados e dos muitos resultados positivos conseguidos, pelo menos no aspecto de crescimento econômico. Além dos tradicionais obstáculos, sobrepõem-se a crise energética, o grave aumento da dívida externa e as dificuldades crescentes nas agências mundiais de financiamento e nos mercados internacionais para colocação dos produtos da região. Em alguns países e em determinados momentos, inclusive, enfrentamos graves problemas de abastecimento de certos produtos críticos de importância.

O marco mundial, no qual os países da região estão plenamente inseridos, apresenta-se mais complexo que no passado. Os sistemas econômicos dos diferentes países estão entrando num período de ajustamento pelo qual as dilações de adequação e os enormes investimentos necessários estão obrigando a estabelecer mudanças nas diretrizes de produção de consumo agregado em todo o mundo. A complexa situação econômica atual deve ser analisada sob o contexto da existência de um grande número de habitantes rurais que não participam do progresso econômico e social alcançado; não constituem o mercado interno que poderiam representar nem contribuem com o que poderiam, à produção.

As difíceis condições do crescimento econômico previsíveis para a década obrigam a repensar sobre as estratégias do uso dos recursos disponíveis para obter maior eficácia nas ações destinadas a superar a pobreza. Os esforços que se façam neste sentido deverão reconhecer as deficiências de programas do passado para eliminar a pobreza rural (e os resultados que tiveram esses programas), as difíceis condições de financiamento futuro e a necessidade de integrar atividades agropecuárias e não-agropecuárias, criando sistemas viáveis de emprego e rendas de origem rural.

Os representantes dos países reunidos na VIII Conferência Interamericana de Agricultura realizada em Santiago do Chile, no mês de abril último, desenvolveram suas discussões e efetuaram recomendações sobre importantes questões no campo dos alimentos e dos agroenergéticos e sobre políticas necessárias para a década. Os temas principais da discussão tornaram evidentes, entre outras:

a) Posição de realismo otimista, que considera a problemática da década como um desafio de desenvolvimento que a região pode responder.

b) Importância do setor agropecuário na nova resposta aos problemas do desenvolvimento.

c) Possibilidade de ações conjuntas dos países, enfatizando as de comércio inter-regional, de cooperação técnica recíproca e de formação de um sistema interamericano de segurança alimentar e energética.

d) Necessidade de políticas que assegurem o desenvolvimento rural, integrando diferentes atividades no espaço rural para a incorporação das populações hoje marginalizadas aos benefícios do crescimento econômico.

e) Atribuição de um papel à cooperação técnica e financeira internacional, que se ajuste às necessidades de uma década previsivelmente mais difícil que as passadas.

Face às dificuldades econômicas atuais e previsíveis, alguns países poderiam tomar uma posição fatalista, ressuscitando a ameaça malthusiana e encerrando-se sobre si mesmos, pela qual será difícil resolver os problemas, chegando, inclusive, à diminuição da capacidade nacional para dar uma resposta positiva a médio ou longo prazos.

Essa possível posição pessimista depende da percepção de cada país sobre o futuro da economia mundial e da forma como fique incluído neste futuro; mas não é a única posição razoável em nossa região, na qual existem os recursos para superar não somente os problemas da área, mas, também, para ajudar outras regiões do mundo menos favorecidas que a nossa.

Os países da região têm a capacidade de dar uma solução adequada aos desafios da década, na medida como visualizem e enfrentem os problemas, não como fenômenos isolados, mas como parte do desenvolvimento geral, adotando políticas nacionais integradas e utilizando a cooperação interamericana.

No passado, o setor agropecuário da região foi sujeito de políticas que direta ou indiretamente tenderam a desconhecer seu importante papel potencial.

As experiências do passado indicam os perigos tanto de considerar o setor agropecuário fora do contexto da economia nacional, como de atribuir-lhe a capacidade ilimitada de gerar o crescimento dos outros setores e o seu próprio. A fim de que o setor continue contribuindo para a solução da problemática atual será preciso definir políticas que:

- Gerem demanda efetiva para os produtos agropecuários.
- Resultem em renda positiva para os produtores.
- Captem os fundos de inversões necessárias.
- Incrementem anualmente a disponibilidade de alimentos básicos necessários para o aumento da população.
- Satisfaçam a responsabilidade do produtor de agroenergéticos, que possam ser necessários em alguns países.
- Aumentem a produção com uma tecnologia adaptada à nova realidade.
- Incorporem recursos naturais adicionais à produção, enfrentando para isso necessidades de inversões e resolvendo problemas de conservação que serão cada vez mais evidentes.
- Diminuem a pobreza rural sem continuar transformando-a em pobreza urbana.

Pelo exposto, conclui-se que:

a) Será preciso pensar seriamente na importância atribuída ao setor agropecuário e às suas prioridades, a fim de manter e reforçar sua contribuição para a solução dos problemas de ordem econômica e social.

b) Nas estratégias do desenvolvimento, dever-se-á ter em conta a forma de manter e reforçar o papel do setor, através de uma prioridade efetiva no financiamento e com políticas gerais adequadas e coerentes, que incluam aspectos de reorganização fundiária.

c) Será necessário buscar o maior aproveitamento das espécies autóctones para aumentar o número de culturas alimentícias e não restringi-las às poucas culturas tradicionais atuais.

d) Dever-se-á obter a máxima integração entre produção agrícola e emprego rural não-agropecuário.

e) Também será preciso obter o delicado equilíbrio entre o aproveitamento

racional da capacidade de produção nacional e a importação dos produtos agropecuários necessários.

f) Dever-se-ão multiplicar os esforços para organizar a comercialização interna, garantindo o maior benefício para os produtores e para os consumidores.

g) Ademais, deveremos repensar sobre a função dos organismos públicos setoriais e sua vinculação com os organismos públicos de outros setores e com o setor privado.

Essa lista de objetivos pode parecer complexa e extensa, dado o pessimismo com que se tem observado o setor agrícola em alguns casos. Tenho a certeza mais absoluta, no entanto, que os países encontrarão o caminho adequado para assumir as responsabilidades políticas fundamentais implícitas nesse espaço de alternativas futuras viáveis para o nosso Continente. Nesse sentido, cabe-nos compartilhar a visão otimista dos Ministros reunidos na VIII Conferência Interamericana de Agricultura. Estamos seguros de que os Estadistas da América saberão aceitar e enfrentar com êxito este desafio.





**TEMAS SOBRE EL DESARROLLO DE TECNOLOGIAS PARA PEQUEÑOS  
PRODUCTORES CAMPESINOS**

**MARTIN PIÑEIRO**

**Coordinador del Comité de Generación de Tecnología**

**JAMES CHAPMAN**

**Especialista en Investigación Económica**

**EDUARDO TRIGO**

**Coordinador del Comité de Transferencia y Adopción de Tecnología**



## 1. INTRODUCCION

El problema de la generación y transferencia de tecnología para los pequeños productores campesinos es un tema que ha recibido bastante atención, tanto por parte de los investigadores como de los medios políticos. Sin embargo, a pesar de esta preocupación, el tema aún hoy genera agudas polémicas y discrepancias en torno a cuatro aspectos principales. El primero se refiere a la importancia relativa de las economías campesinas en el sector agrario de América Latina. El segundo está vinculado a la discusión sobre si los campesinos aumentan en número e importancia relativa o si, por el contrario, hay una clara tendencia a su rápida desaparición como consecuencia de la propia expansión de la agricultura comercial. El tercero se refiere a los determinantes de la innovación tecnológica y su impacto en el proceso de persistencia o transformación de las economías campesinas. Finalmente el cuarto aspecto es la discusión sobre el concepto de tecnología apropiada a las condiciones de producción campesina y el problema de la organización de la investigación para estos fines.

En relación a los primeros dos aspectos, la discusión ha sido hasta ahora confusa porque la escasez de información disponible no permite analizar la cuestión con rigurosidad. En general los datos existentes muestran que las economías campesinas son importantes numéricamente y que no hay una tendencia clara respecto a su desaparición en el futuro inmediato.

En relación al tercer aspecto, sacrificando un poco la rigurosidad, es posible agrupar las distintas opiniones en dos grandes corrientes. Una de ellas está representada por autores como Schultz, Cummings, Mosher, Wortman, Harwood y otros, quienes han argumentado que la tecnología es el instrumento más eficiente para transformar las economías campesinas, aumentando su eficiencia, nivel de producción y bienestar. En contraposición a este punto de vista, otros autores, tales como Griffin y Feder, han denunciado a la tecnología como un instrumento para la destrucción de las economías campesinas y la consecuente proletarización de sus familias.

En este breve trabajo tomaremos una posición ecléctica entre ambas posiciones, analizando algunas de las condiciones particulares que deben estar presentes para que el cambio técnico sea posible y que, además, determinan en cada caso concreto su significado real desde el punto de vista de la unidad familiar. También argumentaremos que los procesos de cambio técnico están inevitablemente vinculados a procesos de transformación más amplios que llevan a que la unidad productiva pierda sus características campesinas y se integre al mercado, convirtiéndose en una unidad de producción comercial.

El resto del documento está organizado en cuatro secciones. La primera analiza la importancia relativa de las economías campesinas en el sector agrario. La segunda

presenta algunos elementos conceptuales útiles para analizar el funcionamiento de las economías campesinas y el papel de la tecnología como instrumento para el aumento de la producción y la capitalización de dichas unidades. La tercera analiza las condiciones generales que usualmente influyen sobre los sistemas de producción campesina y la forma en que éstas deben considerarse en el proceso de generación de tecnología apropiada. Finalmente, la última sección examina varias estrategias alternativas para el desarrollo de tecnología apropiada y plantea algunas de las limitaciones y consecuencias negativas que resultan de la imposición de límites a la acción de la investigación.

## **2. LA IMPORTANCIA DE LA AGRICULTURA CAMPESINA**

Cualquier intento de cuantificar la importancia de la agricultura campesina en el sector agrario se enfrenta con dos dificultades metodológicas. La primera es encontrar una definición conceptualmente satisfactoria y empíricamente útil del sujeto de análisis. La segunda es la pobreza de la información descriptiva disponible.

Con respecto al primer punto, en este trabajo definiremos como unidades campesinas aquellas que producen en base a la mano de obra familiar con el uso de medios rústicos de producción. Es decir, aquellas en las cuales el proceso productivo se desarrolla básicamente en función de la combinación de tierra y trabajo familiar. Una definición conceptualmente simple como ésta tiende a agravar el segundo problema, ya que la mayoría de las estadísticas disponibles están definidas en términos del tamaño de las unidades medido por la cantidad de tierra utilizada. Consecuentemente la discusión que se presenta en esta sección será en base a datos en los cuales el carácter campesino de las unidades de producción está asociado a la cantidad de tierra en explotación.

El Cuadro 1 presenta una estimación del número de unidades campesinas como porcentaje del total y el porcentaje del área total que representan. Las cifras indican que estas unidades representan una proporción importante del número total de unidades en un número de países del Continente, y que dicha importancia ha variado sustancialmente entre períodos censales en algunos países pero no en otros. En todos los casos, los productores campesinos controlan un área menor del 20% del área agropecuaria total en explotación. A su vez, el Cuadro 2 complementa esta información, presentando estimaciones relativas a las variaciones ocurridas entre 1940 y 1970 en relación al número de unidades agropecuarias, su tamaño medio y el área que representan para un número de unidades agropecuarias, su tamaño medio y el área que representan para un número de países. Las cifras también sugieren la ausencia de una tendencia definida del número de empresas y su tamaño medio.

Estas cifras contrastan con lo acontecido en Estados Unidos donde el proceso de concentración de la propiedad agraria es un hecho manifiesto. El Cuadro 3 presenta las cifras para este país en forma comparativa a un número de países de América Latina para los cuales hay datos. Es importante notar que, en estos últimos, no pareciera haber una tendencia definida en cuanto a la concentración de la propiedad agraria, lo cual también estaría indicando un proceso de expansión de la producción capitalista más lento.

Esta evidencia un tanto confusa parece estar corroborada por los datos sobre el número (en términos absolutos) de las unidades de producción que pueden ser consideradas como campesinas (Cuadro 1). Puede verse que hay considerable variabilidad en lo acontecido en diferentes países y ausencia de una tendencia

**CUADRO 2. CAMBIOS EN EL NUMERO Y AREA TOTAL DE TODAS LAS UNIDADES AGROPECUARIAS Y TAMAÑO PROMEDIO**  
(1940 - 1971)

PAIS	PERIODO	UNIDADES			AGROPECUARIAS	
		Número (per fodo base =100)	Area (per fodo base = 100)	Area Promedio (per fodo base = 100)		
México (privada)	1940-1970	82	86	92		
Rep. Dominicana	1950-1970	92	117	127		
Costa Rica	1950-1973	94	172	184		
El Salvador	1950-1972	156	97	63		
Guatemala	1950-1971	120	93	78		
Honduras	1956-1966	114	96	84		
Nicaragua	1952-1971	204	209	104		
Panamá	1950-1971	106	174	164		
Venezuela	1937-1961	144	111	a/		
Chile	1936-1965	125	111	88		
Colombia	1954-1971	128	112	87		
Ecuador	1954-1968	184	116	63		
Perú	1961-1971	162	119	73		
Brasil	1940-1950	259	149	57		
Argentina	1952-1969	101	103	102		
Uruguay	1951-1970	91	97	108		
Estados Unidos	1950-1969	44	86	197		

Nota: a/ No están disponibles  
Fuente: De Janvry y Crouch, p.4.

definida que permita inferir si las unidades campesinas ganan o pierden importancia relativa en el sector agropecuario del conjunto del Continente.

Es interesante notar que datos similares, aún más detallados, para Brasil y para su Estado de São Paulo (Cuadro 4) tienden a mostrar una débil pero definida tendencia hacia la concentración de la propiedad agraria a partir de 1965.

Estos datos, sin embargo, no deben oscurecer el hecho de que el número de pequeñas explotaciones ha tendido a aumentar durante el mismo período (Cuadro 5). Este proceso es aún más notable en otras regiones de Brasil en las cuales las pequeñas explotaciones agrarias han aumentado tanto en número como en la superficie que explotan. El Cuadro 6 presenta datos referentes al nordeste del Brasil, que ilustran claramente este hecho.

El conjunto de la información presentada tiende a indicar que la pequeña unidad agraria es importante en el conjunto de América Latina desde el punto de vista del número de explotaciones y, consecuentemente, del número de personas

CUADRO 1. ESTIMACION DEL NUMERO DE UNIDADES CAMPESINAS COMO PORCENTAJE DEL TOTAL Y EL PORCENTAJE DEL AREA TOTAL QUE REPRESENTAN, EN PAISES SELECCIONADOS DE AMERICA (1950-1970)

PAIS Y AÑO	UNIDADES		CAMPESINAS			
	Unidades Consideradas "Campesinas"	Número	Porcentaje del número total de Unidades agropecuarias	Porcentaje del área total en Explotación Agropecuaria	Tamaño Promedio	Diferencia porcentual en el tamaño promedio
	Hectáreas	Miles	Porcentaje		Hectáreas	Porcentaje
<b>México (privado)</b>						
1950	< 10	1 366	73.6	1.3	2.1	-19
1970	< 10	522	52.4	1.3	1.7	
<b>Costa Rica</b>						
1950	< 5.6	12	27.9	1.1	1.7	0
1973	< 5	35	45.5	1.8	1.7	
<b>El Salvador</b>						
1950	< 10	141	81.0	17.1	1.1	9
1970	< 10	237	86.9	19.6	1.2	
<b>Guatemala</b>						
1950	< 7	266	76.2	9.0	1.3	0
1964	< 7	313	75.1	11.6	1.3	
<b>Honduras</b>						
1950	< 4	89	57.0	8.1	2.3	9
1966	< 4	120	67.4	12.4	2.5	
<b>Venezuela</b>						
1950	1-5	112	50.7	1.2	2.4	0
1970	1-5	70	31.6	2.9	2.4	
<b>Colombia</b>						
1950	< 5	919	54.9	3.3	1.8	-9
1970	< 5	1.176	59.5	3.7	1.6	
<b>Brasil</b>						
1950	< 5	459	22.2	0.5	2.5	-12
1970	< 5	1.801	36.6	1.3	2.2	
<b>Chile</b>						
1955	< 10	56	37.1	0.3	1.4	21
1965	< 10	123	48.6	0.7	1.7	
<b>Estados Unidos</b>						
1950	< 4	484	9.0	0.2	2.0	-30
1969	< 4	162	5.9	0.05	1.4	

FUENTE: De Janvry y Crouch, pp. 9-10.

que derivan su ingreso de ellas. Por otra parte, la importancia de las unidades campesinas en relación a la cantidad de tierra ocupada varía entre países. En general es bastante importante en Centro América y poco importante en los países de América del Sur.

Mas aún, la información no permite extraer conclusiones definitivas sobre la tendencia reciente en cuanto al aumento o disminución de esta importancia relativa. Si bien la información disponible es incompleta, parecería indicar que los procesos de concentración de la propiedad agraria son bastante desiguales en distintas regiones del Continente. Esta evidencia sería coherente con la existencia de procesos de modernización agraria concentrados en ciertas situaciones de producción con características particulares en cuanto a la naturaleza del producto a ciertas dimensiones de la estructura agraria <sup>1</sup>.

### 3. LA TECNOLOGIA COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO DE LA UNIDAD CAMPESINA

La Sección 2 presenta información estadística que destaca la importancia de las unidades campesinas en el total de las unidades de producción agropecuaria de América Latina, y la falta de evidencia que indique de manera inequívoca, una tendencia hacia su desaparición.

Esta situación pone de manifiesto la importancia de encontrar medios mediante los cuales sea posible aumentar la producción y el bienestar de este importante sector de la población agropecuaria y, en especial, el papel que el cambio técnico puede desempeñar en este proceso.

Sin embargo, antes de evaluar el papel del cambio técnico y, consecuentemente, el de la organización de la investigación, es necesario establecer el marco general de análisis dentro del cual esta evaluación debe ser desarrollada.

El punto central de este marco es el reconocimiento de que los procesos de adopción (cambio técnico) están contenidos en procesos de transformación social y económicos de carácter más amplio que las simples modificaciones del patrón tecnológico utilizado en la producción agrícola<sup>2</sup>

Es por esto que, en el caso particular de las economías campesinas, la tecnología debe ser evaluada e interpretada dentro de los procesos de diferenciación que puedan experimentar las unidades de producción<sup>3</sup>.

#### A. El Modelo de Análisis Propuesto

El proceso de diferenciación campesina es equivalente — en su dimensión económica — al proceso de acumulación (o pérdida) de capital y de crecimiento, típico de las unidades de producción capitalistas<sup>4</sup>. En este sentido, el proceso de diferenciación social, en la mayoría de los casos, engloba o contiene al proceso innovativo. Asimismo, la diferenciación de las unidades productivas, como descriptor de las

---

1) Para una discusión de esto ver: Piñeiro et al.; Gómes y Pérez.

2) Para una discusión más amplia de este tema ver, por ejemplo, Piñeiro y Trigo.

3) Por diferenciación entendemos el proceso por el cual ciertas unidades de producción se modifican perdiendo sus características estrictamente campesinas ya sea por capitalización y progresiva conversión en unidades capitalistas o por deterioro de su capacidad productiva y consecuente proletarianización de la mano de obra familiar.

4) Se establece esta similitud con la intención de resaltar algunos de los conceptos más desarrollados en la literatura que vinculan tecnología con acumulación de capital.

**CUADRO 3. NUMERO DE UNIDADES Y TAMAÑO PROMEDIO**

País y Años	Número de Unidades	Tamaño Promedio
	Miles	Hectáreas
<b>Estados Unidos</b>		
1950	5.388	117.4
1959	3.708	157.3
1969	2.390	230.7
<b>México</b>		
1950	1.366	78.1
1960	1.346	86.1
1970	994	75.7
<b>Costa Rica</b>		
1950	82	22.0
1963	64	41.3
1973	79	40.5
<b>Chile</b>		
1936	202	136.8
1955	151	183.6
1965	253	120.9
<b>Colombia</b>		
1954	919	30.2
1960	1.209	22.6
1971	1.176	28.3
<b>Brasil</b>		
1950	2.064	112.5
1960	3.337	74.9
1970	4.932	59.4
<b>Argentina</b>		
1952	564	366.2
1960	457	383.1
1969	549	374.1

Nota: No incluye unidades orientadas directamente a la producción para autoconsumo

FUENTE: De Janvry y Crouch, p.6.

