

**IICA**



Centro Interamericano de  
Documentación e  
Información Agrícola

1 2 DIC 1988

IICA — DIBIA

Documento para Discusión

LA ECONOMÍA CAMPESINA EN LA ESTRATEGIA  
DE REACTIVACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO  
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

Julio, 1988

Fausto Jordán B.  
Carlos De Miranda  
William Reuben S.

IICA  
M-A1/  
C-88-  
02

11CA  
PM-A1/OC  
88-002

61

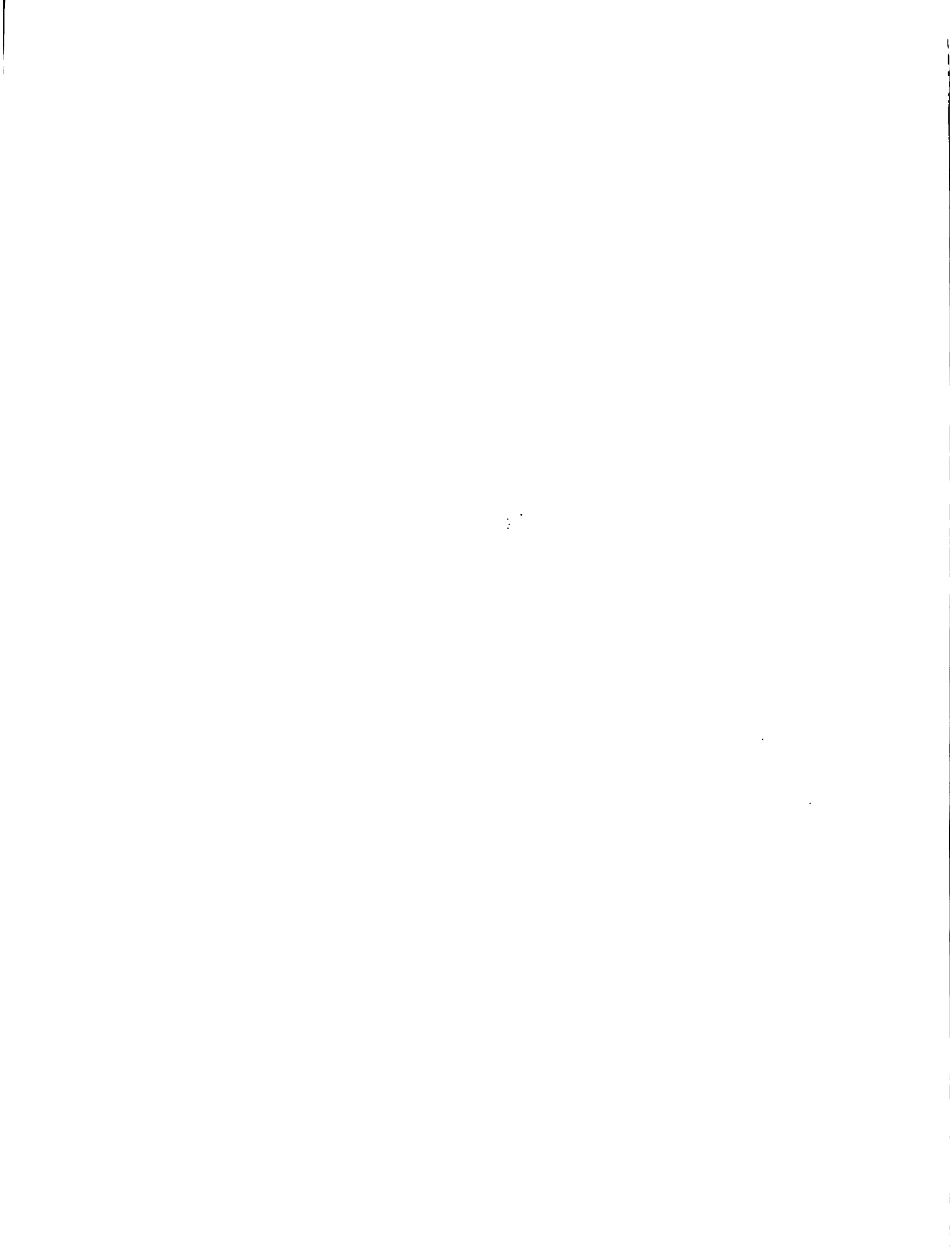
00000679

## INDICE

<i>Presentación</i> . . . . .	<i>1</i>
<b>I. LA POBREZA RURAL</b> . . . . .	<b>5</b>
1. El escenario macroeconómico de la pobreza rural . . . . .	5
2. Contexto estructural de la pobreza rural . . . . .	6
3. Pobreza rural y agricultura campesina . . . . .	9
<b>II. LA AGRICULTURA CAMPESINA</b> . . . . .	<b>14</b>
1. Contribución económica . . . . .	14
A. Contribución a la producción y abaste- cimiento de alimentos . . . . .	14
B. Contribución a la producción de cultivos de exportación . . . . .	16
C. La agricultura campesina y el empleo . . . . .	18
D. El aporte a la capitalización de la agricultura . . . . .	18
2. Características de la agricultura campesina . . . . .	19

A.	El acceso a la tierra y los sistemas de tenencia . . . . .	19
B.	Origen y composición del ingreso y la participación de la fuerza de trabajo familiar . . . . .	20
C.	Las formas de organización campesina . . . . .	21
D.	Relaciones de mercado . . . . .	24
E.	La localización geográfica . . . . .	26
F.	Las diferencias étnicas y culturales . . . . .	26
G.	La disponibilidad y acceso a los servicios gubernamentales . . . . .	27
<b>III. POLITICAS Y PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL . . . . .</b>		<b>29</b>