**CUADRO 4. CONCENTRACION DE LA PROPIEDAD AGRARIA EN BRASIL Y EL ESTADO DE SÃO PAULO. INDICE DE GINI CORREGIDOS.**

	1965	1967	1972	1976
São Paulo	0.746	0.765	0.760	0.773
Brasil	0.820	0.836	0.837	0.849

FUENTE: José Graziano da Silva, p. 187.

**CUADRO 5. EVOLUCION DE LOS INMUEBLES DE MENOS DE 10 HA. EN EL ESTADO DE SÃO PAULO**

Año de referencia	Número de inmuebles (miles)	Hectáreas comprendidas (miles)
1965	73.8	351.5
1967	89.1	393.1
1972	82.5	397.0
1976	101.9	451.1

FUENTE: José Graziano da Silva, p. 167.



CUADRO 6. NUMERO Y PORCENTAJE DE UNIDADES Y SU AREA TOTAL POR ESTRATOS DE TAMAÑO. NORDESTE DE BRASIL (1940-1970)

1. - Número

Estratos de Tamaño (ha)	Número de unidades (millones)				Area Total (millones de ha)			
	1940	1950	1960	1970	1940	1950	1960	1970
Menos de 10	369	450	873	1.504	1.441	1.644	2.082	4.090
10 a menos de 100	289	230	421	562	9.443	10.031	13.744	17.894
100 a menos de 1000	74	90	105	130	19.093	23.647	27.544	32.059
1000 a menos de 10000	5	8	7	8	12.909	16.896	15.364	17.260
10000 y más	—	0.3	0.2	0.1	—	6.103	3.592	2.508
TOTAL	737	847	1.407	2.201	42.816	58.326	62.326	73.811

2. - Porcentaje

Estratos de tamaño (ha)	Porcentaje de unidades				Porcentaje del area total			
	1940	1950	1960	1970	1940	1950	1960	1970
Menos de 10	50.6	53.1	62.0	68.4	3.4	2.8	3.3	5.5
10 a menos de 100	39.3	35.4	30.0	25.5	22.1	17.2	22.0	24.4
100 a menos de 1000	10.0	10.6	7.5	5.7	44.5	40.5	44.2	43.5
1000 a menos de 10000	0.01	0.9	0.5	0.4	30.0	29.0	24.7	23.4
10000 y más	0.0	0.0	0.0	0.0	0	10.5	5.8	3.4
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Raúl Fiorentino, p. 6a.

transformaciones del conjunto de la unidad productiva, es un nexo natural y eficiente de las relaciones de ésta con el conjunto de los procesos sociales que determinan el contexto externo a ella. Por esta razón es necesario suponer que algunas de las variables, que explican y determinan el cambio técnico, lo hacen en forma indirecta a través de su efecto sobre los procesos de diferenciación.

En una investigación sobre la relación tecnología-unidad campesina debe tomarse en cuenta variables de tres niveles que influyen sobre tal relación.

#### **a) Nivel "Micro"**

Este conjunto de variables engloba, principalmente, dos aspectos de la estructura y funcionamiento de la unidad productiva. En primer lugar, el relacionado a la descripción y caracterización del proceso de consumo, producción y reproducción de la unidad familiar productiva. Dentro de éste, el punto central del análisis es la identificación de los flujos de medios de producción y utilización del trabajo familiar y los mecanismos de distribución del producto producido entre la unidad productiva y los agentes sociales externos a la misma. El segundo aspecto de importancia es la caracterización de la dinámica que lleva a la persistencia, diferenciación o descomposición de las unidades productivas y las características cualitativas de estas transformaciones.

#### **b) Nivel "Regional"**

Bajo este rubro se incluyen elementos de carácter regional que describen los nexos entre la unidad campesina y los actores sociales que la afectan, tales como las relaciones con otras unidades agrícolas; vinculaciones con el capital comercial, industrial y financiero; relaciones comunales de prestación de mano de obra familiar, etc.

#### **c) Nivel "Macro"**

Aquí se incluyen los determinantes de carácter macro-económico representados, principalmente, por las políticas públicas.

A los efectos de sistematizar el tratamiento de estas variables y su relación con el cambio técnico, hemos tomado como base el gráfico desarrollado por Deere y Janvry (PROTAAL, p. 42) para caracterizar la estructura y funcionamiento de la economía campesina, ampliándolo en una serie de sentidos <sup>1</sup>.

Proponemos que, en la mayoría de los casos, cualquier "shock" al sistema descrito en el Gráfico 1 (por ejemplo, la modificación de la política de precios) podría impulsar un proceso de diferenciación de uno de estos tres tipos:

a) Fuertemente dirigido hacia arriba; en este caso la unidad familiar campesina bien puede transformarse en terrateniente, o puede capitalizarse, convirtiéndose en un "family farm", o incorporar mano de obra asalariada e inclusive invertir en otras actividades productivas, volviéndose en una unidad capitalista.

b) Fuertemente dirigido hacia abajo; donde los campesinos gradualmente pierden el control de los recursos productivos, convirtiéndose en semi-proletarios, precaristas o proletarios sin acceso directo a la tierra.

c) Débilmente dirigido hacia arriba o hacia abajo, donde los campesinos mantienen sus rasgos anteriores, pero con un ligero progreso o involución socio-económico.

En el marco de este sistema, que incluye los niveles micro, regional y macro,

---

1) Una de las ampliaciones se refiere a la inclusión explícita de distintos tipos de diferenciación sugeridos por Murmis, 1980.

creemos que es posible precisar el análisis del cambio técnico y las condiciones generales necesarias para que el mismo sea un instrumento de desarrollo y bienestar de las unidades campesinas.

#### **B. Algunas Hipótesis con Respecto a los Determinantes del Cambio Técnico –**

El principio básico que queremos establecer es que existen dos tipos principales de procesos tecnológicos en las economías campesinas.

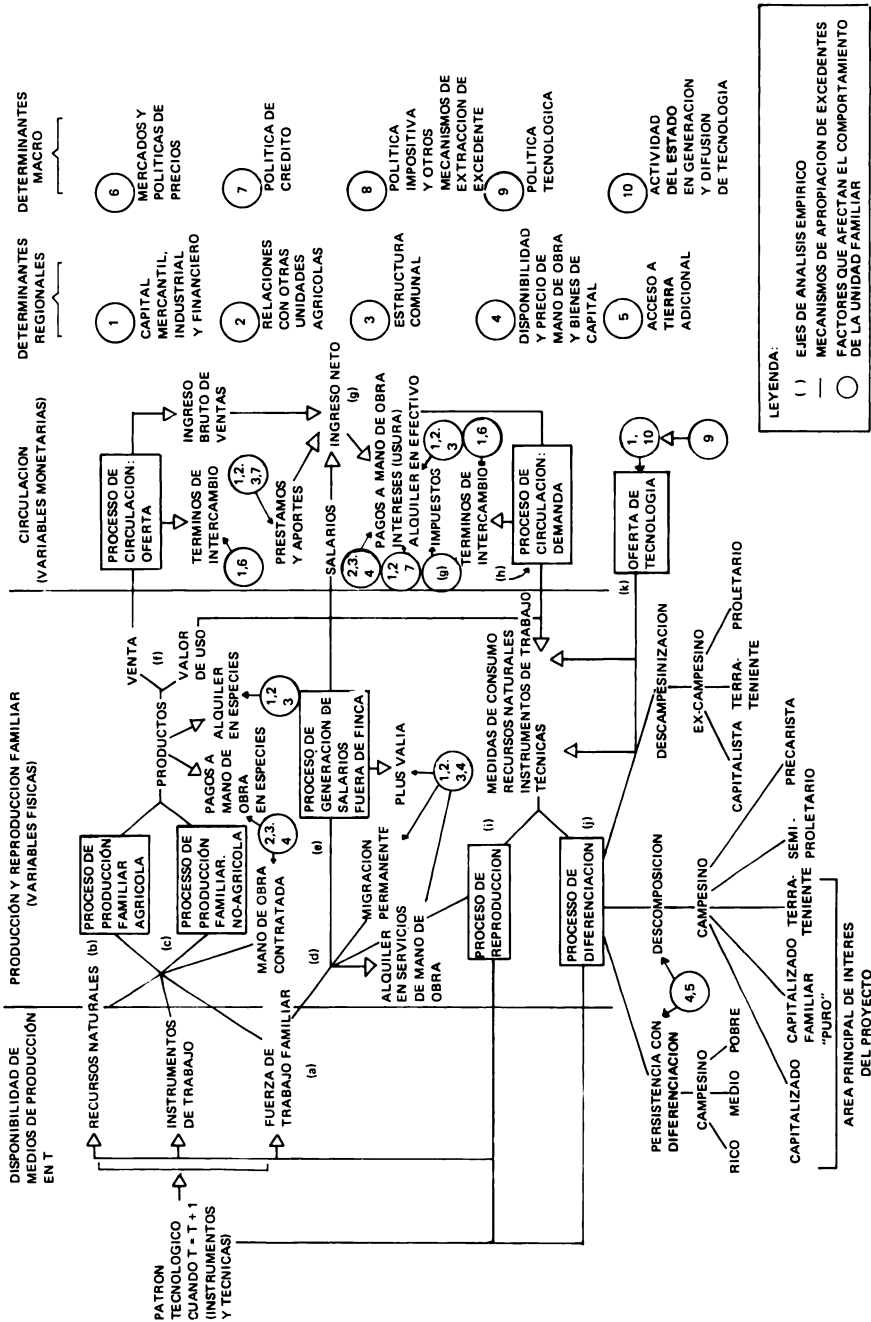
Un primer tipo está representado por los procesos de innovación tecnológica que aparecen dinamizados o corporizados en procesos de capitalización y crecimiento de la unidad productiva, a su vez generados por alteraciones en el marco de las relaciones que las unidades campesinas mantienen con el resto del sistema económico. Un caso particular, pero importante para el análisis, es una modificación de la política económica tal como el nivel de precios, situación que se ilustra en el Gráfico 1. Puede observarse que si partimos de una unidad campesina en equilibrio, el inicio de un proceso de diferenciación requiere alguna modificación de los procesos que determinan la generación y captación de excedentes por parte de la unidad familiar. Esta modificación puede provenir ya sea de una alteración de los términos de intercambio, o de una modificación de los mecanismos institucionales o de mercado, por medio de los cuales el excedente se distribuye entre la unidad familiar y otros sectores sociales. Un proceso de diferenciación hacia arriba también podría iniciarse por una inyección de crédito o un aumento de las contribuciones remitidas por otros miembros de la unidad familiar que están fuera de esta unidad productiva.

El punto central que queremos enfatizar es que estos procesos de diferenciación acarrearán modificaciones en el patrón tecnológico (instrumentos y/o técnicas) utilizado, como consecuencia de la incorporación de nuevos medios de producción. Por lo tanto, estos procesos tecnológicos – aunque condicionados por la existencia de tecnología apropiada a las condiciones de las unidades de producción estudiadas – serán procesos iniciados e impulsados por una nueva demanda de tecnología por parte de la unidad productiva.

De acuerdo a este razonamiento, se destaca un primer tipo de relación entre las variables estructurales y el cambio técnico. Las variables estructurales indicadas en el Gráfico 1 son los principales elementos que determinan la magnitud del ingreso generado por la unidad productiva, la forma de su distribución y, consecuentemente, las posibilidades de diferenciación. Es a través de este proceso que se determinan, indirectamente, la iniciación y características de ciertos procesos tecnológicos.

El segundo tipo de proceso de cambio técnico – posible en las economías campesinas – es aquel en el cual la aparición de una tecnología revolucionaria (Revolución Verde) o de nuevos y efectivos programas de extensión son el elemento dinamizador. En este caso, las innovaciones tecnológicas ofrecidas serán adoptadas únicamente si son congruentes con la condición de la unidad productiva (factibles biológicamente; contribuyen a las necesidades familiares de mayor producción de alimentos o mayores ingresos netos; no presentan altos riesgos – poca probabilidad de pérdidas desastrosas – y no requieren recursos fuera del alcance de la unidad familiar). Estas técnicas generarán un excedente que será distribuido según las condiciones impuestas por los mercados de insumos y factores y el marco institucional respectivo. Bajo ciertas condiciones de contexto, en las cuales no se han activado los mecanismos de apropiación de excedentes por otros sectores sociales, la unidad familiar campesina podrá apropiarse del excedente generado por la adopción

GRAFICO Nº 1 . UN MODELO CONCEPTUAL PARA EL ANALISIS EMPIRICO DE ECONOMIAS CAMPESINAS



tecnológica, abriéndose así la posibilidad de un proceso de diferenciación hacia arriba y su transformación en empresas comerciales.

La discusión previa apunta a dos aspectos. Por un lado caracteriza dos tipos de procesos de modernización y cambio técnico de las unidades campesinas, en los cuales la innovación tecnológica desempeña papeles distintos. Segundo, establece con claridad que en ambos tipos de proceso el cambio técnico determinará una acumulación de capital y mejoramiento en las condiciones de vida de la unidad familiar, si las condiciones de contexto (relaciones con otras unidades de producción, política económica, comercialización) son adecuadas y permiten que la unidad familiar se apropie de una parte del excedente económico generado por el cambio técnico.

Este análisis establece ciertos límites a la tecnología como instrumento de desarrollo, en el sentido que otras condiciones deben estar presentes para que el desarrollo sea posible. De especial importancia es el resto de las políticas públicas que regulan la forma en que el excedente se distribuye entre distintos sectores sociales.

#### **4. FACTORES QUE CONDICIONAN EL DESARROLLO DE TECNOLOGIA APROPIADA PARA LAS UNIDADES CAMPESINAS**

##### **A. El Concepto de Tecnología Apropia**

Uno de los temas que recientemente ha generado gran discusión es la pregunta de si hay o debe haber tecnologías especialmente diseñadas para la adopción por unidades campesinas de producción.

La discusión fue probablemente iniciada o al menos precisada y ampliada por la conocida obra de Schumacher, donde se argumenta sobre la necesidad de modificar radicalmente el patrón de desarrollo seguido por las economías de mercado del mundo occidental, revalorizando la producción familiar campesina y su bajo uso de insumos industriales.

La evidencia empírica disponible sugiere que esta discusión tiene sentido solamente dentro de un cierto rango de alternativas, ya que por la propia naturaleza de la innovación tecnológica, buena parte de las tecnologías vienen incorporadas en insumos y bienes de producción. Por lo tanto, el limitar las innovaciones tecnológicas solamente a aquellas que no significan un mayor uso de insumos industriales o bienes de producción restringiría, de manera dramática, el ámbito de las tecnologías disponibles y sacrificaría las contribuciones que la tecnología ya disponible pueda hacer al desarrollo.

Sin embargo, en un sentido más limitado, el concepto de "tecnología apropiada" tiene un significado de utilidad práctica. Este significado surge del hecho de que para que la tecnología sea adoptada por la unidad productiva debe ser coherente con sus condiciones de producción. Consecuentemente, en la medida en que las unidades campesinas tengan ciertas características diferenciales, el esfuerzo de investigación debe estar organizado de manera que se adecue, en lo posible, a estas condiciones. De acuerdo a esto, en el punto siguiente analizaremos algunas condiciones que parecen estar especialmente asociadas con la producción campesina.

##### **B. Las Condiciones de Producción Campesina**

Es indudable que ni todas las unidades campesinas son iguales en cuanto a sus condiciones de producción. Por ejemplo, ciertas características, tales como las condiciones de acceso a la tierra, varían considerablemente entre distintas economías

campesinas <sup>1</sup>. Sin embargo, hay un número de rasgos comunes, tales como el uso de mano de obra principalmente familiar y la escasez de insumos industriales de producción que son parte de la definición de las unidades campesinas.

Consecuentemente de la selección de prioridades desde el punto de vista de la organización de la investigación agropecuaria, las siguientes condiciones parecen ser las de mayor importancia a los efectos de determinar el tipo de investigación que debe desarrollarse.

#### **a) Las condiciones ecológicas**

Una observación de las principales regiones donde se concentran las economías campesinas tiende a sugerir que las mismas están en general asociadas a condiciones ecológicas adversas. Ejemplo de esto es la zona andina donde las unidades campesinas tienden a concentrarse en las laderas, mientras los valles más fértiles están ocupados por empresas de carácter comercial. Por lo tanto, si la investigación es desarrollada en función de las condiciones ecológicas de los valles más fértiles, sus resultados no serán de utilidad para los pequeños productores campesinos. Un ejemplo de esta situación es la investigación sobre el arroz, desarrollada en Colombia por el ICA y el CIAT, que tuvo un indudable impacto sobre la agricultura comercial y provocó un desplazamiento de la agricultura campesina.

#### **b) La selección del producto**

Si bien la mayor parte de los cultivos son producidos tanto por empresas comerciales como por unidades campesinas, algunos de éstos tienen, en cada país, una particular importancia para estas unidades.

Ejemplos de lo anterior son la yuca en casi toda Latinoamérica, y el frijol y el maíz en América Central y Colombia, entre otros. El Cuadro 7 presenta un número de ejemplos, para un número de países.

#### **c) La complejidad de los sistemas productivos**

Una de las características que más diferencia las unidades campesinas de la agricultura comercial, especialmente en la zona tropical, es la tendencia hacia la policultura. La utilización de varios cultivos en rotación y en siembras intercaladas responde a las necesidades de autoconsumo y a la importancia de protegerse de los riesgos climáticos. Esta práctica cultural tiene importantes efectos en la organización de la investigación, ya que las condiciones deseables de una planta determinada varían sustancialmente si ésta es cultivada en monocultivo o en asociación con otras especies. Un ejemplo clásico de este problema es la investigación genética en frijoles, cuando se realiza con miras en la agricultura campesina que cultiva los frijoles en asociación con el maíz. En este caso el frijol debe tener características que le permitan treparse alrededor del maíz. Estas selecciones obviamente no se adaptan al monocultivo característico de las empresas comerciales que usan frijoles de tipo arbustivo con un mayor rendimiento por hectárea.

#### **d) Los recursos disponibles**

Una de las condiciones más comunes de las economías campesinas es el estar inmersas en un círculo vicioso de baja capacidad de acumulación de capital y baja integración al mercado.

---

1) Para una discusión de este tema y una tipología de economías campesinas ver: PROTAAL

Esta doble condición determina una serie de limitaciones en cuanto a los recursos disponibles. Por un lado, las unidades campesinas operan en base al trabajo familiar. De esta forma, la disponibilidad de mano de obra a lo largo del año es relativamente constante y con pocas posibilidades de adaptarse a las necesidades variables que generalmente acompañan a la agricultura de monocultivo y a los patrones tecnológicos de la agricultura comercial. De esta forma la adecuación de las necesidades de mano de obra a la disponibilidad de trabajo familiar debe ser un objetivo central de la investigación.

Un segundo problema está vinculado a las limitaciones de capital, lo cual se traduce en un bajo nivel de medios de producción y una inhibición en el uso de insumos de origen industrial. Esta incapacidad en cuanto a la incorporación de insumos y bienes industriales se agrava por la tradicional inaccesibilidad al crédito de las unidades campesinas.

Esta inflexibilidad en el uso de recursos condiciona de manera substantiva el tipo de tecnología "apropiada" y por lo tanto establece límites al tipo de investigación que debe realizarse.

## **5. HACIA UNA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO TECNOLÓGICO DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES CAMPESINOS: PERSPECTIVAS Y LIMITACIONES**

Tomando en cuenta los argumentos presentados en las dos últimas secciones, surgen dos estrategias de acción alternativas para el desarrollo tecnológico campesino junto con una tercera que sería una combinación de las dos primeras.

### **a) Adecuación del contexto socioeconómico**

Una primera alternativa es la implementación de políticas públicas (fácil acceso de créditos, sustentación de precios pagados a unidades campesinas por sus productos, subsidios a los insumos tecnológicos, etc.) que permitirían un aumento de los ingresos disponibles para adquisición de bienes de producción. Consecuentemente, el rango de tipos de tecnología apropiada se expandiría, incluyendo tecnologías ya disponibles, las cuales, bajo otras condiciones menos favorables, no son realmente viables.

### **b) Adecuación de la tecnología**

Una segunda alternativa es suponer que las condiciones campesinas descritas anteriormente son barreras inamovibles y, consecuentemente, intentamos desarrollar tecnologías adecuadas a estas condiciones. Bajo estas circunstancias, el ámbito de acción de la investigación es bastante reducido y los requerimientos de información, que describe con exactitud las condiciones campesinas, son bastante exigentes. Las tecnologías así desarrolladas son específicas a cada situación campesina y probablemente no podrían ser aprovechadas por el sector comercial.

### **c) Adecuación de la tecnología y del contexto socioeconómico**

Esta alternativa representa una posición intermedia de las dos previamente expuestas y significa algún mejoramiento en las relaciones socioeconómicas que favorece a la economía campesina junto con el desarrollo de tecnologías apropiadas a la nueva condición.

En teoría, cualquiera de las tres estrategias mencionadas podría inducir al desarrollo tecnológico del sector campesino. Ejemplos de la primera estrategia son

**CUADRO 7. PRODUCTOS PRODUCIDOS PRINCIPALMENTE POR UNIDADES CAMPESINAS EN PAISES SELECCIONADOS DE AMERICA LATINA**

<b>País</b>	<b>Producto</b>
Colombia	Yuca
Ecuador	Papa
Paraguay	Maíz
Perú	Papa
Uruguay	Leche
Venezuela	Yuca
Guatemala	Maíz
Honduras	Arroz
México	Maíz
Argentina	Algodón
Bolivia	Papa
Brasil	Frijoles
Costa Rica	Frijoles
Rep. Dominicana	Frijoles
El Salvador	Maíz
Nicaragua	Maíz
Panamá	Yuca

FUENTE: Elaboración propia.

ciertos programas especiales que emergieron con la Revolución Verde. La observación de que en muchos casos las nuevas tecnologías no estaban siendo adoptadas por el sector campesino, motivó que organismos nacionales e internacionales de desarrollo agrícola iniciaran proyectos y programas "piloto" que, aunque exitosos, no pudieron ser aplicados a gran escala por su complejidad y costo.

Por el contrario, el concepto de "desarrollo rural integrado" (DRI) es representativo de la tercera estrategia en la cual se combinan instrumentos de política económica y el intento de generar tecnología específica. Si bien la mayor parte de los programas DRI están todavía en marcha y no pueden ser juzgados aún, su impacto parecería ser limitado debido a las dificultades encontradas en lograr los cambios institucionales y económicos necesarios y la inexistencia de tecnología apropiada.

La segunda estrategia, es decir, la generación de tecnología apropiada, ha recibido apoyo creciente de algunos centros internacionales, centros regionales y programas nacionales de investigación agropecuaria. Este apoyo se ha traducido en la creación de programas especiales con el objetivo de desarrollar tecnología en base a una metodología de investigación centrada en los sistemas de producción prevalentes en unidades campesinas (CGIAR, CATIE, TAC; Norman)<sup>1</sup>.

Los resultados logrados por parte de estos programas son todavía limitados, lo cual ilustra las dificultades de este tipo de investigación. Sin embargo, parece innegable que la implementación de una estrategia de investigación adecuada aumen-

- 1) Para una discusión de las ventajas y desventajas de este enfoque, en comparación con el enfoque tradicional de investigación por producto, ver Trigo, Piñeiro y Chapman.
- 2) Una discusión de este punto, junto con ejemplos y análisis de tecnología apropiada para productores campesinos, está contenida en Chapman.



taría sustancialmente las posibilidades de adopción de tecnología por parte de los productores campesinos<sup>2</sup>. Sin embargo, es importante enfatizar que, de acuerdo con la discusión presentada en la Sección 3 los efectos resultantes de una estrategia de desarrollo basada en el concepto de tecnología apropiada dependerán básicamente de las relaciones existentes entre el sector campesino y los demás sectores sociales que componen la economía nacional. En otras palabras, si no existen las condiciones sociales y económicas bajo las cuales el sector campesino puede disfrutar de los beneficios económicos provenientes de un cambio tecnológico que incrementa su productividad o que disminuye sus costos, la tecnología apropiada *per se* no es un instrumento eficaz para el desarrollo de la economía campesina.

Por otra parte, la adopción de una estrategia para producir tecnología apropiada implica un reordenamiento de las prioridades de las instituciones de investigación agropecuaria. La investigación basada en sistemas de producción facilita la generación de tecnología más específica y el proceso de transferencia. Sin embargo, debido a su alta especificidad, se limita la clientela interesada en los resultados de la investigación. Esto a su vez tiene consecuencias sobre el costo relativo de la generación de tecnología. El resultado es que, dado el nivel limitado de los recursos para la investigación agropecuaria, el número de usuarios potenciales puede reducirse drásticamente. Una consecuencia probable de esto es que el apoyo político necesario para mantener un flujo adecuado de recursos hacia las entidades de investigación se vea también reducido. Esto es especialmente importante cuando los recursos para la investigación son aportados por el Estado a través del presupuesto nacional y, por lo tanto, dependen de procesos políticos en los cuales el apoyo de los productores que componen el sector agropecuario es fundamental<sup>1</sup>.

Finalmente, la investigación organizada para generar tecnología para sistemas de producción específicos implica una planificación cuidadosa de la investigación y decisiones sobre cuáles son los sistemas de más alta prioridad. Esto significa la necesidad de usar un alto porcentaje de la capacidad científica de la institución en la recolección de información y análisis de los varios sistemas y el diseño y ejecución de experimentos para resolver tecnológicamente los problemas encontrados en cada sistema.

Consecuentemente, habría menos tiempo y recursos para la investigación de tipo exploratorio, en la cual los resultados esperados no son conocidos de antemano. De esta forma se reducirán las posibilidades de encontrar, a través de la investigación altamente creativa, descubrimientos tecnológicos que eventualmente podrían tener un mayor efecto sobre la producción de alimentos a nivel nacional y mundial.

## 6. BIBLIOGRAFIA

CENTRO AGRONOMICO TROPICAL DE INVESTIGACIONAL Y ENSEÑANZA.

The CATIE small farmer cropping system program. Turrialba (Costa Rica)

CATIE, s.f. s.p.

CHAMPMAN, J. Design and analysis of appropriate technology for small farmers: cropping systems research in the Philippines. Ph. D. Thesis. East Lansing, Michigan State University, 1980. 198 p.

---

1) Para una discusión ampliada de este tema, ver Trigo, Piñeiro y Chapman.

- DA SILVA, J. G. Progreso técnico e relações de trabalho na agricultura. São Paulo, Hucitec, 1981. 217 p.
- DE JANVRY, A. y CROUCH, L. Technological change and peasants in Latin America. Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, marzo 1981. 79 p. (Documento PROTAAL N° 56. Publicación Miscelánea N° 226).
- FEDER, E. The new World Bank Program for self-liquidation of Third World peasantry. *Journal of Peasant Studies* 3(3) 343-354, April.
- FIorentino, R. y REDWOOD III, J. Situação atual e perspectivas da produção agrícola na América Latina, enfatizando o caso brasileiro. Recife (Brasil), Projeto DRIN/OEA, maio 1981. 15 p.
- GOMES, G. y PEREZ, A. El proceso de modernización de la agricultura Latinoamericana: características y breve interpretación. Trabajo presentado en el Seminario "Cambio Técnico en el Agro Latinoamericano: Situación y Perspectivas en la Década de 1980", Costa Rica, IICA/PNUD, setiembre 1981. 36 p.
- GRIFFIN, K. Political economy of agrarian change. London, MacMillan, 1975. sp.
- MOSHER, A. Creating a progressive rural structure. New York. Agricultural Development Council, 1969. s.p.
- MURMIS, M. Tipología de pequeños productores campesinos en América Latina. Costa Rica, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1980. 41 p. (Documento PROTAAL N° 55).
- NORMAN, D.W. El método de investigación de sistemas agropecuarios: su pertinencia para el pequeño productor. East Lansing, Michigan State University, 1980. 30 p. (Serie de estudios sobre el desarrollo rural, Reporte N° 5).
- PIÑEIRO, M. et al. Relaciones de producción, articulación social y cambio técnico. Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1981. 64 p. (Documento PROTAAL N° 72).
- PIÑEIRO, M. y TRIGO, E. Cambio técnico en América Latina: un intento de interpretación. Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1981. 52 p. (Documento PROTAAL N° 76).
- PROTAAL. Technical change in the small farm sector. Results from stage I and a research proposal submitted to the Ministry for Development Cooperation, Government of Holland for stages II and III. 2ed. Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1981. 65 p. (Documento PROTAAL N° 65. Publicación Miscelánea N° 224).
- SCHULTZ, T.W. Transforming traditional agriculture. New Haven, Yale University Press, 1964. 183 p.
- SCHUMACHER, E. F. Small is beautiful. Economics as if people mattered. New York, Harper & Row, Publishers, Inc., 1975. 297 p.
- THE CONSULTATIVE GROUP ON INTERNATIONAL AGRICULTURAL RESEARCH. TECHNICAL ADVISORY COMMITTEE. Farming systems research at the international agricultural research centers. Washington, D.C., World Bank, September 1980. p. irr.
- TRIGO, E., PIÑERO, M. y CHAPMAN, J. Assigning priorities to agricultural research: a critical evaluation of the use of programs by productline and production systems, 1981. (Aparecerá publicado en la revista "Agricultural Administration").
- WORTMAN, S. y CUMMINGS, R. To feed this world. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978. s.p.

**IICA - ACT/BR  
BIBLIOTECA**

**SISTEMAS DE PRODUCCION DE ALIMENTOS**

**JORGE SORIA**  
**Director de Ciencias Agrícolas**

100

## 1. INTRODUCCION

La producción de alimentos ha sido definida como la política prioritaria del sector agrícola de la mayoría de los países de América Latina y de los países en vías de desarrollo.

En varias reuniones y conferencias mundiales y regionales se ha repetido la preocupación sobre el espectro de posibles crisis alimentarias, como consecuencia de la baja eficiencia de producción de alimentos, frente a los altos índices de crecimiento poblacional de los países en desarrollo. Estimaciones para la década del 70 en América Latina muestran que la tasa media de incremento de su población fue de 2.46% mientras que la tasa de producción de alimentos fue de 3.48% (6). A la luz de estas figuras, la situación alimentaria de la región, como un todo, no aparece tan crítica como en otras áreas del mundo, aunque sí hay problemas y notables variaciones entre países. Por ejemplo, la mayoría de los países de América tropical son deficitarios en algunos productos alimenticios, como trigo, aceites comestibles, maíz para alimentación animal y tienen que importarlos, lo cual ha aumentado en 5.3% el volumen de sus importaciones en el período de 1959 a 1977 (6,7). Sin embargo, tomando América Latina como un todo, se puede afirmar que no tiene restricciones serias en su capacidad productiva en lo que se refiere a áreas de producción y mejoras en productividad. Los principales problemas se encuentran en la estructura de la producción y las políticas institucionales de apoyo.

En los países de la faja tropical, una alta proporción (60-70%) de los alimentos básicos de consumo directo, como maíz, frijol, papas, hortalizas, plátano, yuca y otros tubérculos y raíces, son producidos por pequeños productores o minifundarios. De acuerdo con las últimas estadísticas (Tabla N° 1), los minifundios, con extensiones de menos de 5 ha, en algunos países llegan a ser el 90% de las explotaciones y en su mayoría no bajan del 40%. Otros productos como arroz, trigo y maíz para alimentación animal provienen de explotaciones comerciales medias o grandes.

## 2. LOS SISTEMAS AGRICOLAS DE PRODUCCION

El agricultor maneja sus cultivos siguiendo procedimientos que se ajustan a su disponibilidad de tierra, recursos económicos para invertirlos en insumos, disponibilidad de mano de obra, las características del mercado y las condiciones ecológicas de las áreas de producción. En función de estos elementos él adopta el sistema de cultivo y de manejo más ajustados a sus condiciones económicas y culturales.

El sistema de cultivo y de producción en este contexto podría ser definido en los términos propuestos por Hart y Pinchinat (8) como "el arreglo de poblaciones de cultivos que procesan energía (energía solar) e insumos materiales (nutrientes

**CUADRO N° 1**  
**EXPLORACIONES DE MENOS DE 5 HECTAREAS EN PAISES DE LA**  
**REGION (Porcentajes). Reproducido de (5).**

PAÍS	% EXPLORACIONES	% SUPERFICIE
Argentina (1969)	18.0	0.2
Brasil (1970)	36.6	1.3
Chile (1977)	48.7	0.7
Colombia (1970)	59.5	2.9
Costa Rica (1973)	43.2	1.8
Ecuador (1974)	66.8	6.8
El Salvador (1975)	86.7	19.6
Guatemala (1964)	87.0	19.0
Haiti (1977)	96.0	77.4
Honduras (1966)	63.8	9.1
Jamaica (1977)	78.5	14.8
México (1977)	66.8	1.1
Nicaragua (1963)	35.4	1.5
Panamá (1977)	45.4	3.6
Paraguay (1977)	46.4	1.1
Perú (1972)	78.0	6.6
República Dominicana (1971)	76.6	13.2
Uruguay (1970)	14.3	0.2
Venezuela (1977)	49.4	0.1

**FUENTES: Censos Agropecuarios Nacionales de los países citados y estadísticas nacionales varias.**

para el suelo, pesticidas, agua, etc.) para producir energía y productos materiales (biomasa, agua, calor).

Las poblaciones de cultivos pueden arreglarse o distribuirse tanto espacialmente (distancias y densidades de siembra) como cronológicamente (fechas de permanencia) para formar los tipos de sembríos”.

En base a esta definición los sistemas de cultivos principales serían:

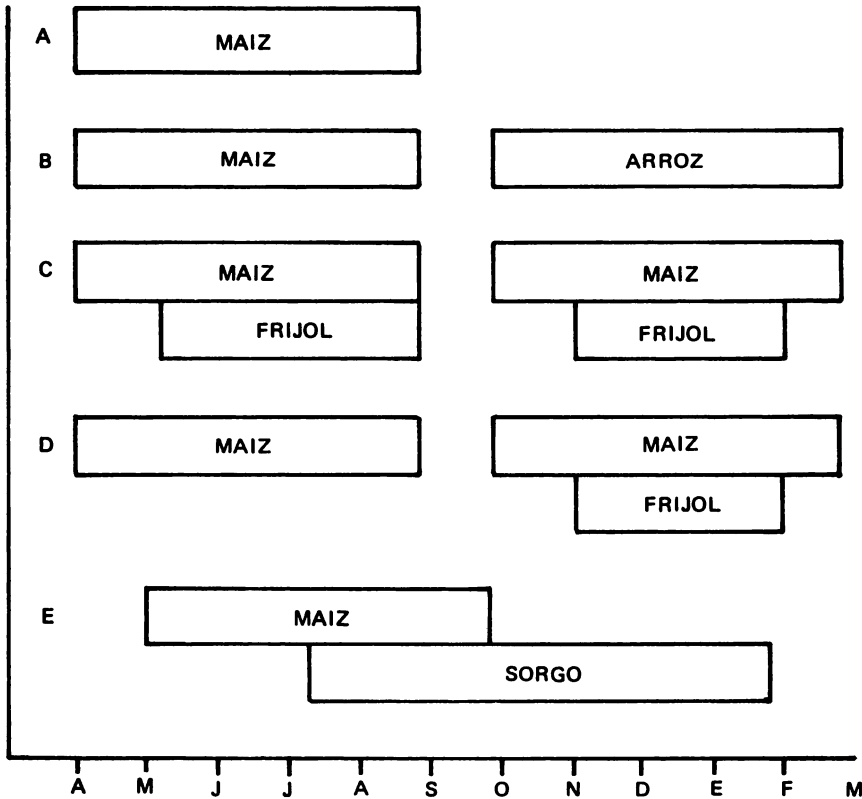
a) “**Monocultivo**”, cuando la población del cultivo es de una sola especie, plantada en distancias y densidades uniformes y ocupando el espacio del terreno en épocas definidas del año (Fig. 1A). En algunos lugares (climas templados) solamente un cultivo ocupa el campo en el año; en otros, como en los trópicos, se plantan más de un monocultivo en sucesión (Fig. 1B).

b) **Cultivo asociado o en consorcio**, cuando dos o más cultivos son crecidos simultáneamente en el mismo terreno (Figura 1 C y D). Este es un sistema muy extendido en el trópico, especialmente entre pequeños productores. Hace uso eficiente del recurso tierra y mano de obra y menos de bienes de capital. Como una modalidad de este sistema existe el *relevo*, que es cuando dos cultivos se sobrepone en el mismo terreno por un período limitado de su ciclo de vida (Figura 1E). Este sistema es de uso común en los trópicos por pequeños agricultores.

c) **Rotaciones**, cuando dos o más monocultivos, consorcios o barbechos se suceden en el mismo terreno en períodos diferentes (Figura 1 B, C y D).

El uso de uno u otro sistema de cultivos con especies alimenticias depende de

**FIG. 1 – SISTEMA DE CULTIVOS ALIMENTICIOS**



varios factores, pudiendo citarse como importantes: el tamaño de la empresa, la disponibilidad de bienes de capital, disponibilidad de mano de obra, las condiciones ecológicas y la topografía.

### 3. LOS SISTEMAS DE PRODUCCION Y LA DISPONIBILIDAD DE ALGUNOS ALIMENTOS EN AMERICA LATINA

#### MAIZ

El maíz para América tropical constituye uno de los alimentos de consumo humano más importantes y es el cultivo principal de los pequeños agricultores. También es un cultivo de escala comercial para uso en alimentación animal y para exportación.

El cuadro Nº 2 muestra las tendencias de aumento de producción en la mayoría de los países de América Latina (2.7%). Los países de mayor volumen de producción y consumo en América Latina son Brasil (40%), México (20%) y Argentina (20%). Los mejores rendimientos promedio lo obtuvieron en los últimos años Argentina, Chile, Perú, República Dominicana, Costa Rica y El Salvador (4). Estos aumentos de producción se pueden atribuir al incremento de áreas con monocultivos en manos de agricultores empresariales, a la adopción de variedades mejoradas, al uso de maquinaria y/o de insumos químicos. Este maíz en su gran mayoría está

CUADRO Nº 2 – TASAS ANUALES DE PRODUCCION, AREA Y RENDIMIENTO

PAIS	MAIZ 1961/1978			ARROZ 1961/1978			YUCA 1960/1978			FRIJOL			TRIGO		PAPA
	Producción	Área	Rendimiento	Producción	Área	Rendimiento	Producción	Área	Rendimiento	Producción	Área	Rendimiento	Rendimiento	Rendimiento	
	Porcentaje			Porcentaje			Porcentaje			Porcentaje					
México	1.4	0.0	1.4	3.3	1.3	2.0				-0.40	-2.52	2.12	5.2	5.1	
Cuba	-2.1	-3.1	1.0	9.6	7.1	2.5	2.8	0.0	2.9	0.61	0.00	0.61	N.D.		
Rep. Dominicana	0.5	-0.8	1.3	5.8	2.7	3.1	1.5	0.2	1.4	4.20	2.85	1.55	N.D.	9.9	
Guyana	9.7	7.3	2.4	0.5	0.7	-0.2	3.6	2.9	1.7				N.D.	N.D.	
Haití	-0.4	-1.5	1.1	4.6	1.6	6.2	2.2	1.2	1.1	1.4	0.37	1.04	N.D.	N.D.	
Jamaica	6.3	6.8	0.3	-0.6	3.9	-4.5	6.2	7.8	-1.6	-	-	-	N.D.	N.D.	
Trinidad y Tobago	5.4	4.1	1.3	5.0	3.1	1.8	-	-	-	-	-	-	N.D.	N.D.	
Caribe	-0.4	-1.7	1.3	6.1	3.4	2.7	-	-	-	-	-	-	N.D.	N.D.	
Costa Rica	0.8	-1.8	2.6	6.7	2.6	4.2	1.1	3.6	-2.5	-	-	-	N.D.	1.5	
El Salvador	5.5	1.8	3.7	3.1	0.8	2.3	3.3	2.1	1.2	7.53	6.40	1.13	N.D.	9.4	
Guatemala	1.7	-1.0	2.7	4.7	3.0	1.8	3.2	0.3	2.9	2.83	3.53	-0.70	4.1	1.1	
Honduras	1.3	1.9	-0.4	5.8	5.0	0.7	-0.7	-3.5	2.8	-1.38	1.48	-2.86	3.2	11.2	
Nicaragua	1.8	1.9	-0.1	3.9	1.0	2.9	-4.5	0.2	4.2	0.40	2.27	-1.78	N.D.	0.2	
Panamá	-1.3	-2.3	1.0	2.8	-0.4	3.2	8.1	0.3	7.9	-4.68	-2.60	-2.08	N.D.	5.1	
Am. Central	2.3	0.4	1.9	4.2	1.2	3.0	-	-	-	-	-	-	-	-	
Venezuela	2.1	0.9	1.2	8.3	3.5	4.8	0.4	-1.2	1.5	1.73	0.27	1.46	-3.8	2.6	
Bolivia	1.4	0.8	0.6	6.6	5.9	0.6	6.5	1.5	5.0	-	-	-	1.1	4.3	
Chile	2.8	1.1	1.7	-0.2	-1.5	1.3	-	-	-	1.88	4.32	-2.44	0.8	0.9	
Colombia	0.1	-1.2	1.2	7.4	1.4	6.0	6.6	3.0	3.6	6.30	3.16	3.23	2.4	1.5	
Ecuador	3.3	-0.1	3.4	4.1	-0.3	4.4	3.0	0.2	2.8	-2.25	-1.04	-1.22	1.6	2.7	
Perú	1.9	0.5	1.4	3.0	2.7	0.3	0.5	-0.2	0.7	0.88	1.38	-0.50	-0.6	1.5	
Andes	1.4	-0.1	1.5	5.5	1.6	3.9	-	-	-	-	-	-	-	-	
Brasil	3.7	2.7	1.0	2.2	3.0	0.8	1.7	-0.8	2.5	-0.59	2.46	-3.05	2.6	3.0	
Argentina	3.6	0.1	3.4	4.3	4.2	0.1	-0.5	-1.0	0.5	16.46	15.40	1.08	1.1	3.4	
Paraguay	6.7	6.0	0.7	9.5	10.9	-1.5	2.3	0.1	2.2	-	-	-	1.1	3.0	
Uruguay	1.5	-2.6	4.1	8.3	6.5	1.8	-	-	-	2.14	0.06	2.08	1.3	1.3	
Río de la Plata	3.5	0.1	3.4	5.9	5.5	0.4	-	-	-	-	-	-	-	-	
América Latina	2.8	1.1	1.7	3.3	2.8	0.5	1.9	-0.5	2.4	0.32	1.12	-0.80	N.D.	N.D.	