1.	Políticas sectoriales de desarrollo agropecuario . . . . .	29
2.	Las políticas de desarrollo rural . . . . .	30
A.	Desarrollo de la comunidad . . . . .	31
B.	Reforma agraria . . . . .	32
C.	Proyectos de Desarrollo Rural Integrado (DRI) . . . . .	34
<b>IV. LOS EFECTOS DE LA CRISIS ACTUAL DE ALC EN LA ECONOMIA CAMPESINA . . . . .</b>		<b>37</b>
1.	Los resultados más visibles de la relación entre crisis y economía campesina . . . . .	37
2.	Crisis y políticas de ajuste . . . . .	39
3.	Crisis económica y diferenciación campesina . . . . .	41
4.	Organización campesina y capacidad de negociación . . . . .	48

V.	<b>REACTIVACION DE LA AGRICULTURA Y EL ROL DE LA ECONOMIA CAMPESINA . . . . .</b>	<b>50</b>
1.	Introducción . . . . .	50
2.	Funciones de la economía campesina . . . . .	52
VI.	<b>ESTRATEGIAS PARA POTENCIAR LA AGRICULTURA CAMPESINA EN EL PROCESO DE REACTIVACION ECONOMICA . . . . .</b>	<b>55</b>
1.	Introducción . . . . .	55
2.	Elementos para formular políticas de desarrollo rural . . . . .	55
A.	Políticas diferenciales <sup>des</sup> . . . . .	55
B.	Modernización del sistema institucional del sector público . . . . .	56
C.	Incentivos a la organización y participación campesina a través de la capacitación . . . . .	58
D.	Concentración <sup>especial</sup> con los servicios no gubernamentales . . . . .	59
E.	Acceso a la tierra . . . . .	60
F.	Diversificación de las actividades productivas y creación de empleo . . . . .	60
G.	Generación y transferencia de tecnología . . . . .	61
H.	La pequeña agroindustria rural . . . . .	62
I.	Fondos especiales para el financiamiento de acciones de desarrollo rural para potenciar la economía campesina . . . . .	63
	<b>BIBLIOGRAFIA . . . . .</b>	<b>65</b>



## PRESENTACION

*Los temas y los problemas relacionados con la pobreza rural, la economía campesina y el desarrollo rural son afines, se manejan en forma muy asociada y con algún grado de confusión. Frente a la actual situación de crisis, su relevancia es inmensa y la solución de los problemas relacionados al sector rural requieren de políticas bien estructuradas, que contribuyan a superar las causas de la pobreza rural y en la reactivación de las economías de América Latina y El Caribe.*

*Los resultados del tratamiento que se viene dando para superar las causas de la pobreza rural y el atraso que se constata en amplios sectores rurales, permiten afirmar que las consideraciones al problema le ubican al margen de la dinamización de la economía, de la combinación adecuada de los factores disponibles para la producción, de la necesidad de priorizar estrategias en un período de crisis para un sector amplio de la sociedad. Más bien persisten las medidas asistencialistas, compensatorias e inadecuadas. Las transformaciones en América Latina y El Caribe -ALC- se han caracterizado por ser un proceso concentrador y excluyente si se toma en cuenta que en 1985 los pobres en la región alcanzaron 163 millones, de los cuales el mayor porcentaje corresponde a la población rural constituida por pequeños productores, minifundistas y campesinos sin tierras.*

*A pesar de todo ello, la economía campesina contribuye con proporciones importantes de alimentos, materias primas agropecuarias y divisas, lo que hace que sea impostergable e inobjetable el apoyo gubernamental para activar la economía campesina debido a los efectos de la propensión marginal de la demanda, como consecuencia de mejorar los ingresos a través de ofrecer servicios de capacitación, tecnología y crédito, fortaleciendo las organizaciones campesinas y a los pequeños productores y desarrollando fondos financieros nacionales que faciliten la negociación de recursos internacionales para alcanzar el desarrollo económico y social en las áreas rurales de América Latina y El Caribe.*

*Los resultados de las experiencias en ALC de la aplicación de políticas a través de programas y proyectos orientados a resolver las causas de la pobreza rural no son satisfactorios, a pesar de los énfasis en determinados momentos de acciones identificadas como: desarrollo de la comunidad, reforma agraria y desarrollo rural integral. En las décadas de los años 70 y 80 se ha venido asumiendo que el tema del desarrollo rural esta directamente vinculado a*

*escenarios de acción de programas y proyectos que proponen superar las causas de la pobreza rural.*

*La crisis económica de los años 80 tiene efectos que se manifiestan en la profundización de la inseguridad de la economía campesina, debido a que la capacidad productiva y la productividad de un creciente número de campesinos ha disminuido aún más y así el aprovechamiento potencial de su mano de obra; como efecto de la crisis el mercado laboral rural se ha modificado, precipitándose a mayores tasas de desempleo y subempleo.*

*Las propuestas de estabilización y ajuste que han entrado en vigor en la mayoría de los países de ALC, afectan de manera diferenciada al campesinado en un mismo país. Superar la situación que viene agravándose demanda generar respuestas y estrategias renovadas para la implementación de políticas diferenciadas, que al aplicarse, podrían originar cambios substanciales en el comportamiento de la oferta, la demanda y de la participación de la sociedad rural en el desarrollo y en la propia reactivación de las economías.*

*En situaciones adversas se debe considerar con mayor detenimiento la capacidad productiva de los distintos estratos de productores: grandes, medianos y pequeños a pesar de las marcadas diferencias tecnológicas que caracterizan a la modernizada agricultura, con alta concentración de capital y a la economía campesina con alta disponibilidad de mano de obra, estas consideraciones permitirán reafirmar la necesidad de reactivar la agricultura tomando en cuenta la forma diferenciada y el rol preponderante de la agricultura campesina en el desarrollo rural de ALC y en especial en América Central y América Andina sin descuidar su significado en cada uno de los países del Cono Sur y en El Caribe. Es por esto necesario que la reactivación de la agricultura debería basarse en estrategias de acción diferenciadas y que al estar dirigidas a los distintos estratos de productores conlleven como elemento central de su dinámica el crecimiento económico global.*