FONTE: Anuarios FAO de Producción 1958-1978

Latin America: Trend Highlights for Commodities. Internal Document Econ. 1.5, April 1980, CIAT, Cali, Colombia.



destinado a la alimentación animal local o para exportación. Las instituciones nacionales e internacionales de investigación han producido tecnologías para el monocultivo de maíz y para los productores con acceso a recursos de capital.

Los pequeños agricultores del trópico también usan el monocultivo de maíz en sistema de rotaciones, particularmente con maíz mismo, frijol, arroz u hortalizas. Sin embargo, por sus limitaciones económicas, ellos usan sus propias variedades (no mejoradas) por satisfacer sus preferencias de consumo y de adaptabilidad al medio, pero con pocos insumos químicos. El uso de éstos es selectivo y se dirige a controlar el factor o factores más limitantes, determinados en base a su experiencia. Sin embargo, la dosis y frecuencia de aplicación se ajustan a su disponibilidad económica y no a las recomendaciones técnicas existentes.

El maíz es el cultivo usado con más frecuencia que otros en consorcios y relevos, con frijol, papa, arroz, sorgo, calabazas, yuca. Cerca del 50% de la producción de maíz de la zona tropical centroamericana y andina (16) proviene de consorcios. Por otro lado, estos sistemas son usados casi exclusivamente para autoconsumo por pequeños agricultores, cuya producción depende prácticamente de las lluvias.

En general, las instituciones nacionales e internacionales de investigación no han producido recomendaciones tecnológicas para estos sistemas y para las condiciones económicas de los pequeños productores. En los últimos años se han iniciado investigaciones tendientes a ofrecer este tipo de tecnologías.

## FRIJOL

El cuadro Nº 2 muestra una tendencia declinante de producción en América (-0.8%) y particularmente en Brasil, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Panamá. Los mayores productores son Brasil y México con 75%. Argentina, México y Chile exportan el grano, en tanto que los otros son básicamente autoconsumidores.

El frijol es un cultivo plantado predominantemente por pequeños productores, que lo cultivan preferentemente en consorcios. Sin embargo, en los últimos años el monocultivo de frijol ha aumentado en algunas áreas irrigadas y de secano, particularmente en Argentina, Chile y Brasil. En estos casos, el frijol es cultivado con variedades mejoradas y con uso de agroquímicos.

Se estima que en El Salvador el 50% del frijol es producido en consorcio con maíz, 85% en Colombia, 58% en México, 80% en Brasil (14), 54% en Guatemala (11) y 43% en Honduras (13). En la mayoría de los países se usan selecciones locales y muy pocos insumos químicos.

## ARROZ

Los notables aumentos de las tasas de producción de arroz (4), experimentados en los últimos años en Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, Panamá, República Dominicana y Venezuela, se deben a la tecnificación del monocultivo en grandes propiedades y a aumentos de áreas en varios países. El uso de variedades mejoradas, irrigación, maquinaria y agroquímicos ha constituido la base de estos resultados. El país que, a pesar de ser el principal productor de arroz en América Latina, ha

declinado en producción, es Brasil. Esto se ha atribuido a disminución de áreas irrigadas y a la expansión de áreas de secano (4).

Una pequeña proporción de arroz es producido por pequeños productores, quienes usan también el monocultivo, pero con poco o ningún insumo tecnológico. También en algunas áreas, como en América Central (1, 11, 13) y el Estado de Maranhão (Brasil), consorciaban el arroz con maíz.

## **TRIGO**

Este cereal es producido como monocultivo en grandes propiedades y con alta tecnología en los países con climas templados o subtropicales, como Argentina, Uruguay, Chile, Brasil y México (Cuadro Nº 2). En menor escala y en áreas reducidas se cultiva trigo en Colombia, Guatemala, Perú, Bolivia, Ecuador y Paraguay. Con excepción de Argentina, Chile, Uruguay y México, todos los países de América Latina importan grandes cantidades de trigo.

Las instituciones nacionales e internacionales han producido variedades mejoradas y tecnologías, que usadas por los grandes productores, especialmente de los países de clima templado, han permitido aumentos considerables de la producción.

Los países tropicales no pueden competir en eficiencia de producción de trigo con los países templados. El único país en el que se prevee un aumento de áreas de trigo es Brasil en el ecosistema del Cerrado, creciendo trigo en rotaciones con otro cultivo alimenticio (principalmente soya) y con irrigación (15).

## **PAPA**

Casi la totalidad de la papa en América Latina es producida por medianos y pequeños productores y proviene de monocultivo. En muchos países andinos (Ecuador, Perú, Bolivia, Colombia) y Centroamericano (Guatemala, Honduras, Costa Rica), la producción se concentra en pequeñas propiedades. El incremento de las tasas de producción experimentadas durante los últimos años en la mayoría de los países, puede atribuirse al uso de variedades mejoradas, de fertilizantes y plaguicidas. Muchos de estos agricultores también usan maquinaria propia o alquilada. Sin duda, este cultivo está entre los más rentables y tecnificados de América Latina. La tecnología proviene de los centros nacionales e internacionales de investigación y de la empresa privada.

Solamente una pequeña proporción de la papa producida por pequeños agricultores proviene de cultivos asociados. Los principales consorcios utilizados son papa con trigo (13), papa con haba, con maíz, con col, con quinoa en los Andes (9, 12, 16).

## **YUCA**

Las tendencias de producción de este cultivo en América tropical han sido decrecientes para los últimos años (4). Este es un cultivo básicamente de pequeño productor y se cultiva tanto en monocultivo como en consorcios, siendo el último sistema más preferido. Los consorcios más frecuentes son yuca con frijol, con maíz, en Centro y Sur América, y yuca con maíz, con camote, xantosomas o colocacias, en el Caribe. En la mayoría de los países, la yuca es producida para consumo humano en forma fresca y en forma de harina en Brasil. Los niveles de rendimientos son muy bajos, no superando los 12.000 kg/ha. Esto se debe a que la yuca se cultiva sin insumos tecnológicos y muy a menudo en suelos de baja fertilidad. Al presente

ya se han seleccionado en varios países variedades más productivas y se cuenta con recomendaciones técnicas que aseguran más producción.

#### 4. DISCUSION

El problema deficitario de producción de ciertos alimentos en algunos países, principalmente de América tropical, está asociado con los avances tecnológicos y la rentabilidad de su aplicación en los sistemas de producción practicados por los agricultores. Como se analizó en cada rubro alimenticio, una buena proporción de los alimentos, con excepción del trigo y arroz, proviene de cultivos predominantemente producidos en consorcios y con uso de poco insumo tecnológico.

Los organismos de investigación de todos los países han producido con éxito relativo recomendaciones o "paquetes tecnológicos", aplicables para monocultivos y en áreas ecológicas homólogas a las condiciones de la Estación Experimental. Como estas tecnologías se basan en el uso de variedades seleccionadas para altas respuestas a insumos, su uso ha sido económico y eficiente por la faja de agricultores grandes y medianos, quienes tienen acceso a los principales recursos productivos (tierra, capital, infraestructuras, etc.), pero no han sido muy útiles para los sistemas de cultivos usados por agricultores de bajos recursos. Este agricultor, cuando usa monocultivo, también emplea uno o varios insumos productivos, creando, con su experiencia, su propio paquete tecnológico, que se adapta a su economía y a su región ecológica.

En el ambiente tropical, la mayoría de las tecnologías desarrolladas en las estaciones experimentales debe ser ajustada a las variadas condiciones ecológicas. En los trópicos éstas pueden variar drásticamente a cortas distancias, lo cual incluye variaciones de suelos, de clases e intensidades de plagas y enfermedades, como consecuencia de los cambios microclimáticos.

Lo antes expuesto se opone a la idea generalizada de que las tecnologías son internacionales y de que lo que se necesita son apenas adaptaciones y ajustes de las tecnologías de fuera. Lo internacional, son los conocimientos científicos, las metodologías de generar tecnologías y los insumos tecnológicos.

En la región tropical es necesario probar o desarrollar tecnologías para los sistemas de cultivos en las diferentes condiciones ecológicas. Esto se debe también al escaso éxito obtenido con la transferencia directa al agricultor tropical de los resultados de las estaciones experimentales, sin mediar una prueba de ajuste o reformulación de las tecnologías.

Hay una falta notable de tecnologías para los sistemas de consorcios, relevos y rotaciones. La tecnología existente en la mayoría de los casos proviene de las experiencias del propio agricultor. Este utiliza los arreglos y sistemas de cultivos con sus variedades tradicionales y usa, en algunos casos, productos químicos que ha encontrado que mejoran su producción e ingreso.

Investigaciones realizadas con varios de los consorcios y sistemas de cultivos usados por los pequeños productores del trópico (10, 17, 18) han demostrado que es posible aumentar su producción y productividad con tecnologías de bajo costo y con las de altos costos. En ambos casos, los consorcios producen un rendimiento agregado más que cualquiera de los monocultivos.

En cuanto a tecnologías de bajo costo, las más eficientes son las introducciones de nuevas variedades y mejoras en las densidades de poblaciones y disposiciones espaciales de los cultivos. En cuanto al uso de otros insumos, hay mayor economía en uso de fertilizantes, ya que se han obtenido respuestas excelentes de los cultivos

a dosis menores que las teóricamente requeridas para la suma de cada uno de los cultivos en monocultivo.

En general, en el sistema actual de generación de tecnologías se ha ignorado hacer uso de los conocimientos y experiencias que el agricultor tiene de sus sistemas de cultivo y sus relaciones con el ecosistema del cual es parte. Esta idea fue claramente expresada por el grupo de expertos del SAREC (3), que dice textualmente: "Este (el agricultor) proveería de información para investigación y debe ser utilizado mejor en la identificación de problemas tanto para la investigación nacional como la internacional. Sin embargo, parece que tal experiencia ha tenido extremadamente poca influencia. Todavía, hay ejemplos que indican que esta fuente de conocimiento podría proporcionar un punto de comienzo para desarrollar tecnología agrícola que se ajuste mejor al ecosistema y a la población local".

Reconociendo la importancia del uso de estas experiencias, varias instituciones en América Latina, como el CATIE en Costa Rica (17), el ICA en Colombia (7) el ICTA en Guatemala (7), están ahora llevando a cabo sus investigaciones a partir de los sistemas utilizados por los agricultores, tentado desarrollar tecnologías que remuevan las limitaciones económicas y físico-biológicas y que se ajusten mejor a los sistemas y condiciones del agricultor.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ARIAS M., F.R., ESTRADA A., P. de J. y MARTINEZ O., R.M. Sistemas de producción de cultivos predominantes en El Salvador. In Localización de sistemas de producción de cultivos en Centro América. Reunión de Consulta, Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, Turrialba, Costa Rica, Setiembre, 1979. Turrialba, CATIE, 1979. p.89.
- BARSKY, O., LLOVET, I. y PRIETO, M. Cambio tecnológico en el sector de pequeños productores. Estudio de caso en Ecuador. Carchi (informes parciales y preliminares). Quito, IICA, 1981. 61 p. (Documento PROTAAL).
- BENGSTONE, B. Ed. Rural Development Research – The role of power relations. Swedish Agency for research cooperation with developing countries. Rome, Italy, July, 1979. 89 p. (SAREC Report R 4:1979).
- CENTRO INTERNACIONAL DE AGRICULTURA TROPICAL. Latin America: Trend highlights for CIAT commodities. Internal Document Econ., 1.5. April, 1980. 150 p.
- CONFERENCIA INTERAMERICANA DE AGRICULTURA, 8ª Santiago, Chile, Abril, 1981. Documentos de trabajo. Síntesis de documentos de trabajo. 80 p.
- CONFERENCIA INTERAMERICANA DE AGRICULTURA, 8ª Santiago, Chile, Abril, 1981. La producción, desarrollo, uso e industrialización de los recursos agropecuarios de los países americanos. 103 p.
- DE JANVRY, A. and CROUGH, L. Technological change and peasants in Latin America. IICA. Publicación Miscelánea n° 226. 1981. 70 p. (Documento PROTAAL 56).
- HART, R. and PINCHINAT, A.M. Integrative agricultural systems research. In In-

- ter-Caribbean Seminar on Farming Systems Research Methodology, Pointe-a-Pitre, Guadeloupe, 1980. 1 p.
- KAMINSKY, M. y ARDILA V., J. Cambio técnico en el sector de pequeños productores en Colombia. Distritos de Oriente y Norte de Antioquía. Propuesta de Investigación/ Descripción de Información General. Bogotá. IICA, 1981. 74 p. (Doc. PROTAAL).
- LEPIZ, I., R. Asociación de cultivos maíz-frijol. Agricultura Técnica en México. 3:98-101. 1971.
- KASS, D. Algunos sistemas de producción de cultivos anuales en Guatemala. In Localización de sistemas de producción de cultivos en Centro América. Reunión de Consulta, Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, Turrialba, Costa Rica, Setiembre, 1979. Turrialba, CATIE, 1979. pp 7-47.
- PINCHINAT, A.M., SORIA, J. and BAZAN, R. Multiple cropping in tropical America. In Multiple Cropping. 1976. American Society of Agronomy, Inc., Crop Science Society of America, Inc., and Soil Science Society of America, Inc. Madison, Wisconsin. pp. 51-61.
- ROSALES, F. Granos básicos en Honduras y algunos de sus sistemas de cultivos. In Localización de sistemas de producción de cultivos en Centro América. Reunión de Consulta, Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, Turrialba, Costa Rica, Setiembre, 1979. Turrialba, CATIE, 1979, pp. 48-88.
- SCOBIE, G.M., INFANTE, M.A., and GUTIERREZ P., U. Production and consumption of dry beans and their role in protein nutrition: a review (Preliminary), Cali, Colombia, CIAT, 1974. 53 p.
- SILVA, A.R. da. Trigo no Cerrado. In Simposio sobre o Cerrado, 4º. Bases para utilização agropecuária. Belo Horizonte, São Paulo, Universidade de São Paulo, 1977. pp. 3381-3386.
- SORIA, V.J. Los sistemas de agricultura en el Istmo Centroamericano. Revista de Biología Tropical, Costa Rica, 24 (Supl. 1):57-68. 1976.
- SORIA, J. et al. Investigación en sistemas de producción agrícola para el pequeño productor del trópico. Turrialba (Costa Rica) 25:283-293. 1975.
- WILLEY, R.W., and OSIRU, D.S.O. Studies on mixtures of maize and beans (*Phaseolus vulgaris*), with particular reference to plant population, Journal of Agricultural Research. 19:517-529. 1972.



**FORMAS DE ORGANIZACION DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES**

**LEOPOLDO SANDOVAL**  
**Jefe de la División de Empresas Asociativas**





“Hay que recordar también que en el sector agrícola, como por lo demás en cualquier otro sector productivo, la asociación es actualmente una exigencia vital; y lo es mucho más cuando el sector tiene como base la empresa de dimensiones familiares. Los trabajadores de la tierra deben sentirse solidarios los unos de los otros y colaborar para dar vida a cooperativas y a asociaciones profesionales y sindicales, unas y otras necesarias para beneficiarse en la producción con los progresos científico-técnicos, para contribuir eficazmente a la defensa de los precios de los productos, para ponerse en un plano de igualdad frente a las categorías económico-profesionales de los otros sectores productivos, ordinariamente organizadas, para poder hacer llegar su voz al campo político y a los órganos de la administración pública — las voces aisladas casi nunca tienen hoy posibilidad de hacerse oír y muchos menos de ser acogidas”. (1)

JUAN XXIII

## 1. INTRODUCCION

El presente trabajo ha sido preparado especialmente para ser presentado en el Panel VI “Participación de los Pequeños Agricultores en la Producción de Alimentos”, en el Congreso Interamericano sobre Agricultura y Producción de Alimentos, realizado en São Paulo, Brasil, del 8 al 11 de setiembre de 1981. Por ello abarca las formas de organización de los pequeños productores agrícolas referida principalmente a la producción de alimentos.

Este enfoque no excluye, sin embargo, la necesidad de tocar temas colaterales relacionados con la organización campesina en la medida en que sean necesarios para la comprensión global del tema. El trabajo comprende diversos aspectos relacionados con la organización de los pequeños productores agrícolas. El concepto de organización y de lo que son pequeños productores agrícolas, la tipología de las organizaciones, los objetivos de la organización, las formas de organización, los problemas de la organización, limitaciones de la eficiencia de la organización y otros tópicos relacionados con el tema.

Aunque el trabajo trata en general los aspectos antes enumerados, su énfasis está en el desarrollo de las formas asociativas de producción de los pequeños agricul-

---

(1) JUAN XXIII. “Encíclica Mater et Magistra”. “Solidaridad y Colaboración.” 6ª edición, Madrid. Editorial Apostolado de la Prensa, S.A., 1968. p. 35.

tores y en una descripción muy somera de dos metodologías que se han desarrollado en los últimos años para lograr el objetivo de organizar formas asociativas de producción.

Después de revisar la literatura existente sobre organización de los pequeños productores agrícolas y especialmente la que se refiere a las cooperativas de producción u otras formas asociativas de producción, hemos observado que aparte de los problemas que encuentra cualquier empresa en las limitaciones de crédito, asistencia técnica, apoyo institucional, etc., el aspecto clave por el cual no se han desarrollado más o tienen problemas, aún en la actualidad, estas formas asociativas de producción, es por la falta de una adecuada organización empresarial. Las dos metodologías o instrumentos que se explican en este trabajo se refieren precisamente a la forma de superar estos problemas relacionados con la organización empresarial campesina.

No obstante lo anterior, debe tenerse presente que, a pesar de la importancia que tiene la organización de los pequeños productores agrícolas, ésta no es tampoco la varita mágica para resolver todos los problemas y que por lo tanto no es este el único instrumento para aumentar la producción de alimentos.

El uso de insumos mejorados, la asistencia técnica, el crédito, la comercialización, la agroindustria, los precios, la política fiscal, etc., son también instrumentos esenciales para lograr la producción de alimentos y el desarrollo rural. Sin embargo, ninguno de estos otros instrumentos pueden ser utilizados adecuadamente por los pequeños productores agrícolas sin una buena organización.

### Conceptos básicos

**Organización:** “es una forma racional de realizar colectivamente una actividad determinada”, o bien “es la acción colectiva racional para lograr un objetivo común”.<sup>(2)</sup>

Stavenhagen, en el trabajo citado, esquematiza el proceso de la organización en la siguiente forma: sentir necesidades → identificar objetivos → definir prioridades → establecer un plan de acción → conseguir recursos → realizar actividades y evaluar resultados.

“La organización no es una estructura estática. La organización es un proceso permanente de estructuración de relaciones sociales a diferentes niveles entre individuos y grupos. Es un proceso dinámico que implica consenso y conflicto, complementariedad y contradicción. La organización de los campesinos para la producción sólo puede tener éxito si estos factores son tomados en cuenta y si se le dá la importancia que tienen.”<sup>(3)</sup>

Para otro autor, organización significa “lograr el consenso de voluntades dentro de los grupos campesinos en la consecución de los fines en los cuales el interés común prevalezca sobre el interés particular, y que al mismo tiempo asegure una eficiencia en el uso de todos los recursos naturales y humanos a disposición del grupo organizado dándole un mayor poder de negociación y de defensa dentro de una economía de mercado” “... organizar es romper toda una constelación de

---

2 STAVENHAGEN, R. “La organización panacea o talón de Aquiles?” In Problemas de la organización campesina. Seminario sobre Organización Campesina y Desarrollo Agroindustrial. Oaxtepec, Morelos, México. Editorial Campesina. 1975. p.p. 13-24.

(3) Ibid. p. 24

intereses que medran o se valen de campesinos, es provocar una lucha social que no siempre se manifiesta en los términos tranquilos que el político o el técnico quisiera". (4)

### Concepto de Pequeño Agricultor o Campesino

En forma general, pequeño agricultor o pequeño productor agrícola puede definirse como "aquel cuyas cantidades y calidades de recursos (tierra, aguas, otros recursos naturales, maquinaria, equipo, instalaciones y demás instrumentos de trabajo) disponibles permiten obtener niveles de producción destinados fundamentalmente a satisfacer las necesidades del productor y su familia, cuya producción es llevada a cabo esencialmente con la fuerza del trabajo familiar (5). Para los efectos de este trabajo, sin embargo, esta definición general no permite comprender a cabalidad lo que es un pequeño agricultor. Por ello, y para mejor comprensión de lo que puede considerarse un pequeño agricultor, tomaremos del mismo autor y de un trabajo de Luisa Paré (6), una clasificación en la cual, con diferentes nombres pero con los mismos enfoques conceptuales, los dos autores coinciden en una misma clasificación que tiene como denominador común las tres variables utilizadas para el análisis.

Ellos clasifican a los pequeños agricultores o campesinos en tres clases, de acuerdo con la fuerza de trabajo empleada en la producción, la producción generada y los ingresos generados.

Liboreiro los clasifica en micro-agricultores, pequeños agricultores medianos y pequeños agricultores grandes. En la clasificación de Luisa Paré, los micro-agricultores corresponden a los campesinos pobres y los semiproletarios; los pequeños agricultores medianos a los campesinos medios y los pequeños agricultores grandes a los campesinos acomodados.

Combinando las clasificaciones anteriores, los micro-agricultores o campesinos pobres o semiproletarios son aquellos cuya fuerza de trabajo familiar está subempleada y que no obtienen de la producción en su parcela lo suficiente para su sustento, por lo tanto deben complementar sus ingresos, sea con el trabajo asalariado en el caso de los semiproletarios, sea con la artesanía o en pequeños comercios u otros trabajos no asalariados en el caso de los campesinos pobres; y que por lo tanto tienen insuficientes ingresos para mantener a largo plazo los niveles anteriores de producción.

Los pequeños agricultores medianos o campesinos medios son aquellos que aunque su parcela les garantice el sustento de su familia y empleo permanente, no les permite crear un fondo de acumulación para la expansión de su empresa agrí-

- 
- (4) REYES OSORIO, S. "Hacia una Política de Organización Económica en el Sector Rural". In "Los Problemas de la Organización Campesina". Seminario sobre Organización Campesina y Desarrollo Agroindustrial. México, Editorial Campesina. 1975. p.p. 25-41.
  - (5) LIBOREIRO, E. "La Problemática del Pequeño Agricultor en Contexto de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe". In Revista Reforma Agraria, Colonización y Cooperativas. N.º 1. Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO. 1979. p.p. 89-106.
  - (6) PARE, L. "La Organización de los Asalariados del Campo: una Organización Campesina o una Organización Proletaria?" In "Los Problemas de la Organización Campesina". Seminario sobre Organización Campesina y Desarrollo Agroindustrial. Oaxtepec, Morelos, México, Editorial Campesina. 1975. p.p. 96-107.

cola, es decir, satisface necesidades familiares pero no genera excedentes. Los pequeños agricultores grandes o campesinos acomodados son aquellos que utilizan fuerza de trabajo extra familiar, es decir, pueden permitirse contratar mano de obra asalariada aunque sea en pequeña cantidad. Por otra parte, satisfacen las necesidades de consumo y proveen sobrantes para el mercado, lo que les permite un proceso lento de acumulación de capital y aumento de producción que eventualmente los transforma en pequeños capitalistas.

Dejando de lado la coincidencia existente entre los dos autores, en la clasificación antes mencionada, se encuentran los trabajadores asalariados del campo o proletarios agrícolas, mencionados en el trabajo de Luisa Paré, que comprende a los proletarios propiamente dichos, así como a los semi-proletarios que son a la vez proletarios y campesinos con tierra propia, arrendada o tomada en parceria, pero insuficiente para observar la fuerza de trabajo, para dar subsistencia a la familia o para acumular alguna forma de capital.

Este grupo constituye la gran masa de subempleados o desempleados tanto en México como en otros países de América Latina que en un tiempo se pensó, dentro de los esquemas desarrollistas y del modelo de industrialización para sustitución de importaciones, que podrían encontrar trabajo en el campo industrial; y que, sin embargo, en todos los países de América Latina, la industria, por su carácter subdesarrollado y dependiente, no logra absorber toda la mano de obra expulsada del campo por el deterioro de la economía campesina, en combinación con el aumento demográfico. Este fenómeno lo podemos observar en la medida en que en los diferentes países se va agotando el modelo de desarrollo basado en la sustitución de las importaciones.

### **Tipología de las organizaciones de pequeños productores agrícolas**

Muchos son los tipos de organizaciones enumeradas en diferentes tratados que podrían citarse. Para los efectos del presente trabajo tomaremos como base la clasificación hecha por Santos de Morais (7).

De los cuatro grupos de esta clasificación tomaremos dos: según el carácter y según la estructura orgánica.

Según el carácter, las organizaciones de productores agrícolas pueden clasificarse en organizaciones de lucha y organizaciones de estabilización social; y según la estructura orgánica, en simples, complejas e intermedias.

Analicemos en que consisten cada una de éstas.

“Organizaciones de luchas son aquellas que se proponen reivindicar derechos y beneficios aún no consagrados en los marcos institucionales vigentes en el país o el área. Son organizaciones que operan como instrumentos de conquistas sociales. Un sindicato, una liga campesina, puede tener este carácter según el país o el área en que actúa” (8).

“Organizaciones de estabilización social son aquellas que buscan hacer uso de derechos y beneficios ya consagrados o reconocidos en los marcos institucionales prevaletentes. Los patronatos, las cooperativas, en general son incluidas en este

---

(7) MORAIS, C.S. “La Organización Campesina y el Desarrollo Rural”. Cuatro Conferencias pronunciadas en San José, Costa Rica, en noviembre-diciembre 1971. Mimeografiado. En este trabajo Santos de Morais los clasifica según el tipo, carácter, según los marcos institucionales vigentes y según la estructura orgánica.

(8) Ibid. p. 14.

grupo. Las organizaciones de estabilización son las que contribuyen a consolidar un status-quo" (9) .

Lo que determina el carácter de la organización de lucha o de consolidación social es el grado de contradicción existente entre el programa o los propósitos de las organizaciones con los marcos institucionales vigentes. La organización acomodada al contexto político y administrativo prevaleciente, desempeña apenas el papel de instrumento de estabilización social y, desde luego, de consolidación del status-quo.

"Las organizaciones de lucha, las que pueden empujar los cambios en las sociedades, son aquellas cuyos programas de trabajo o sus propios contenidos establecen relaciones conflictivas con el status-quo. Así que no importa el tipo de la organización por el nombre mismo, su carácter está determinado por la agresividad del ámbito social en que ella actúe" (10).

En todo caso existen diversas formas de organización que dependen también de las diversas formas de producción, es decir, que a cada forma de producción corresponde una diferente forma de organización. Tomaremos como base las tres grandes formas de producción agrícola descritas por Stavenhagen: una pre capitalista, otra forma metamente capitalista y otra de producción social (11).

La importancia de la tipología antes descrita estriba en la incidencia que puedan tener los diferentes tipos de organización y formas de producción en la producción de alimentos en el Continente.

Se incluyen en este trabajo las organizaciones de lucha, aún cuando aparentemente deberían quedar fuera, por la importancia que tienen en la gran empresa de tipo capitalista de producción agrícola, no sólo en el impacto en la producción misma sino en la posible evolución que pueden tener este tipo de organizaciones en el futuro; ya sea porque evolucionen hacia organizaciones que tengan participación en las utilidades de la empresa, ya sea porque entren en un proceso de cogestión o ya porque en un proceso de transformación de la estructura agraria puedan ser adquiridas a cualquier título por el Estado o por sus trabajadores para su manejo e iniciar un proceso autogestionario, bajo una forma de producción social.

Las organizaciones de consolidación social tienen importancia por ser las mayormente conocidas de las que actúan en el campo rural latinoamericano. Estas organizaciones son asociaciones de pequeños agricultores, principalmente tipo cooperativa, para la adquisición de insumos, para la venta de productos, para transporte, para la consecución de créditos, la prestación de servicios de maquinaria y aún para la defensa gremial.

Si vemos la organización desde el punto de vista de su estructura orgánica, podemos decir que los micro-agricultores y pequeños agricultores medianos participan en una organización aunque sea a un nivel muy rudimentario, es decir, a nivel del trabajo de la familia; y a su vez, pueden participar eventualmente en organizaciones de tipo intermedio como son las cooperativas de servicios.

Las organizaciones de estructura orgánica compleja son aquellas que se establecen en formas de producción social, que estudiaremos más adelante en forma detallada.

(9) MORAIS, C.S. Op. cit. p. 14.

(10) MORAIS, C.S. "Organizaciones de Productores". In "Apogeo y Decadencia de los Artesanos" de Miguel Sobrado, Universidad Nacional, San José, Costa Rica, Heredia. 1981. p. 134.

(11) STANVENGAGEN, R. Op. cit. p.p. 16-17.

## Objetivos de la Organización

En términos generales se puede decir que las organizaciones de los pequeños agricultores persiguen tres grandes grupos de objetivos. Estos son: objetivos económicos, sociales y políticos. Analizados desde una perspectiva más grande se puede decir que “el objetivo fundamental de la organización campesina debe ser la progresiva realización de las potencialidades intelectuales y físicas de los individuos<sup>(12)</sup>).

Los objetivos económicos perseguidos por las organizaciones de productores tienden a captar la mayor cantidad posible del excedente económico generado, ya sea por el uso de economías de escala en la producción, ya sea por la organización de los servicios de compra de insumos, de transporte, de uso de maquinaria agrícola, de comercialización o por su integración agroindustrial.

El grupo de objetivos sociales está íntimamente relacionado con los objetivos económicos y políticos y tienden a la integración horizontal de las organizaciones en organizaciones de grado superior. Otros objetivos eminentemente sociales son los de conseguir una mejor educación, mejor alimentación, mejor vivienda y en general mejores niveles de vida, así como una mayor participación en las decisiones, tanto a nivel de las organizaciones de base como en las organizaciones de segundo o tercer grado; en las instancias locales, regionales o nacionales de su propia estructura.

Los objetivos políticos son aquellos que tienden a mejorar o cambiar las relaciones de poder existentes, para obtener mejores ventajas de su participación en el proceso productivo, ejerciendo presión en el sistema político vigente.

Esta presión se puede ejercer para obtener mejores precios para sus productos, para obtener precios más favorables para los insumos que requieren para la producción; para obtener mejores líneas de créditos o intereses más bajos en los mismos, para impedir que suban los impuestos de sus productos agrícolas o que se rebajen los ya existentes cuando las condiciones no le son favorables.

En el caso de las organizaciones de lucha, los objetivos políticos pueden tender a presionar para conseguir tierra, para obtener mejores salarios o mejores condiciones de trabajo en las empresas; o bien para evitar las persecuciones y arbitrariedades de las autoridades cuando estos grupos tratan de reivindicar sus derechos.

En las organizaciones de consolidación social la consecución de objetivos económicos es, indudablemente, una de las formas de lograr éxito y la consolidación y progreso de las organizaciones.

La consecución de estos y otros objetivos resulta de la mayor importancia para la supervivencia o mejoramiento de las condiciones de vida de los pequeños agricultores y para mejorar la producción de alimentos. Para conseguirlos, la organización es un instrumento vital.

En algunos países, los sistemas políticos impiden u obstaculizan el desarrollo de las organizaciones de pequeños agricultores, especialmente cuando estos tratan de conseguir objetivos políticos. Sin embargo, esto es un derecho que está consagrado en todas las constituciones políticas de los países y avalado aún en toda su dimensión por la Iglesia Católica. Veamos lo que a este respecto nos dice Juan XXIII:

“Con tal objeto, es indispensable que los cultivadores sean instruidos; puestos al día incesantemente y asistidos técnicamente en su profesión; y es también indispensable que establezcan una abundante red de cooperativas; estén profesional-

---

(12) CLIFFORD, R. “Las Organizaciones de base y el Desarrollo”. In *Desarrollo Rural en las Américas*, Vol. III, Nº 1, IICA. p.p. 45-52.

mente organizados y activamente presentes en la vida pública, tanto en los organismos de naturaleza administrativa como en los movimientos de finalidades políticas (13).

### El destino de los pequeños agricultores

Dentro del esquema de desarrollo capitalista en que funciona la mayor parte de los países latinoamericanos y del Caribe, los micro-agricultores, que forman parte de las formas de producción pre-capitalista y como consecuencia las formas de organización que se creen alrededor de ellas, están condenados a desaparecer en el corto, mediano o largo plazo porque serán incapaces de competir en una economía de mercado como la existente en estos países. En todo caso, si no desaparecen, no harán ninguna contribución significativa para resolver el problema de la alimentación en el medio latinoamericano. Esta forma de producción continuará siendo, ciertamente, una forma de vida de los campesinos, pero su producción se limitará a suprir las necesidades de subsistencia de dichas familias. Este tipo de agricultores tiende a disminuir porcentualmente en su significado en América Latina, aunque su número crezca a nivel del 1% y, por lo tanto, crezca en términos cuantitativos aunque decrezca en términos porcentuales.

Igual suerte que la del grupo anterior, corren los pequeños agricultores mediano o campesinos medios en la medida en que se deterioren los términos de intercambio campo-ciudad y países de economía agrícola tradicional versus países desarrollados industrialmente. Podrán salvarse por algún tiempo aquellos que se dediquen a una agricultura intensiva como la olericultura y la fruticultura y a la crianza intensiva de pequeñas especies animales.

Los pequeños agricultores grandes o campesinos acomodados son los que pueden tener una supervivencia más larga dentro del esquema capitalista de desarrollo y son los que, a través de mecanismos adecuados de organización, pueden seguir constituyendo por algún tiempo fuentes importantes de producción y abastecimiento de alimentos para el mercado.

Es este grupo, en donde todavía pueden funcionar las formas de organización tradicional de servicios como las cooperativas de servicios múltiples, el que puede supervivir por un tiempo un poco más largo que los dos grupos anteriores; sin embargo, finalmente tendrá uno de los dos siguientes destinos: se convierten en pequeños agricultores medianos (campesinos medios) que no contribuyen significativamente al mercado, o se convierte en una burguesía agraria de empresarios que lograron acumular excedentes y, por lo tanto, convertirse poco a poco en grandes empresarios de tipo capitalista.

De acuerdo con las clasificaciones anteriores y con el suscinto análisis que se ha hecho de ellas, puede aseverarse, con cierto margen de seguridad, que los únicos grupos que quedarán en el mercado, abasteciendo alimentos para la creciente población latinoamericana, son el grupo de los empresarios capitalistas que conforman la burguesía agraria y que no son pequeños productores, y las empresas de propiedad estatal o de pequeños agricultores organizados en grandes empresas con formas de producción social. La aseveración anterior tiene cierta validez en el mediano plazo, ya que en el largo plazo ¿quién puede asegurar que estos dos grupos de productores en gran escala, que producen para el mercado, no van a desaparecer también? El

---

(13) JUAN XXIII. Op. cit. p. 34

interrogante anterior tiene su origen en los grandes avances tecnológicos de los últimos años por medio de los cuales los “robots” han comenzado ya a realizar el proceso productivo industrial. Por qué no pensar que esto mismo puede ocurrir en el campo agrícola, convirtiéndose la producción de alimentos en una actividad totalmente industrial manejada por “robots” en un futuro no tan mediato? (14) O es qué los “robots” estarán al servicio de los pequeños productores?

Así pues, las formas de producción y las formas de organización de los productores, a las cuales se refiere más adelante este trabajo, pueden ser válidas al menos para las dos próximas décadas, vale decir hasta finales del presente siglo. Y esto siendo pesimista en que el superdesarrollo tecnológico no va a llegar tan rápido a la producción agrícola y al medio rural.

No analizaremos en este trabajo las formas de producción netamente capitalista, pues no tienen nada que ver con los pequeños agricultores. Estas supervivirán en el Continente hasta que se transformen en una forma de producción y unas formas de organización industrial, para la producción de alimentos, en las cuales el capital seguirá siendo un factor de la producción más importante que el trabajo.

Por lo dicho en el párrafo anterior, y como se ha advertido ya en la introducción, los capítulos siguientes de este trabajo serán dedicados a las formas de producción social y, por lo tanto, a la organización social de los pequeños agricultores para la producción.

## **2. LA ORGANIZACION SOCIAL DE LA PRODUCCION O LA ORGANIZACION DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES PARA LA PRODUCCION SOCIAL**

Desde hace más de un siglo, ya como una forma de aumentar la producción y la productividad dirigida hacia el mercado, bien para mejorar las relaciones sociales de producción en el campo o bien para superar las injusticias del modo de producción capitalista, se han venido intentando diversas formas de producción social. Entre éstas se encuentran las empresas estatales, las autogestionarias y las intermedias, que pueden permitir una mayor producción, una mayor igualdad, una mayor distribución del ingreso y una mayor justicia social. Estas formas de producción y la organización empresarial correspondiente serán referidas en los siguientes párrafos.

### **Formas de organización estatal de la producción**

Estas formas de producción social no se analizarán en el presente trabajo porque no es el objetivo del mismo. Valga decir nada más que tienen un gran potencial para la producción de alimentos, a condición de que no se burocraticen y que permitan la participación de los trabajadores en la gestión empresarial. Su potencial es importante también en la medida en que puedan evolucionar hacia formas cogestionarias o autogestionarias de producción.

### **La organización social intermedia o cogestionaria de la producción en la agricultura**

Esta forma de producción que ha tenido tanto significado en el campo industrial en países de Europa Occidental no tiene muchos ejemplos ni se ha generalizado

---

(14) SERVAN-SCHREIBER, J. El Desafío Mundial. Sexta edición: enero 1981, Madrid, Plaza & Janes, 1981. Ver especialmente Tercera Parte: El recurso infinito. Capítulos 14, 15 y 16.



en el campo de la producción agrícola. Por esta razón no entraremos a analizarla en este trabajo, pero sí dejamos planteado su gran potencial en la producción de alimentos y como una forma de evolución de la empresa estatal o de la empresa capitalista.

El agotamiento del modelo de organización capitalista de la producción de alimentos en América Latina, a excepción de algunos países del Cono Sur como Argentina, con todo y la gran expectativa que despertó la Revolución Verde y con su pobre respuesta al aumento de la producción de alimentos y a la resolución de los problemas del desarrollo agrícola y rural, ha conducido a muchos de estos países a probar nuevas formas de organización empresarial de la producción y de los pequeños productores que puedan superar los problemas antes mencionados.

Un primer esfuerzo serio se realizó en México durante la Presidencia del General Lázaro Cárdenas, para el establecimiento de empresas de este tipo, con el nombre de "Ejidotes Colectivos"<sup>(15)</sup>, habiéndose establecido unos 800 ejidos de este tipo dentro del proceso de reforma agraria, contra unos 24.000 que durante todo el proceso se establecieron bajo formas de producción individual.

Un segundo esfuerzo, más importante aún, ha surgido en diferentes países de América Latina, derivado también de procesos de reforma agraria, a partir de 1966, especialmente en Honduras, Perú, Panamá, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Ecuador, Nicaragua, El Salvador y República Dominicana.

En los países antes mencionados, incluyendo México, existen en la actualidad, aproximadamente 4.600 empresas asociativas de producción agrícola que agrupan alrededor de 240.000 campesinos con un total aproximado de 6.000.000 de hectareas<sup>(16)</sup>. Estas empresas se denominan con diferentes nombres: Cooperativas de Producción, Cooperativas Agrarias de Producción, Sociedades Agrícolas de Interés Social, Fincas Cooperativas, Empresas Comunitarias, Asentamientos Campesinos, etc.