*Es con estos antecedentes que los Ministros de Agricultura de ALC, en su declaración de Ottawa han reiterado su convicción sobre la necesidad de realizar cambios estructurales en las economías, de los países de ALC, que sean coincidentes con un adecuado ritmo de crecimiento y desarrollo económico y que no sancione a los sectores más postergados.*

*Para encausar los cambios pertinentes será necesaria la reorientación de las políticas de incentivos que priorizando adecuadamente las acciones favorezcan la equitativa distribución de los ingresos, igualmente resulta fundamental el diseño de políticas específicas para la población rural y la economía campesina, que permitan a los pequeños productores y minifundistas acceder a los beneficios del proceso de reactivación y modernización a través de su capacitación, de su organización y participación en el acceso a los activos y servicios y en su uso.*

*La situación, de crisis, impone la revisión profunda sobre el desarrollo que ha prevalecido en nuestros países durante muchos años, con el propósito de implementar acciones que permitan tomar la senda del desarrollo y superar el atraso, la pobreza y la malnutrición. Será necesario redefinir las áreas de acción*



*estatal y mejorar la complementariedad con el sector privado; modificar las normas jurídicas que regulan la actividad pública, mejorar la capacidad gerencial y empresarial de la gestión oficial y favorecer la descentralización operativa donde sea conveniente.*

*Para el logro de los propósitos está implícito el compromiso de eliminar la pobreza rural sin reiterar en medidas aisladas y parciales, sino al contrario manejando las estrategias y políticas en forma diferenciada para los diferentes estratos del proceso productivo agropecuario. Los esfuerzos en este sentido, deben dirigirse a la capacitación y organización de los campesinos para garantizar un adecuado acceso al conocimiento y al uso de los factores de la producción, en especial a la propiedad de la tierra, a la tecnología adecuada y al crédito efectivo, que junto con la provisión de la infraestructura básica y productiva y el acceso a los mercados, faciliten el desarrollo sostenido también en los estratos más vulnerables del sector rural.*

*El diseño de estrategias que viabilicen este proceso es un aspecto central de la estrategia global de modernización agropecuaria, pues permitirá aprovechar el efecto dinamizador sobre la economía de mejores ingresos en la población campesina.*

*Las estrategias para el desarrollo de la agricultura se han focalizado en forma global en el amplio y heterogéneo conjunto de los productores, sin tener en cuenta las diferencias de sus procesos de acumulación y reproducción, dotación de activos y acceso a los servicios. Por ello se puede asegurar que las estrategias se han sesgado hacia los grandes y medianos productores, dificultando la socialización de los servicios y beneficios del estado en pro de todos los estratos sociales que participan en la producción agropecuaria.*

*Por tal motivo cualquier estrategia que tenga como objetivo fortalecer la participación de la agricultura campesina en el proceso de reactivación, debe incorporar elementos básicos que orienten tanto la formulación de políticas como la definición de programas y proyectos específicos para este subsector. Estos elementos básicos deben ser determinados a partir del potencial y las características de la economía campesina, sus tendencias estructurales, las experiencias de programas y proyectos de desarrollo, y en el contexto de la crisis económica, financiera y social.*

*Para que las estrategias sean efectivas deben configurar sus postulados diferenciando los grandes conjuntos de unidades de producción, con el objeto de caracterizar las particularidades de escenarios heterogéneos. Estos elementos deben servir para que las políticas de los gobiernos faciliten una inserción dinámica, estable y permanente del subsector campesino en la economía, asegurando al mismo tiempo que ella sea mutuamente benéfica.*