Aunque estas formas de organización de los pequeños productores encuentren obstáculos para su establecimiento y desarrollo por parte de algunos sectores sociales y por algunos gobiernos que las califican perjorativamente de "Socializantes", lo cierto es que son avaladas por la Iglesia Católica y por la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos. A ese respecto JUAN XXXIII nos dice:

"Con todo, cuando se tiene una concepción humana y cristiana del hombre y de la familia, no se puede menos de considerar como ideal la empresa que está configurada como una comunidad de personas en las relaciones internas y en las estructuras correspondientes a los criterios de justicia y al espíritu ya indicados" <sup>(17)</sup>.

---

(15) Está fuera del alcance de este trabajo analizar los resultados y problemas de esta forma de organización social de la producción. Quienes deseen profundizar en su conocimiento pueden consultar la obra "El Ejido Colectivo" de Salomón Ecktein, editado por el Fondo de Cultura Económica, o muchos de los artículos que se refieren al mismo en el libro varias veces citado en este trabajo, "Los Problemas de la Organización Campesina", editado en 1975 por la Editorial Campesina de México.

(16) INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA – IICA – "Programa de Cooperación al Desarrollo de Formas Asociativas de Producción en los Procesos de Desarrollo Rural". Mimeografiado, abril 1981, p. 6.

(17) JUAN XXIII Op. cit. p. 33.

Por su parte, la IV Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria realizada en Panamá en mayo de 1972 (18), caracterizó de la siguiente manera las formas asociativas o comunitarias de producción:

a) "Están formadas por "campesinos", entendiéndose por tales a las personas de escasos recursos que derivan su subsistencia del sector rural. Estas empresas deben tener, por tanto, una connotación de clase que las diferencie de otras organizaciones de productores agropecuarios, de medianos o grandes recursos económicos".

b) "Su carácter de "empresa" estaría dado por una eficiente combinación de los factores productivos y una racional utilización de los recursos naturales, con el propósito de producir rendimientos económicos. En esta actividad empresarial el aumento de capital constante no debe implicar eliminación de fuentes de trabajo sino capitalización progresiva destinada a crear nuevas oportunidades de ocupación".

c) "El carácter comunitario estaría basado en la propiedad o uso común del conjunto de elementos que integran la explotación; en la redistribución de utilidades en función del trabajo aportado y en la capitalización social de parte de los excedentes económicos generados, de tal manera que estos se utilicen no sólo para el beneficio de los trabajadores directos de la empresa sino para el desarrollo de todo el sector campesino".

d) "Es también esencial que estas empresas permitan la capacitación de todos sus integrantes sobre aspectos internos y externos de la explotación; que contengan mecanismos eficientes para garantizar la participación efectiva de todos sus miembros en la planificación y gestión de la actividad empresarial y que impidan toda forma de explotación de unos campesinos sobre otros".

Esa misma Reunión recomendó este tipo de organización empresarial, como medio de impulsar el desarrollo, tomando en cuenta las siguientes consideraciones económicas, sociales y políticas (19):

"Desde el punto de vista económico:

a) Permite aprovechar las ventajas de las economías de escala.

b) Facilita: 1) la adopción de nuevas técnicas; 2) la implementación de metas nacionales de producción; 3) la prestación de asistencia técnica; 4) la racionalización del uso de los recursos; 5) la adecuada comercialización del producto; 6) la apertura de nuevas fuentes de trabajo; y, 7) la disminución de los costos en la prestación de los servicios por parte del Estado.

Desde el aspecto político y social:

a) Permite la participación organizada de los campesinos en el proceso de desarrollo del país en general y en el proceso de planificación nacional, regional y local.

b) Favorece la igualdad y solidaridad humana.

c) Facilita el cambio de actitud mental que propicia el desarrollo y como organismo de presión acelera el proceso de cambio.

---

(18) SANDOVAL, L. ed. Anexo n.º 1, Declaración Final de la IV Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria. In Seminario sobre Fomento de Formas Asociativas de Producción en el Medio Rural. 2ª Edición, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas - OEA, Serie Publicaciones Oficiales N.º 251, Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung DOK 853B, 1980; p.p. 131-132.

(19) SANDOVAL, L. ed. Op. cit. pág. 132.

d) Permite una integración más efectiva al proceso de desarrollo del campesino marginado, fortaleciendo su organización política.

e) Promueve la eliminación de la relación de dependencia al desarrollar su autogestión”.

En un interesante trabajo publicado recientemente, Santiago Roca hace un análisis, caracterizándolas desde diferentes puntos de vista, haciendo una diferenciación de las mismas de acuerdo a sus relaciones sociales y analizando el problema de la igualdad distributiva y la acumulación social (20).

### **Obstáculos y Limitaciones para el Desarrollo de las Empresas Asociativas Campesinas**

Muchos son los obstáculos y las limitaciones que se encuentran para el desarrollo de las formas asociativas de producción o empresas autogestionarias campesinas; y muchos son también los mecanismos y las soluciones que se requieren para contrarrestar esos obstáculos. No podría ser de otra manera, ya que se trata de formas complejas de organización de la producción. Si embargo, si se desea aumentar sustancialmente la producción de alimentos y la productividad agrícola bien vale la pena intentar diferentes formas de superar estos obstáculos, ya que esta será la única forma de poder conseguir avances significativos en la producción agrícola en general y en la producción de alimentos en particular.

Ciertamente muchos de estos obstáculos no se encuentran en las formas simples de organización de la producción, es decir, bajo el sistema de unidades agrícolas familiares o parcelarias de economía campesina; pero con estas formas no se llegará muy lejos, no se logrará incrementos sustantivos en la producción de alimentos; y es que, como lo expresa Reyes Osorio en el trabajo citado inicialmente, “La organización de carácter individual es como una bicicleta, no va muy lejos, es lenta; pero si se le rompe un rayo no importa, si se le rompe un pedal sigue caminando, si se le revienta una llanta sigue caminando, no va lejos pero camina. La organización colectiva es como un avión en el cual se puede ir muy lejos pero una falla acaba de inmediato con todo el esfuerzo, es un aparato fino que no admite errores”(21).

Dentro de los obstáculos y limitaciones citados por Vaneck en su artículo “Estrategias para el Desarrollo e Implementación de la Autogestión en su América Latina y el Caribe”(22), se encuentran los siguientes:

a) La amplia ignorancia sobre autogestión en el ciudadano promedio de América Latina y de América del Norte que simplemente no está al tanto de la existencia o posibilidad de una economía basada en democracia y participación.

b) La falta e insuficiencia de recursos materiales para financiar las muchas actividades necesarias para el desarrollo de la autogestión en gran escala.

c) El estado de la tecnología avanzada existente por su alta relación capital/trabajo y baja capacidad de generar empleo.

---

(20) ROCA, S. Un Enfoque para diferenciar una Empresa Autogestionaria. In La Autogestión en América Latina y el Caribe. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas – IICA – Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos N.º 229 y Consejo Latinoamericano y del Caribe para la Autogestión. Serie de Conferencias: Libro N.º 2 Ital Perú, Empresa Editora, Lima, Perú, 1981. p.p. 39-59.

(21) REYES OSORIO, S. Hacia una Política de Organización Económica en el Sector Rural. Op. cit. pág. 37.

(22) VANECK, J. In La Autogestión en América Latina y el Caribe. Op. cit. p.p. 443-447.

d) La falta de comprensión del complejo proceso social económico y político de transición que puede conducir desde el presente estado de subdesarrollo de las naciones latinoamericanas a uno de desarrollo basado en la autogestión y autodeterminación económica.

e) Falta de metodologías de investigación o científicas en general que correspondan en naturaleza al mundo de la participación y autodeterminación.

f) La dominación cultural y de valores de los países de América Latina por parte de las naciones industrializadas del Norte.

g) La ausencia de estructuras de apoyo cooperando y ayudándose mutuamente en América Latina.

Además de los obstáculos enumerados anteriormente, citados por Vaneck, se podrían agregar otros citados por el mismo autor y muchos otros que son condicionantes y obstáculos para el desarrollo de formas asociativas o autogestionarias de producción. Sin embargo, de acuerdo con la consulta de varios autores y el trabajo realizado en los últimos años por el IICA en este campo, pueden resumirse en tres los grandes limitantes claves para el desarrollo de estas formas empresariales de organización de la producción. Estos tres grandes obstáculos han sido:

a) La falta de una metodología para la promoción y desarrollo de este tipo de empresas y para su organización empresarial;

b) La falta de capacitación y metodologías adecuadas de capacitación;

c) Las estructuras institucionales de apoyo.

A la superación de estos obstáculos se hará referencia en el capítulo siguiente.

### **Metodologías e Instrumentos para la organización de Empresas Asociativas Campesinas**

Metodología para la promoción y desarrollo de empresas asociativas de producción agropecuaria o empresas comunitarias campesinas.

En los últimos tres años el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura viene trabajando en una metodología en tal sentido a través del Proyecto GOBHOL—IICA/PRACA: "Proyecto para la Promoción y Desarrollo de Empresas Comunitarias Campesinas" que el IICA ejecuta con soporte financiero del Gobierno de Holanda. Esta metodología se ha desarrollado con base en la experiencia de trabajo de campo en los países centroamericanos, Panamá y República Dominicana. Esquemáticamente esta metodología (<sup>2 3</sup>) contiene las siguientes etapas:

#### **A. Caracterización de la situación de la empresa**

Esta etapa consiste en la elaboración de pre-diagnósticos y diagnósticos, mediante un sistema de investigación participante, cuyos productos son:

a) La integración técnico-campesino;

b) El conocimiento de la problemática socioeconómica del grupo o de la empresa;

c) La iniciación de la conciencia crítica; y

d) La capacidad para identificar, analizar y jerarquizar problemas por parte de los campesinos.

---

(23) INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA. Lineamientos metodológicos para la organización y desarrollo de empresas asociativas campesinas de producción agropecuaria. Proyecto GOBHOL—IICA/PRACA. Mimeografiado, 1981.

## **B. Organización o adecuación de la empresa**

Esta etapa consiste en la práctica organizacional que se logra con base en la teoría de la organización y con la realización de "laboratorios experimentales" de organización campesina y cuyos productos son:

- a) Conseguir una estructura organizativa adecuada en comités especializados y dirección de la empresa.
- b) Lograr normas, reglamentos y manuales de funciones de la empresa.
- c) Realizar planes de trabajo de los comités y su dirección correspondiente.
- d) Iniciar el desarrollo de la conciencia organizativa.

## **C. Etapa de Planeamiento**

Esta etapa consiste en el análisis de necesidades, formulación y jerarquización de problemas; análisis de recursos y limitaciones; elaboración de planes específicos; integración de planes específicos.

Para la realización de esta etapa se utiliza lo que se llama la primera fase del Taller de Gestión Empresarial, cuyos productos en esta fase son:

- a) Elaboración de un plan de desarrollo a corto y mediano plazo con sus componentes económico, productivo, financiero, de infraestructura, social, capacitación y asistencia técnica.
- b) Reforzamiento de la estructura organizacional.
- c) Vinculación de la empresa con las instituciones de apoyo en torno a la formulación del plan.
- d) Coordinación interinstitucional en torno a la formulación del plan.

## **D Etapa de ejecución**

Esta etapa se realiza mediante la ejecución, coordinación y control de las tareas de los componentes del plan, capacitación técnico-productiva y económico-administrativa y asistencia técnica.

El instrumento que se utiliza es la segunda fase del Taller de Gestión Empresarial y sus productos son los siguientes:

- a) Estructura organizacional consolidada
- b) Incremento de los niveles de producción y productividad
- c) Mejoramiento del nivel de ingreso
- d) Mejoramiento del nivel y condiciones de empleo
- e) Mejoramiento del nivel de vida
- f) Excedentes para capitalización
- g) Desarrollo de conocimientos, destrezas y habilidades
- h) Vinculación de la empresa con las instituciones de apoyo en torno de la ejecución
- i) Coordinación interinstitucional en torno de la ejecución
- j) Bases para integración en estructuras de segundo grado

## **E. Etapa de Evaluación**

Esta etapa consiste en: análisis de resultados en relación a los objetivos del plan; análisis de resultados en relación a las condiciones externas; y elaboración de conclusiones y recomendaciones.

El instrumento que se utiliza para la realización de esta etapa es la tercera fase del Taller de Gestión Empresarial y cuyos productos son los siguientes:

- a) Obtención de elementos para reformular el plan de desarrollo

- b) Mejoramiento de la capacidad de planificación
- c) Evidencia de la capacidad de la empresa para promover la transformación del medio
- d) Evidencia de la necesidad de la integración

Estas diferentes etapas del proceso metodológico, que son realizadas por una interacción de técnicos y campesinos, llevan aparejadas el desarrollo, simultáneamente, de toda una estrategia y acción institucional de los diferentes organismos del Estado, de apoyo a las empresas, que existen dentro del sistema gubernamental, o privado, que esté apoyando este tipo de empresas.

### **Estructuras Institucionales de Apoyo**

Como se mencionó anteriormente, uno de los obstáculos para la promoción y desarrollo de este tipo de empresas es la falta de estructuras institucionales de apoyo.

En todos los países existen estas estructuras, como parte del sistema gubernamental. Me refiero a las instituciones de asistencia técnica, de financiamiento, de comercialización, de capacitación, etc.

El problema radica en que estas estructuras están acostumbradas a prestar sus servicios a las formas tradicionales de producción existentes en los países y no a estas nuevas formas de organización de la producción y de los productores.

Cuando existe decisión política gubernamental de apoyar a estas nuevas formas, el problema puede resolverse más fácilmente porque con una adecuada capacitación de técnicos y campesinos — que está contemplada en el proceso metodológico descrito — se logra adecuar esas estructuras para brindar el apoyo necesario a dichas formas de organización.

En algunos casos, ese apoyo puede ser hasta nocivo al desarrollo de las empresas si no funcionan los instrumentos de capacitación, porque puede derivar en paternalismo que es tan dañino como la falta de apoyo. Algunos procesos se han hechado a perder, o no han permitido que las empresas se desarrollen debido a ese paternalismo.

Cuando existen las instituciones pero no existe decisión política de apoyar a este tipo de empresas, el problema es más difícil, pues las empresas no se desarrollan; o si lo hacen, les cuesta grandes esfuerzos llegar a una etapa de consolidación. Los técnicos que actúan dentro de los esquemas tradicionales pueden ser uno de los peores enemigos de un proceso de esta naturaleza. Este obstáculo se puede superar, sin embargo, con adecuados sistemas de capacitación y organización empresarial campesina. Por algún lado debe intentarse superar esta limitación. La presión campesina, derivada de la toma de conciencia y de una buena organización, es el instrumento más poderoso para modificar el comportamiento y, a veces, la estructura de las instituciones.

### **Teoría de la Organización y el Laboratorio Experimental**

Al describir la etapa de la organización o adecuación de la empresa, anteriormente se mencionó la “Teoría de la Organización” y el “Laboratorio Experimental de Organización Campesina”. Seguidamente entraremos a describir, en forma breve, lo que significan estos novedosos instrumentos para la organización empresarial.

Al hablar en este trabajo de la teoría de la organización nos referiremos concre-

tamente a la *Teoría de la Organización* del Dr. Clodomir Santos de Morais que “se basa en la existencia de un condicionamiento, generado por las formas en que está organizado el proceso productivo, sobre la capacidad organizativa de los individuos. Los individuos que se encuentran en proceso simples de producción de carácter artesanal, tendrán una gran limitación para caer en formas orgánicas complejas donde existe alto nivel de división social del trabajo.

Mientras que para los obreros de las grandes empresas, ésta no constituye un obstáculo, ya que reproduce fácilmente el esquema organizativo de la misma” (24). “La existencia de este condicionamiento obliga a tomar en consideración la experiencia laboral de los individuos en el diseño de las formas empresariales que se emprenden y a desarrollar procesos de adecuación de las capacidades organizativas para lograr mayores niveles de eficiencia” (25).

De acuerdo con esta teoría, el Dr. Santos de Morais indica que como producto del desarrollo moderno se presentan en las sociedades contemporáneas cuatro estratos de productores o de formas de productores: los artesanos, los obreros, semiobreritos y el lumpen, y que la pertenencia a estos estratos condiciona los comportamientos ideológicos de los individuos.

“Por comportamiento ideológico se comprende un complejo de valores culturales, morales y políticos determinados por el papel que desempeñan dentro de un proceso productivo dado. Este complejo de valores es el que determina la mayor o menor adecuación del individuo a los procesos organizativos” (26).

### El Laboratorio Experimental

“Es un ensayo práctico y al mismo tiempo real en el que se busca introducir en un grupo social la CONCIENCIA ORGANIZATIVA que le falta para operar en forma de empresa o acción organizada”.

“La CONCIENCIA ORGANIZATIVA se introduce en el grupo social por medio de una aceleración preconcebida de la “práxis” de organización a través del análisis teórico-práctico de los fenómenos, ya sea que conforman o que buscan desintegrar el todo orgánico programado, es decir, la empresa”.

“Para la realización de un Laboratorio Experimental es necesario crear artificialmente una empresa pero con existencia y funcionamiento reales. Por lo tanto, son imprescindibles tres requisitos:

- a) Los hombres (mínimo de 40 personas y el máximo no tiene límite);
- b) El pleno derecho de organizarse; y
- c) Los medios de producción en manos de los integrantes de la empresa, o sea, insumos indivisibles en posesión del grupo social” (27).

---

(24) SOBRADO, M. Op. cit. p. 16. En esta obra recién aparecida “Apogeo y Decadencia de los Artesanos” se encuentra la única literatura existente hasta el momento sobre este tema y sobre el Laboratório Experimental desarrollado también por el Dr. Clodomir Santos de Morais, con base en la teoría de la organización. En esta obra se encuentra una amplia explicación de lo que es la teoría de la organización y el laboratorio experimental, por lo cual no explicaremos acá sino lo indispensable para el objeto de este trabajo. Para aquellos que quieran profundizar en estos temas, se recomienda la lectura de este libro.

(25) Ibid. p. 16

(26) Ibid. p. 17

(27) MORAIS S.C. Apuntes de la Teoría de la Organización. In Apogeo y Decadencia de los Artesanos. Op. cit. p.p. 149.

El objetivo del Laboratorio Experimental, según el citado trabajo, “consiste en formar cuadros organizadores de empresas y a la vez (en el caso de que en el Laboratorio participen técnicos en la promoción social), formar “Laboratoristas”, o sea, técnicos en el montaje y desarrollo de “Laboratorios Experimentales”. Por el hecho de acelerar la conciencia organizativa, el “Laboratorio Experimental” logra también el nivel de organización de las empresas ya existentes”<sup>(28)</sup>.

Una de las grandes ventajas del Laboratorio Experimental, como instrumento de capacitación, es que además de la eficacia del método es un método barato, masivo y rápido de capacitación.

En un interesante trabajo sobre “Capacitación para el Desarrollo Rural” Baraclough y Goethals <sup>(29)</sup>, proponen una “estrategia revolucionaria de capacitación”. Esta estrategia es muy interesante, pero lo dicen los propios autores, “dicha estrategia es en muchos aspectos conservadora en el sentido que se basa en la experiencia pasada en materia de capacitación agrícola, a lo largo de muchos años y en muchos países”<sup>(30)</sup>. Leída la estrategia mencionada y conociendo los resultados del método del “Laboratorio Experimental” en la práctica organizacional en América Central en los últimos años, creemos que es precisamente el “Laboratorio Experimental” la estrategia revolucionaria de capacitación.

Es necesario advertir que esta metodología y estos instrumentos tampoco son milagrosos. Su aplicación, como lo explica la “Teoría de la Organización” de Santos de Morais, es más difícil cuando se trata de campesinos minifundistas o pequeños productores que están inmersos en economías campesinas precapitalistas o en formas simples de producción capitalista <sup>(31)</sup> (“artesanos”), que cuando se trata de asalariados agrícolas (“obreros”) que han participado en formas de trabajo socialmente dividido, en grandes empresas capitalistas.

Las metodologías de organización empresarial y capacitación descritas en este trabajo se han probado ampliamente, en forma especial en Centroamérica, con asalariados y semi-asalariados agrícolas, con gran éxito. Muy pocas han sido las experiencias con minifundistas y pequeños productores propietarios. Sin embargo, algunas experiencias en Guatemala y México le adjudican un buen potencial desde el punto de vista de la organización en general, aunque no se ha comprobado su eficacia – quizás por falta de más trabajo con este tipo de productores – en la organización de empresas asociativas, a partir de estos grupos. En todo caso en América Latina, los asalariados o trabajadores del campo sin tierra están en una relación de superioridad de diez a uno, respecto a los pequeños productores (si sólo definiéramos a estos como aquellos que poseen menos de 10 ha <sup>(32)</sup>). Ello indica que, de todas maneras, dichas metodologías e instrumentos tienen un amplísimo

---

(28) MORAIS S., C. Op. cit. pp. 149-150.

(29) BARRACLOUGH, S. y GOETHALS, J. Capacitación para el Desarrollo Rural. In Los Problemas de la Organización Campesina. Op. cit. p.p. 72-79.

30) Ibid p. 79

(31) Para comprender el comportamiento de estos pequeños productores, ver el magnífico análisis que hace Alexander Schejtman de las economías campesinas, en “Economía Campesina: lógica interna, articulación y persistencia” en Revista de la CEPAL N.º 11, agosto de 1980. p.p. 121-140. Este trabajo contiene también una clasificación de los pequeños productores, similar a la utilizada al principio del presente ensayo, aunque menos explicitada.

(32) LIBOREIRO, E. Op. cit. p.p. 92 y 99. Cuadros Nos. 2 y 4.



campo de acción; sobre todo, si consideramos el número adicional que existe de semi-asalariados con los cuales su eficacia ya está probada.

### 3. CONCLUSIONES

a) La organización de los pequeños productores es un instrumento indispensable para conseguir aumentos en la producción de alimentos, pero no es el único instrumento.

b) Los pequeños productores no son una sola categoría, sino, dentro de ellos, hay una diferenciación por lo menos de tres estratos, conocidos en el presente trabajo como micro-agricultores o campesinos pobres y semi-proletarios; los pequeños agricultores medianos o campesinos medios y los pequeños agricultores grandes o campesinos acomodados.

c) A cada forma de producción corresponde una forma diferente de organización.

d) Dentro de la clasificación de pequeños productores enunciada anteriormente, los mini-agricultores y los pequeños agricultores medianos están condenados a desaparecer a corto o mediano plazo; o, en todo caso, si no desaparecen, su contribución a la producción de alimentos es poco significativa. Los pequeños agricultores grandes o campesinos acomodados, posiblemente también desaparecen en el mediano plazo, ya sea porque se conviertan en otra categoría de agricultores de la burguesía agraria o porque reviertan a las otras dos categorías antes mencionadas.

e) Son los agricultores grandes, trabajando en formas de producción capitalista, las formas estatales de producción de alimentos o las formas de producción social de pequeños agricultores, asociados en grandes empresas las que serán capaces de incrementar la producción de alimentos y de supervivir en el mercado, especialmente en el mercado capitalista, es decir, en una economía libre de mercado.

Con la nueva supertecnología que se está desarrollando en la actualidad, con el uso de "micro-ordenadores" y la producción mediante "robots", es posible que también estas grandes formas de producción empresarial agrícola desaparezcan, para darle paso a nuevas formas de producción industrial de alimentos; a menos que estos "micro-ordenadores" y "robots" con el desarrollo de la sociedad y de las tecnologías se conviertan en servidores de los pequeños, medianos o grandes agricultores.

f) Por muchas razones de carácter económico, social y político, lo que debe fomentarse son las formas de producción social, mediante la cual se asocian los campesinos o pequeños agricultores (proletarios y semi-proletarios, principalmente), en grandes empresas de tipo asociativo o autogestionario.

g) Mientras subsistan los pequeños productores, habrá que apoyarlos para que se organicen o mejoren sus organizaciones para que puedan captar una porción mayor del valor agregado agrícola y contribuyan en la medida de sus posibilidades a la producción de alimentos.

h) Muchos son los obstáculos que impiden el desarrollo de las formas empresariales asociativas campesinas, dado el contexto político y social en que se desarrollan en América Latina. A pesar de dichos obstáculos, los más importantes

son superables en la actualidad con las nuevas metodologías y los nuevos instrumentos que existen para la organización empresarial campesina y para la capacitación y desarrollo de este tipo de empresas.

i) Existen unos lineamientos metodológicos desarrollados por el IICA en los últimos tres años, para la promoción y desarrollo de formas asociativas de producción o empresas comunitarias campesinas.

j) Buena parte de ellos está basada en una novedosa metodología de capacitación para la organización empresarial y en la “Teoría de la Organización”, ambas desarrolladas por el Dr. Clodomir Santos de Morais. La metodología del “Laboratorio Experimental”, además de su eficacia como instrumento de capacitación, tiene la gran ventaja de ser barata, puede aplicarse en forma masiva y realizarse en períodos relativamente cortos de tiempo, sin desarraigar a los campesinos de su medio.

Un instrumento adicional que se ha desarrollado en la metodología del IICA y en los trabajos realizados por la Universidad Nacional Autónoma de Costa Rica, basada en el “Laboratorio Experimental”, son los Talleres de Gestión Empresarial, mediante los cuales se cumplen las diferentes etapas de la metodología que son la caracterización de la situación de la empresa, su organización o adecuación, el planeamiento, la ejecución y la evaluación.

k) Las formas estatales o capitalistas que existen en la actualidad son importantes para la producción de alimentos, no sólo por su propio potencial productivo sino, desde el punto de vista de la organización de empresas asociativas campesinas, porque pueden ser un modelo que, transformado en modelo cogestionario, Estado-trabajadores o empresa capitalista-trabajadores, puede evolucionar hacia formas autogestionarias de producción, que por razones de distribución del ingreso, de justicia social y de sus características participatorias deberían ser las que prevalecieran en América Latina en el futuro.

l) Aunque las metodologías e instrumentos mencionados no son milagrosos para todos los tipos de pequeños agricultores, tienen un gran potencial para los asalariados y semi-asalariados agrícolas, los cuales están en relación de superioridad de diez a uno en América Latina.

m) Si las predicciones que hemos presentado respecto al destino de los pequeños productores no resultan correctas, en cuanto a la producción de alimentos, con mayor razón debería propiciarse una fuerte organización de los mismos, para que puedan, desde abajo y con el apoyo del Estado, cambiar los elementos de la defectuosa estructura agraria que no los dejan cumplir su papel: crédito, asistencia técnica, comercialización y en su caso la estructura de la tenencia de la tierra.

n) Sea trabajando individualmente o en organizaciones asociativas empresariales, no debe condenarse a los pequeños agricultores a ser solo productores de alimentos. Para que tengan mayor defensa con los precios del mercado, debería estimularse y facilitarse su ingreso a la producción de artículos industrializables y de exportación que les permita compensar las limitaciones en los precios que se les impone en defensa del consumidor urbano. Las políticas del Estado y de apoyo de sus instituciones en tal sentido son absolutamente indispensables.

**ACESSO DO PEQUENO PRODUTOR  
AOS INSTRUMENTOS DA  
POLÍTICA AGRÍCOLA**

**PEDRO MERÇON VIEIRA**  
**Coordenador do Convênio IICA/SUDHEVEA**



## 1. COMENTÁRIOS PRELIMINARES

Para os propósitos do presente trabalho, consideram-se Instrumentos da Política Agrícola os mecanismos orientados a apoiar os produtores rurais revestidos, basicamente, das seguintes características:

- são administrados e/ou contam com a intervenção direta do Poder Público;
- normalmente, geram estímulos financeiros à produção agropecuária.

No elenco dos principais Instrumentos da Política Agrícola de relevância para os pequenos agricultores, destacam-se:

- crédito rural;
- preço de garantia;
- seguro rural;
- seguro de crédito.

Inicialmente, ressalta-se o fato de que, com frequência, o acesso do pequeno produtor é limitado pela escassa oferta ou inexistência dos instrumentos da Política Agrícola. Essa oferta, traduzida em ações concretas e tão desprovida de retórica quanto possível, de certa forma, reflete a decisão política do Poder Público em atuar no sentido de reduzir a pobreza rural.

O efetivo acesso aos Instrumentos da Política Agrícola não pressupõe o automático incremento da produção ou a melhoria dos níveis de renda dos pequenos produtores. A qualidade e a adequação dos serviços prestados são fatores preponderantes na estratégia governamental de apoio a esse estrato da população rural.

As distorções na estrutura fundiária, comuns na maioria dos países latino-americanos, prejudicam, e às vezes até impedem, o acesso dos pequenos produtores aos Instrumentos.

Nesses casos, torna-se conveniente, e até necessário, a prévia intervenção do Estado, mediante a realização de reforma agrária no sentido de reduzir ou eliminar os minifúndios ou latifúndios antieconômicos.

## 2. GRAU DE ACESSO DOS PEQUENOS PRODUTORES AOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA AGRÍCOLA

Há evidências de que, na maioria dos países latino-americanos, uma grande parcela de pequenos produtores não têm acesso aos Instrumentos da Política Agrícola. Essa assertiva está refletida, entre outros, nos seguintes dados constatados nas estatísticas disponíveis:

- a) a relativa estagnação ou queda dos níveis de produtividade física dos

principais produtos básicos de alimentação, predominantes na agricultura de subsistência normalmente praticada pelos pequenos produtores;

b) o acentuado fluxo migratório para os centros urbanos;

c) a tendência a se proliferar os focos de tensão social no meio rural;

d) a grande incidência dos chamados bolsões de pobreza absoluta, cuja população apresenta uma renda *per capita* média inferior a US\$ 50,00.

O crédito rural, normalmente o instrumento mais difundido, tem alcançado, diretamente, de 5 a 20% dos pequenos produtores; o seguro rural, praticamente, não é aplicado.

Entre os fatores que mais têm contribuído para dificultar o acesso dos pequenos produtores aos Instrumentos da Política Agrícola, destacam-se:

**a) Atomização das unidades de produção**

Em quase todos os países latino-americanos existe uma grande concentração de minifúndios improdutivos, desprovidos dos recursos naturais necessários para gerar produção em níveis compatíveis com as necessidades mínimas do produtor e de sua família. Em conseqüência, essas unidades não reúnem condições de assegurar resposta econômica à aplicação dos Instrumentos da Política Agrícola.

**b) Tendência à ação individual dos órgãos governamentais**

Normalmente, relega-se a plano secundário a potencialidade de trabalho através de organizações de pequenos produtores. A tendência à ação contribui para reduzir a abrangência e também para elevar os custos operacionais dos serviços especializados.

**c) Inadequada coordenação na aplicação dos Instrumentos da Política**

Os Instrumentos não são aplicados em forma conjunta e harmoniosa, dentro de objetivos comuns e estratégias operacionais previamente definidas. A tendência do dirigente em sobrepor sua instituição em relação às demais ou de alimentar a ilusão de que a aplicação de um instrumento, isoladamente, reúne condições para provocar impacto significativo e duradouro dos níveis de produção e de renda do pequeno produtor, em geral, conduz ao desperdício de recursos e a frustrações. A coordenação implica na efetiva integração dos serviços especializados, a nível dos beneficiários finais, propiciando-lhes os meios necessários à produção e ao incremento de renda, em níveis compatíveis com suas necessidades.

**d) Dependência Econômica**

O pequeno produtor, por produzir pouco e, conseqüentemente, com reduzida capacidade de poupança, está sujeito a enormes obstáculos para se beneficiar, em condições satisfatórias, dos Instrumentos da Política Agrícola. A insuficiência de recursos, mormente nos períodos de entressafra, concorre para que seja obrigado a vender antecipadamente e a baixos preços a produção, a fim de que possa adquirir os bens essenciais de consumo de que necessita; por não dispor de opções para compra em suas aquisições, com freqüência surge a figura dos intermediários, obrigando-lhe a comprometer a venda de sua produção. A insuficiência de recursos associada aos poucos conhecimentos, praticamente, o impede de adquirir os insumos que contribuiriam para elevar a produtividade. De outra parte, quando dispõe de parcela de produção livre para venda, não conta com recursos para transportá-la. Esse acúmulo de obstáculos constitui os principais elos de uma cadeia, conhecida como processo produção/mercado e que o leva, quase sempre, à situação de

pobreza. Consta-se portanto, que a dependência econômica do pequeno produtor gera um ciclo vicioso, agindo como causa e efeito do seu reduzido acesso aos Instrumentos da Política Agrícola.

**e) Complexidade dos procedimentos técnico-administrativos**

Os procedimentos técnico-administrativos utilizados na aplicação dos Instrumentos da Política, em geral, não se ajustam às condições do pequeno produtor: a exigência de certidões, reconhecimento de firmas, registro e laudos que o bom senso indica que seriam perfeitamente dispensáveis, embora obtidos com dificuldades por um homem rude, de poucos conhecimentos, desconfiado, descrente de quase tudo, com reduzida capacidade de iniciativa e que normalmente se desloca com dificuldade para os centros urbanos. Essa complexidade, além de contribuir para dificultar o acesso, muitas vezes, torna proibitivo o custo dos serviços especializados para os pequenos produtores.

**f) Inadequação dos Instrumentos**

Nem sempre os Instrumentos são aplicados em consonância com as reais necessidades dos pequenos produtores: às vezes a tecnologia preconizada pela extensão e financiada pelo crédito não se coaduna com os escassos recursos naturais ou com a abundância da mão-de-obra, disponíveis na unidade de produção; alocam-se recursos para financiar uma cultura de ciclo curto, quando seria desejável crédito para implantação de uma cultura permanente, que exigiria prazo mais longo; a política de preço mínimo é aplicada para os produtos A e B, enquanto na área predominantemente, são cultivados os produtos C e D.

**g) Restrito apoio ao fortalecimento do associativismo rural**

Na maioria dos países latino-americanos é subestimada a capacidade dos pequenos agricultores de se organizarem como meio de contribuírem na solução de seus próprios problemas sócio-econômicos. O esforço governamental visando a estimular e educar as famílias de baixa renda para o associativismo tem sido ineficaz e reduzido; a legislação de cooperativismo é relativamente complexa; há uma propensão a não se apoiar a existência de modelos alternativos de organização, mais simples, que possam dar condições ao pequeno produtor de produzir e vender mais economicamente.

O inexpressivo apoio ao desenvolvimento de organizações de pequenos produtores concorre para que os serviços especializados tendam a atuar individualmente, reduzindo a abrangência e elevando seus custos operacionais. A associação de pequenos produtores para solução de seus problemas econômicos, inclusive a nível de produção – com as vantagens de economia de escala – pode contribuir eficazmente para o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis: dos serviços especializados e dos próprios produtores.

**h) Insuficiência e despreparo do pessoal vinculado aos serviços especializados**

Um bom técnico nem sempre está qualificado para atuar satisfatoriamente junto aos pequenos produtores: há que se compreender os fatores psico-sociais que os cercam; exige-se um permanente esforço no sentido de se ajustar as oportunidades oferecidas pelos Instrumentos da Política às limitações dos próprios produtores; é indispensável o real desejo em se trabalhar em equipe e com grupos; e sobretudo, há que se acreditar na potencialidade de desenvolvimento do pequeno

produtor. Esse produtor, que ao cabo de uma viagem de 4 ou 5 horas, ao receber por parte de um funcionário bancário uma informação apressada e incompleta sobre seu processo de empréstimo, solicitado a voltar por repetidas vezes ao tratar de seus interesses nos serviços especializados, tem uma forte propensão em não utilizar os Instrumentos colocados à sua disposição.

De outra parte, o pessoal técnico disponível, com frequência, é insuficiente para atender, oportunamente, a demanda de serviços especializados.

### 3. INTERDEPENDÊNCIA COM OUTROS SERVIÇOS DE APOIO

A experiência indica que a eficácia dos Instrumentos da Política Agrícola depende de uma adequada integração com outros serviços de apoio ao desenvolvimento rural, notadamente a extensão rural e mecanismos de provisão de insumos.

Dentro do contexto descrito no capítulo anterior, a ação do extensionista rural é de suma importância, cabendo-lhe uma posição de destaque em todo o sistema institucional orientado a apoiar os pequenos produtores, mormente no que concerne à mudança de atitude, organização de grupos, aproveitamento de oportunidades que lhes são oferecidas e incorporação de tecnologia. A aplicação do crédito rural para pequenos produtores sem o concurso de um adequado serviço de extensão — contrariamente ao pensamento de um grande número de autoridades monetárias — em lugar de estimular a produção agropecuária, pode facilitar a canalização de recursos para fins não-produtivos, gerando, inclusive, um efeito inflacionário.

Em se tratando de pequenos produtores, alguns procedimentos de trabalho da extensão rural revestem-se de primordial importância, a saber:

- a) a ação do extensionista deve ter um caráter essencialmente educativo;
- b) preponderantemente, o extensionista deve facultar ou aprender fazendo, mediante a realização de demonstrações práticas, junto aos produtores;
- c) é essencial a utilização de liderança rural em apoio às atividades desenvolvidas pela extensão;
- d) o extensionista deve ajustar sua ação às reais necessidades dos produtores, as quais, via de regra, extravazam os aspectos exclusivos de produção agropecuária;
- e) em cada área de trabalho deve-se programar uma estratégia metodológica — com ênfase a trabalho com grupos — que faculte a incorporação de um número máximo de beneficiários amparados pelos Instrumentos da Política Agrícola e pela própria extensão rural.

Os mecanismos de provisão de insumos, administrados por organismos oficiais, notadamente em áreas de fronteira agrícola, são essenciais aos esforços governamentais, visando ao incremento da produção e da produtividade rurais. Tais mecanismos, atuando em complemento ou em substituição à iniciativa privada, podem desempenhar entre outras, as seguintes funções:

- a) prover os insumos necessários aos sistemas de produção, preconizados para os diferentes produtos;
- b) regular o preço dos insumos agropecuários;
- c) controlar a qualidade dos insumos agropecuários e a adequação destes às necessidades dos produtores.

Ressalte-se que muitas vezes os mecanismos de provisão de insumos, sob a responsabilidade de organismos públicos, são mal administrados, deixando de



cumprir as funções que lhes são reservadas. Em tais circunstâncias, o pequeno produtor, em geral, fica seriamente prejudicado, por não dispor de outras opções de compra.

#### 4. COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS SOBRE OS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA AGRÍCOLA

##### Crédito Rural

O crédito institucional, na maioria dos países latino-americanos, está concentrado nos grandes e médios agricultores. Afora os fatores de caráter geral, anteriormente mencionados, são causas dessa concentração:

a) a forma simplória ou a falta de sensibilidade social, com que freqüentemente as autoridades monetárias tratam dos problemas inerentes a esse estrato de produtores;

b) a inadequada programação dos recursos disponíveis, contribuindo para que as aplicações tendam a refletir o interesse das instituições financeiras ou de grupos de grandes produtores. Esse aspecto se reveste da maior importância nos casos de adoção de taxas diferenciadas de juros e de não-obrigatoriedade de aplicação, pelas instituições financeiras, de volume mínimo de recursos em regiões específicas e por estrato de produtores;

c) o critério de se atribuir o lucro das agências como fator determinante para se gratificar o pessoal bancário, concorrendo para se desestimular a contratação de operações de reduzido montante, cujo custo operacional relativamente é mais elevado;

d) a prioridade para fomento de produtos tradicionais de exportação;

e) a precária capilaridade bancária, concorrendo para dificultar o acesso e elevar a taxa bruta do crédito.

Um aspecto marcante de inadequação do crédito para o pequeno produtor é o que se refere a prazos. A fim de elevar seus níveis de produção e produtividade em geral, ele precisa inverter; como não dispõe de poupança, necessita recorrer ao crédito institucional a prazo mais longo e, para isso, como norma, somente poderá contratar os empréstimos sob garantia real (hipoteca ou penhor animal). Como, em geral, não dispõe de garantia real, fica marginalizado do crédito de investimento, o que explica, de certa forma, a aplicação do crédito de custeio por longos anos a um pequeno produtor sem modificar seus níveis de produção e de renda. Em outras palavras, o crédito apenas estaria servindo para perpetuar a rotina do beneficiário.

A experiência indica que o critério de avaliação da factibilidade de uma proposta de crédito em função da capacidade potencial de pagamento do candidato e a associação desse Instrumento com extensão rural, são mais importantes na recuperação dos financiamentos, como alternativa dos rígidos critérios de vinculação de garantias reais.

O procedimento adotado pelas instituições financeiras de financiar, isoladamente, um determinado produto, normalmente, não se coaduna com as necessidades do pequeno produtor. A agricultura diversificada, por este praticada quase sempre em consórcio e alicerçada na sua força de trabalho, indica a conveniência de se conceber sua propriedade como uma unidade de produção e de vida, em conseqüência, esta como um todo, deve ser objeto do crédito institucional.