*Las estrategias para incentivar la agricultura campesina deberán fundamentarse en las diferencias importantes que prevalecen en el sector agropecuario de ALC, entre la agricultura comercial que demanda el uso de tecnología moderna exigente en capital y utiliza principalmente mano de obra estacional; y la agricultura campesina que dispone de poca tierra y organiza su*

*producción para asegurar la reproducción de su fuerza de trabajo y realiza el proceso productivo en base al trabajo familiar.*

*El enfoque de políticas diferenciadas debería tener como objetivo atacar la pobreza rural e incentivar la participación del campesinado en el proceso de reactivación, bajo una óptica más amplia de la economía y plantearse la necesidad de realizar un esfuerzo conjugado de todos sus sectores, inclusive compatibilizando la política económica global con aquella orientada al subsector campesino. Es necesario enfatizar que este enfoque no fue plenamente realizado en la concepción y ejecución de los programas de desarrollo rural.*

*La implementación de las políticas diferenciadas deberían acompañarse con medidas para la modernización del sistema institucional del sector público, de incentivos a la organización y participación campesina a través de la capacitación, la concertación con los servicios no gubernamentales, de acceso a la tierra, de diversificación de las actividades productivas y creación de empleo y de la creación y fortalecimiento de fondos especiales para el financiamiento de acciones de desarrollo rural para potenciar la economía campesina.*

*El presente documento para discusión, contiene el análisis de la situación que antecede y sugiere las estrategias de políticas para potenciar la Agricultura Campesina en el proceso de la Reactivación Económica de ALC Su contenido se ofrece a la consideración de los miembros de la Comisión Asesora Internacional del Plan de Reactivación para la Agricultura de ALC y de los técnicos del IICA, a quienes se solicita sus sugerencias y comentarios.*

*El Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural del IICA contó, para presentar este documento, con los aportes de Fausto Jordán, director del Programa, y de Carlos Luiz De Miranda y William Reuben Soto, Especialista en Desarrollo Rural y Consultor del Programa respectivamente. Sergio Sepúlveda, Especialista del CEPI, hizo significativas contribuciones a la versión final del documento. Maribel Marín y Damaris Chaves desplegaron un abnegado trabajo de secretaría.*

## **I. LA POBREZA RURAL**

### **1. El escenario macroeconómico de la pobreza rural**

La evolución de la economía de América Latina y El Caribe (ALC) durante la década del 80' sufrió un deterioro acentuado con respecto a las dos décadas precedentes; en efecto, la tasa promedio de crecimiento del PIB cayó del 6% en los 60' y 70' al 1.5% en los 80'.

El problema crónico de la inflación alcanzó niveles críticos durante la década de los 80', superando el 500% en los casos de Argentina, Brasil y Bolivia en sus peores momentos. En promedio ésta alcanzó el 30%.

La tasa de desempleo ha aumentado de manera sensible, al mismo tiempo que los salarios se han deteriorado drásticamente. Como resultado de ello, la población pobre se ha incrementado sustancialmente con relación a los años sesenta.

Por otro lado, la contracción de la tasa de crecimiento del PIB, y las políticas de ajuste estructural adoptadas por los países con el objeto de contener los abultados déficits gubernamentales, han determinado serias limitaciones en el gasto público. Por otro lado, esta situación se ve agravada por el enorme peso del servicio de la deuda externa y el deterioro de los términos de intercambio.

Esta situación es el resultado, en gran parte, de dificultades estructurales en los países, agravadas por el agotamiento de la estrategia de desarrollo que privilegió la sustitución de importaciones y por las alteraciones sustanciales, en la década de los 80', de factores externos vinculados al comercio y al movimiento financiero internacional. Este último transformó a los países de ALC de importadores netos de capital en exportadores. Así, en 1978 estos países importaron dieciséis mil millones de dólares ya en 1985 exportaban veintinueve mil millones de dólares anualmente.

Para el sector agropecuario, el efecto de la crisis ha representado el deterioro del comercio y de los precios internacionales de los quince principales productos ocho de clima templado y siete tropicales que disminuyeron entre el 25% y el 60%. Las causas estructurales de esta situación, se pueden hallar en las políticas proteccionistas; la nueva tecnología, que permite la sustitución de productos tradicionales, el aumento de la oferta de los países desarrollados y la caída de la demanda por productos tradicionales en los países desarrollados.

Como resultado de este cuadro la producción agropecuaria que aumentó entre el 3.3% y el 3.6% en las décadas del 60' y el 70' respectivamente, cayó drásticamente a poco más del 1%.

## **2. Contexto estructural de la pobreza rural**

Las transformaciones de la estructura productiva latinoamericana ocurridas en las últimas décadas están asociadas a una serie de cambios que constituyen el escenario en el cual la pobreza rural se desempeña.

En términos generales, estos cambios pueden ser sintetizados a través de algunos indicadores: el producto interno bruto total en América Latina, en 1980, era cinco veces mayor que en 1950, en términos reales. En los países más influyentes de la región, la industria manufacturera emerge como el sector líder de las economías. En estos países, el sector industrial da prioridad a la producción de bienes de consumo durables y de inversiones, al mismo tiempo se observa el surgimiento de empresas tecnológicamente avanzadas, vinculadas a empresas transnacionales o a empresas públicas concentradas en sectores claves, tal como la industria química, metales básicos, automóviles e ingeniería, además de industrias básicas.

Sin embargo, este proceso asumió características diferentes en un grupo significativo de países de la región, donde se observa que la industria desarrollada se orientó al acabado final, utilizando como materia prima productos semielaborados importados.

Estos cambios estructurales se caracterizan por:

### *a. Cambios en las tasas de crecimiento y estructura de la población*

Las altas tasas de crecimiento de la población desde los años 60' asociadas a los cambios en mortalidad y fecundidad tuvieron efecto inmediato sobre la estructura por edad, haciendo que un alto crecimiento vaya unido al incremento del contingente de jóvenes, de manera que la disminución de la tasa de crecimiento, en la década de los 70', no afectó significativamente la PEA.

### *b. Transformación derivadas del proceso de urbanización/industrialización*

El crecimiento de las ciudades y el consecuente predominio cuantitativo de la población urbana, ha hecho que éstas sean el asiento del poder y la toma de decisiones políticas. El mayor grado de organización y de expresión de demanda, han llevado a que las políticas estatales favorezcan a la población urbana sobre la rural, lo que agudiza la brecha en los niveles de vida entre una y otra. Este proceso fue acompañado con el incremento de los niveles de ingresos urbanos, modificaciones en la estructura de la

demanda, fortalecimiento de las clases medias y cambios en las costumbres y estilo de vida.

*c. Modificaciones en la composición de la fuerza de trabajo*

Se observa una disminución de la importancia relativa de las ocupaciones agrícolas en la PEA; mientras en 1950 el 54% del total de la fuerza de trabajo de la región era agrícola, en 1970 sólo representó el 41.3% y en 1980 no superaría el 30%. A pesar de ello, el área rural no ha tenido capacidad para absorber sus incrementos de mano de obra<sup>1</sup>.

*d. Progresos en la educación y la salud*

Los cambios en la estructura socioeconómica han ido acompañados por ciertos progresos en educación y salud.

*e. Transformación en los patrones del desarrollo rural*

La modernización y complejidad de la estructura productiva que ha tenido lugar en ALC se ha extendido también a la agricultura. En efecto, el sector agropecuario se constituyó en el elemento clave para el financiamiento del proceso de urbanización/industrialización; el modelo de crecimiento económico adoptado por la generalidad de los países tuvo como estrategia la transferencia de excedentes del sector agropecuario al industrial. Las políticas económicas implementadas se concentraron prácticamente en viabilizar, por diferentes conductos, las transferencias de recursos del sector agropecuario a los demás sectores.