O risco calculado na canalização do crédito para pequenos produtores não é mais elevado em comparação com os demais estratos de beneficiários. Pelo contrário, freqüentemente, são melhores os índices de recuperação dos

empréstimos. Notam-se em algumas situações o desvirtuamento das finalidades do crédito, em especial quando o poder de decisão nas contratações depende, em última instância, de organismos públicos, sem tradição em crédito rural. Nessas circunstâncias, há uma tendência a se ignorar os dois postulados básicos na recuperação de crédito, quais sejam:

- a) o firme propósito de recuperar por parte do credor;
- b) a firme intenção de amortizar por parte do devedor.

### **Preço de Garantia**

Os pequenos produtores, como regra, não reúnem condições para se beneficiarem da política de preços de garantia de produtos agropecuários, que prevalece na maioria dos países latino-americanos.

Entre as causas que contribuem para marginalizar o pequeno produtor dessa política, citam-se:

- a) o reduzido volume de excedente para comercialização, redundando no encarecimento do transporte por unidade de produto;
- b) as dificuldades em se atender os padrões mínimos de qualidade dos produtos;
- c) a limitada capacidade de armazenagem nas regiões produtoras;
- d) o custo relativamente elevado na contratação das operações;
- e) as dificuldades no atendimento das exigências normalmente feitas no processamento das operações, especialmente, no que concerne a classificação, sacaria e prévio beneficiamento;
- f) a vinculação da produção a crédito não institucional, proporcionado por intermediários ou fornecedores de bens de consumo no período de entressafra.

Com frequência os serviços especializados admitem a aplicação do Instrumento para intermediários da produção. Essa opção, normalmente sustentada pelo poder político, embora mais cômoda, contribui para que os preços dos produtos efetivamente obtidos pelos pequenos produtores tendam a não guardar relação com os níveis de preços mínimos estabelecidos pelo Poder Público; a isso se deve que o intermediário, com capital de giro reforçado, originário do próprio Governo, passa a dispor de maior poder de compra da produção, sabendo, a priori, que um grande número de pequenos produtores não é capaz de vencer individualmente os obstáculos que lhe são impostos para se beneficiar da política de preços mínimos.

### **Seguro Agropecuário e de Crédito**

O grau de adoção do seguro agropecuário, exceto para bens objeto de garantia na contratação de crédito, é sumamente reduzido na maioria dos países latino-americanos.

O risco natural nas atividades agropecuárias em países tropicais é relativamente elevado, redundando em taxas de prêmio, também elevadas e, portanto, pouco atrativas aos produtores.

O critério de subsídio pelo Poder Público, como meio para reduzir o custo do seguro, não tem prevalecido na quase totalidade dos países.

Visando a eliminar as dificuldades acima assinaladas, como alternativa, em alguns países tem sido estimulada a operacionalização de programas de seguro de crédito.

Como seguro de crédito, esses programas padecem das distorções do crédito rural e o universo de beneficiários em potencial é limitado pelo número de mutuários do crédito institucional.

A experiência brasileira, através do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO) revela uma tendência à elevada concentração das indenizações em poucas lavouras e para os mesmos mutuários (soja, trigo e arroz).

Até um passado recente, a contribuição do produtor ao PROAGRO não ultrapassou de 20% do seu custo operacional total, evidenciando tratar-se de um Programa fortemente subsidiado pelo Poder Público, no caso, através do Banco Central do Brasil.

Visando a reduzir o subsídio ao Programa, recentemente o Conselho Monetário Nacional (voto CMN n.º 276/81) estabeleceu um mecanismo de cobrança de taxas crescentes, variáveis com a margem de cobertura e com a frequência em que o produtor recorreu ao PROAGRO nos últimos três anos. Estima-se que a taxa média de adesão atualmente paga pelo produtor oscile em torno de 3,5% sobre o montante do crédito.

Uma das principais dificuldades confrontadas pelos pequenos produtores para se beneficiarem de seguro do crédito está no processo de apuração das perdas:

a) o pacote tecnológico a que o produtor se obriga a executar, sob pena de não receber indenização pelas perdas sofridas, não está adequadamente definido para as diferentes regiões. Isso suscita controvérsia entre agentes do Programa e o produtor e retarda o processo de apuração;

b) a insuficiência de técnicos, notadamente quando as frustrações são generalizadas, retarda e dificulta a correta apuração das perdas.

## **5. SUBSÍDIOS À FORMULAÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA GOVERNAMENTAL NA APLICAÇÃO DE INSTRUMENTOS DA POLÍTICA AGRÍCOLA**

O real desejo do Governo de facilitar o acesso dos pequenos produtores aos Instrumentos da Política Agrícola deve estar traduzido em programas específicos, com área de ação e objetivos claramente definidos e na efetiva alocação dos recursos necessários à operacionalização dos serviços especializados.

A continuidade da ação governamental é essencial ao êxito de seus programas de apoio aos pequenos produtores. Ações isoladas, desenvolvidas sob forma improvisada e às vezes para satisfazer o simples desejo ou interesse de dirigentes, em geral, representam desperdício de recursos e provocam frustrações à maioria dos pequenos produtores.

Os programas específicos, como norma, ajustar-se-ão às necessidades dos pequenos produtores e os Instrumentos da Política e demais serviços de apoio devem ser aplicados sob forma integrada.

O enfoque integrado dos Programas, ajustados às necessidades dos pequenos produtores, pressupõe:

a) a identificação dos problemas sócio-econômicos básicos da área a ser abrangida;

b) a participação nos programas, no mínimo, dos seguintes serviços especializados: crédito rural, preços de garantia, provisão de insumos e extensão rural;

c) uma programação operativa conjunta dos serviços especializados, na qual são definidas ações, metas e as responsabilidades de cada um no desenvolvimento das atividades;

d) um mecanismo de coordenação e controle das ações programadas e um poder de direcionamento do enfoque integrado;

e) a adoção de procedimentos técnico-administrativos específicos, adequados

às características dos pequenos produtores, e tão simplificados quanto possível.

O Governo deve desenvolver um redobrado esforço no sentido de estimular e apoiar a implantação e o desenvolvimento de um sistema de organizações de pequenos produtores.

O sistema de organizações de pequenos agricultores alicer-se-á nos seguintes princípios:

- a) perseguir objetivos concretos e de caráter essencialmente econômico;
- b) modelos organizativos susceptíveis de serem compreendidos e aceitos pelos produtores;
- c) co-participação dos produtores associados, prevalecendo as normas de auto-gestão;
- d) o modelo organizativo deve reunir capacidade jurídica para contratar;
- e) existência de mecanismos financeiros que viabilizem a contínua capitalização das organizações;
- f) existência de um centro de apoio e coordenação em nível superior, concebendo-se uma organização como unidade integrante do sistema.

A experiência indica a possibilidade de implantação de diversos modelos organizativos, diferenciados na complexidade administrativa, no embasamento jurídico, na natureza dos serviços realizados e no grau de participação dos próprios agricultores associados. O esforço governamental não deve restringir-se ao modelo clássico de cooperativas: o nível cultural e as aspirações dos produtores devem ser devidamente considerados na estruturação de suas organizações.

O essencial é que a forma jurídica, as normas e os métodos adotados por essas organizações sejam os mais indicados para torná-las um valioso instrumento de incremento da produção e de elevação dos níveis de renda dos pequenos produtores.

As atividades das entidades governamentais, sempre que possível, realizar-se-iam através do sistema de organizações de produtores. Dentro dessa linha, admite-se a possibilidade de serem desenvolvidas, entre outras, as seguintes atividades:

- a) repasse de crédito de custeio;
- b) operações conjuntas de garantias de preço mínimo;
- c) armazenagem;
- d) organização de vendas da produção em comum;
- e) financiamento da aquisição de insumos;
- f) incorporação de inovações tecnológicas nos sistemas de produção.

**O PEQUENO PRODUTOR E A QUESTÃO FUNDIÁRIA**

**JOSÉ IRINEU CABRAL**  
**Diretor do Escritório no Brasil**



## 1. COMENTÁRIOS PRELIMINARES

a) No temário deste Congresso, constitui-se em uma decisão importante dos seus organizadores a inclusão de um Painel inteiro sobre “A participação dos Pequenos Agricultores na Produção de Alimentos”.

b) A coordenação desse Painel foi dada ao IICA em função, principalmente, da alta prioridade que seus programas de cooperação técnica conferem aos produtores de baixa renda e pela experiência que vem acumulando ao longo dos últimos trinta anos.

c) Na apresentação dos “papers”, tratamos de integrar uma série de questões fundamentais relacionadas com a situação e o papel que tem sido atribuído aos pequenos agricultores na produção de alimentos nos países do Hemisfério.

d) Entre essas questões, não resta a menor dúvida, revestem-se de grande significação os problemas, direta ou indiretamente, vinculados à situação fundiária desses produtores.

## 2. ANTECEDENTES

Parece fora de dúvidas, e neste Congresso tem sido confirmado através da maioria dos pronunciamentos dos seus participantes, que a pobreza rural abarca um enorme contingente da população agrícola constituída, geralmente, por pequenos produtores, incluindo-se aí aquelas unidades de tipo familiar, pequenos arrendatários, ocupantes ou posseiros, minifundistas ou outras formas, as mais variadas, em nossos países, e que praticam as “chamadas” agriculturas atrasadas, primitivas, tradicionais, arcaicas ou de subsistência.

Esse segmento da agricultura, historicamente, na América Latina, tem se prestado a polêmicas, contradições e responsabilizado, a um só tempo, pelos males das crescentes migrações que criam os dramáticos efeitos sobre os centros metropolitanos e pelo persistente e complexo quadro de pobreza e tensões sociais que não tem tido soluções fáceis, especialmente nas sociedades em processo de desenvolvimento.

A exaustiva análise colhida ao longo do tempo e produzida por abundante literatura sobre esse tema revela, por outro lado, que as atividades dos chamados pequenos produtores devem merecer, agora, mais do que nunca, uma particular atenção, se levarmos em conta o dilema que se apresenta: ou se lhe oferecem as condições essenciais e indispensáveis para uma participação mais justa dos benefícios e progressos de que desfruta a sociedade e a própria agricultura empresarial ou, então, teremos que pagar um altíssimo preço para administrar o combate permanente à pobreza daqueles que permanecem no campo e daqueles que se encaminham para formar novos bolsões de miséria nos grandes centros urbanos.

É certo o reconhecimento dos obstáculos e dificuldades com que nos confrontamos para sair desse dilema. Mas é certo também, que existem instrumentos e meios ao nosso alcance para a promoção do pequeno agricultor, na medida em que reconhecemos o seu decisivo papel no contexto político, econômico e social dos nossos países.

No momento em que se discute a agricultura e a produção de alimentos no Continente e onde se identificam cerca de 50 milhões de pessoas em zonas rurais atingidas pela pobreza (desnutrição, analfabetismo, falta de habilitação adequada, desemprego, etc.) parece oportuno recordar as grandes limitações que privam os pequenos agricultores do exercício pleno de suas funções produtivas e a demonstração de sua capacidade de responder, prontamente, aos estímulos governamentais:

Primeiro: — os baixos níveis de educação que entorpecem sua capacidade de aprendizagem.

Segundo: — os inadequados sistemas tecnológicos que, geralmente, são postos à disposição e que não lhes permitem ganhos econômicos.

Terceiro: a intermediação perversa que frustra e elimina as possibilidades de renda adicional com os excedentes agrícolas que produzem.

Quarto: o difícil acesso aos mecanismos das políticas agrícolas (crédito, preços de garantia, provimento de insumos).

Quinto: o pouco poder de barganha na participação das decisões que envolvem os seus interesses.

Sexto: — as condições da estrutura agrária (ou seja, a questão fundiária) que compromete e coloca barreiras nas suas atividades produtivas.

### 3. A QUESTÃO FUNDIÁRIA

Essas limitações que acabamos de mencionar, em maior ou menor grau, afetam duramente a sobrevivência do pequeno produtor.

Estamos convencidos, entretanto, que as seqüelas da estrutura agrária de um país, ou região, ou área, incidem, definitivamente, sobre as condições de vida e produção dessas pequenas unidades agrícolas. Uma série de problemas pode ser posta em destaque na linha dessas limitações de natureza estrutural ou fundiária.

Por exemplo:

a) A escassez de terras à disposição dos pequenos produtores, versus uma alta concentração da terra em mãos de outras pessoas ou empresas.

b) Em geral, essas terras de minifundistas são de menor fertilidade e estão localizadas em áreas de difícil acesso, não dispondo de infra-estrutura satisfatória (transporte, comunicações, eletrificação, armazenamento, abastecimento de insumos e suprimentos domésticos).

c) O minifundismo caracterizado por unidades produtivas muito pequenas, sem capacidade e estrutura produtivas, comparadas com unidades de tipo familiar que ofertam alimentos excedentes no mercado.

d) A tendência desse minifundismo tem sido, comprovadamente, pernicioso, no sentido da fragmentação, expulsando naturalmente mão-de-obra para outras áreas agrícolas, ainda não suficientemente dotadas de estímulos especiais e promoção agrícola para este tipo de agricultor. Recentes estudos têm demonstrado a migração intensiva em ciclos ou períodos cada vez mais curtos de pequenos agricultores, de região para região, em virtude dos pontos vulneráveis que sustentam as políticas de fomento e promoção do produtor de baixa renda.



e) Em muitos casos, observam-se problemas de tipo jurídico, que implicam a precariedade da posse da terra e, como consequência, da sua utilização produtiva, especialmente aqueles sistemas de produção dependentes de financiamentos burocráticos, garantias reais, etc. A falta de titulação ou legitimação da propriedade é um problema sério e limitante.

#### 4. CONCLUSÕES

A questão fundiária do ponto de vista da mobilização do pequeno agricultor para a produção de alimentos é, decididamente, limitante e inibidora, especialmente na maioria das situações de áreas de alta concentração da posse da terra, de um lado, e, de outro, na grande maioria das áreas onde predominam as formas precárias de minifundismo.

Como essas considerações são mais de natureza política e institucional, dispense-me de provar, estatisticamente, a existência desses enormes contingentes de pequenos agricultores, minifundistas, posseiros, arrendatários disseminados por todo o Continente, particularmente, na América Latina.

#### 5. O POTENCIAL DO PEQUENO AGRICULTOR NA PRODUÇÃO DE ALIMENTOS

Creio que devemos afastar a hipótese de deixar como se encontra a situação desses pequenos produtores ao sabor das contingências do nosso tempo, particularmente, das pressões da urbanização ou, eventualmente, a outra hipótese de sua mera substituição por sistemas empresariais alternativos, possuidores de altas tecnologias, utilização de pouca mão-de-obra rural e concentradores de renda, quando vistos, isoladamente, como sistemas produtivos de tipo comercial ou agroindustrial.

A melhor estratégia será aproveitar o potencial dos pequenos agricultores como produtores de alimentos, com vocação indiscutível para cumprir um papel excepcional, neste instante de desafios, para cobrir o déficit de comida na maioria dos nossos países.

Este potencial tem sido comprovado:

a) Apesar das condições precárias da estrutura agrária ou da situação fundiária existente em grande parte dos nossos países e da falta de apoio aos estímulos econômicos de mercado, são produtores de alimentos para sua subsistência e ainda aportam, em alguns cultivos (milho, mandioca, soja, trigo, arroz, hortaliças), excedentes expressivos. Estatísticas disponíveis demonstram este fato com agricultores de menos de 50 ha.

b) Os pequenos produtores, em certas condições favoráveis de estímulos, têm uma enorme capacidade de diversificar suas atividades, absorver tecnologias apropriadas e em alguns casos, bem orientados, também, são capazes de desenvolver atividades agropecuárias mais especializadas que requerem técnicas mais sofisticadas de administração da sua unidade produtiva com características empresariais.

c) Os pequenos produtores de alimentos, geralmente, podem utilizar, de forma mais intensiva, os fatores de produção, terra e força de trabalho (mão-de-obra familiar), com custos relativos mais baixos.

d) Ultimamente, os estudos demonstram que, frente à crise do petróleo e seus efeitos sobre a agricultura, os pequenos agricultores oferecem condições de trabalho

com um balanço energético mais favorável que as grandes empresas produtoras de alimentos. O mesmo pode-se dizer quanto à utilização da mecanização.

e) Finalmente, ainda que não seja o último dos pontos favoráveis ao desenvolvimento pleno do seu potencial – como recurso humano – o pequeno agricultor trabalhando em diferentes formas de associativismo (de produção, processamento, comercialização e consumo próprio) é capaz de competir, em termos de produtividade, qualidade e custos com as formas empresariais, em razão dos benefícios das economias de escala dos seus empreendimentos.

## 6. UM PROJETO PARA O PEQUENO PRODUTOR DE ALIMENTOS

Uma vez conhecidas essas limitações dos pequenos agricultores, reconhecido seu potencial, eliminados os aspectos que inibem e freiam seu desenvolvimento, dispõe-se dos elementos essenciais para a promoção daquilo que poderíamos chamar de “Um projeto para os pequenos produtores de alimentos” em qualquer país que esteja enfrentando esse problema.

Sem pretender, de nenhuma forma, fazer uma proposta que esgote as necessidades de um Projeto complexo dessa natureza, animo-me a pedir-lhes reflexão profunda sobre os pré-requisitos seguintes:

a) Necessidade de uma clara definição da política de reestruturação agrária, dentro do marco jurídico e institucional de cada país, que trate de eliminar os estrangulamentos fundiários – ora pela alta concentração da posse da terra, ora pelo drástico parcelamento da pequena propriedade e precariedade de sua utilização.

b) O ideal seria sistemas fundiários onde fosse possível harmonizar a existência de formas empresariais de agricultura comercial e moderna com a promoção dos pequenos agricultores e minifundistas, posseiros e arrendatários com sistemas produtivos competitivos.

c) Para isso, também se necessitam claras decisões de política agrícola que ofereçam aos pequenos produtores oportunidades de acesso a terras férteis, com boa infra-estrutura e serviços de fomento e comercialização.

d) Um conjunto de medidas que, hoje em dia, se promovem em favor do pequeno produtor (crédito, seguros, comercialização, provimento de insumos, etc.) deveria estar necessariamente vinculado à questão básica fundiária, ou seja, disponibilidades de terras em unidades agrícolas viáveis tecnologicamente e, por consequência, capazes de participar do mercado de alimentos.

e) O combate ao minifundismo exige atenção:

1º – Na expansão dos programas de discriminação de terras, mediante a outorga de títulos; não se deve repetir, na nova situação jurídica do proprietário, a indesejável situação das áreas tradicionais minifundistas, nem tampouco a permanência da alta concentração da posse da terra.

2º – Revisão dos programas dirigidos de colonização pública e privada que não proporcionem o componente terra suficiente da melhor qualidade disponível.

3º – Aproveitar as terras ainda existentes na fronteira agrícola dos países e alocar, racionalmente, recursos humanos procedentes de áreas congestionadas com o minifundismo, com a seletividade de investimentos reprodutivos.

4º – Nessas áreas de fronteira, propor sistemas de produção de alimentos para esses novos agricultores com tecnologias apropriadas à estrutura familiar e sempre que possível coordenados com processos associativos.

5º Nas áreas tradicionais, repensar uma estratégia que trate de minimizar a migração, a ineficiência e o desânimo, através de formas inovadoras e criativas de sistemas produtivos de tipo agroindustrial e vertical, autônomos ou, inclusive, em associação com empresas de grande porte, desde que os pequenos produtores tenham participação acionária nos lucros e na administração da empresa.



Composto e Impresso na:



GRAFICA E EDITORA IDEAL LTDA.

SIG - Q. 8 - Lote 2 307 - Edifício Ideal  
PBX (0 61) 225-6446 - C Postal 04-0296  
End. Telefônico Idealgraf - CEP 70 610  
Brasília - DF



**IICA**

Esta publicação foi preparada pela Unidade de  
Informação e Documentação do Escritório do IICA no Brasil.  
Julho de 1982 – Tiragem 1.000 exemplares

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that this is essential for ensuring transparency and accountability in the organization's operations.

2. The second part of the document outlines the various methods and techniques used to collect and analyze data. It highlights the need for a systematic approach to data collection and the importance of using reliable sources of information.

3. The third part of the document focuses on the analysis and interpretation of the collected data. It discusses the various statistical and analytical tools that can be used to identify trends and patterns in the data.

4. The fourth part of the document discusses the importance of communicating the results of the analysis to the relevant stakeholders. It emphasizes that clear and concise communication is essential for ensuring that the findings are understood and acted upon.

5. The fifth part of the document discusses the importance of monitoring and evaluating the effectiveness of the data collection and analysis process. It highlights that this is an ongoing process that requires regular review and adjustment.