*f. Transformación en la estructura socioeconómica del sector*

Algunas características económicas derivadas del proceso de desarrollo agrícola reciente son indicadores de las transformaciones en la estructura socioeconómica del sector: el crecimiento en dos y media veces del producto interno agrícola entre 1950 y 1980, unido a la caída constante de la tasa de incremento de la producción de alimentos; la disminución de la participación de la agricultura en el PIB; la modernización tecnológica resultante del aumento en el uso de fertilizantes y maquinarias; los cambios provocados por la diversificación de la estructura productiva agropecuaria; el aumento de las exportaciones agrícolas y los efectos sobre el desarrollo sectorial como consecuencia de los cambios que han ocurrido en el mercado internacional.

Además, es importante enfatizar que esos cambios forman parte de un proceso más amplio, identificado como la penetración del capitalismo en la agricultura. Este proceso trae como consecuencia: la integración de las actividades financieras e industriales con las agropecuarias, el aumento de la heterogeneidad y la diversificación del sistema productivo sectorial y las

---

1. FAO. *Estudios sobre la pobreza rural*. Santiago, 1984, pp. 16 a 19

modificaciones y mayor complejidad del sistema de estratificación social rural.

*g. Modificación en la composición del empleo agrícola y rural*

Cuatro grandes procesos son indicadores de los cambios en la estructura de empleo agrícola y rural: la transferencia masiva de fuerza de trabajo desde el sector agrícola a otros sectores ; el cambio de la importancia relativa de los "trabajadores por cuenta propia" y los asalariados; el reemplazo de trabajadores permanentes por temporales; y el peso que empiezan a adquirir las ocupaciones rurales no agrícolas.

*h. Falta de cambios sustantivos en los sistemas de tenencia de la tierra*

Los estudios disponibles coinciden en que el conjunto de transformaciones estructurales ocurridos en la agricultura de ALC no ha modificado los patrones de concentración de la tierra. Las informaciones existentes sobre Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela, países que han experimentado cambios tecnológicos profundos, confirman la hipótesis que la modernización de la agricultura ha dado mayor control de la tierra a los grandes propietarios. A pesar de que en algunos casos el tamaño promedio de las grandes unidades ha disminuido, esto ha sido en beneficio de esta misma categoría de propietarios.

*i. Permanencia de las desigualdades económicas y sociales*

Las transformaciones descritas anteriormente se han caracterizado como un proceso concentrador y excluyente como lo manifiestan los altos porcentajes de población viviendo bajo la línea de pobreza extrema. En efecto, se estima que en 1960 la población pobre era de ciento diez millones y representaba el 51% de la población total; de estos el 26% (o sea unos cincuenta y seis millones) se clasificaron en situación de pobreza extrema. El porcentaje disminuyó a 40% (ciento doce millones) en 1970 y a 35% en 1980, lo que representó ciento treinta millones de personas. Esa tendencia se invierte ya que, de acuerdo con estimaciones preliminares del PNUD, en 1985 los pobres de ALC (ciento sesenta y tres millones) representarían al menos el 40% de la población regional y el 15% o sea sesenta y un millones de personas se encontrarían en situación de pobreza extrema<sup>2</sup>.

Por consiguiente, se observa que el número absoluto de esta categoría continua aumentando, ya que se observa un incremento del 50% entre 1960 y 1980, y un 25% en el quinquenio 80/85<sup>3</sup>.

---

2. PNUD. *Base para una estrategia y un programa de acción regional. (Documento Técnico para discusión)*. Bogotá, mayo 1988, pp. 9.

3. *Ibid.*

Las dimensiones y tendencias de este problema en el sector rural, donde la probabilidad y la intensidad de la pobreza son mayores, se analiza a continuación.

### 3. Pobreza rural y agricultura campesina

Estudios de casos sobre pobreza rural en países de ALC realizados por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO permiten conformar el cuadro 1 el cual ilustra las dimensiones y evolución de este problema en la región, del análisis de la información se constata que:

- i. Las profundas transformaciones que ha experimentado la estructura del agro latinoamericano y de la población rural no ha contribuido a un mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural pobre.
- ii. La incidencia de las condiciones de pobreza en los hogares rurales de ALC es siempre superior a 50%, y en varios países alcanza un número superior a las dos terceras partes de la población rural.
- iii. En países como Colombia, Chile y Venezuela se observa un franco deterioro de las condiciones del medio rural, mientras que en Brasil y Honduras se han mantenido en márgenes similares entre 1970 y 1980. El análisis de información de la FAO y del Banco Mundial<sup>4</sup> confirman y amplían estas conclusiones, en el sentido de que la pobreza rural continua siendo mucho mayor que la pobreza urbana. Mientras que el 26% de las familias urbanas estaban por debajo de la línea de pobreza en 1970, este porcentaje alcanzó un 62 por ciento en las áreas rurales. Las estimaciones de la FAO de finales de los 70 y principios de los 80 muestran que el porcentaje de población rural en situación de pobreza extrema continuaba siendo asombrosamente alto, alcanzando porcentajes de 66.5% en Ecuador, 67% en Colombia, 68% en Perú, 73% en Brasil, 78% en Haití y 85% en Bolivia (Cuadro 2).

---

4. FAO. Naciones Unidas, Información citada en C.D. Scott. *Proverty and Inequality in The Rural Sector of Latin America and The Caribbean*, Roma, FAO, Naciones Unidas, manuscrito no publicado, 1987.  
Altamir, O. *El alcance de la pobreza en América Latina*. Documentos de Trabajo de Personal del Banco Mundial No. 552, Washington, Dc, Marzo, 1982.

**CUADRO 1**  
**AMERICA LATINA: POBREZA RURAL HACIA 1980**  
**(Porcentaje de Hogares Rurales)**

País	Condiciones de indigencia		Condiciones de pobreza	
	1970	1980	1970	1980
Argentina	1	74	19	86
Brasil	42	43	73	73
Bolivia	--	74	--	86
Colombia	7	37	30	67
Chile	11	11	25	56
Ecuador	--	20	--	46
Grenada	--	9	--	25
Haití	--	--	--	80
Honduras	57	--	75	68
Jamaica	--	30	--	51
México	18	--	49	--
Panamá	--	34	--	58
Paraguay	--	29	--	63
Venezuela	19	28	36	64
América Latina	34	--	62	--

Fuente: FAO, Estudios sobre la pobreza rural, pp. 25 y 27.



**CUADRO 2**

**ESTIMACIONES DE POBREZA RURAL  
EN AMERICA LATINA, 1975 - 1982**

País	Año	Población total (millones)	Proporción de la población rural a la total (porcentaje)	Población rural en pobreza absoluta (porcentaje)	Número de pobres rurales absolutos (millones)
Argentina	1975	25.5	32.0	19	1.6
Brasil	1980	122.5	32.0	73	28.5
Bolivia	1975	4.9	69.6	85	2.9
Colombia	1980	26.0	30.0	67	5.2
Costa Rica	1980	2.3	56.0	34	0.4
Rep. Dominicana	1978	5.3	51.0	43	1.2
Ecuador	1980/1982	8.3	54.7	65	2.9
El Salvador	1978	4.5	59.4	32	0.9
Guatemala	1977	6.6	62.2	25	1.0
Haití	1977	5.4	76.6	78	3.2
Honduras	1978	3.4	65.9	55	1.2
Jamaica	1982	2.1	50.0	51	1.6
México	1975	64.0	59.0	49	18.5
Nicaragua	1978	2.6	47.9	19	0.2
Panamá	1978	1.0	47.4	30	0.3
Paraguay	1978	3.0	61.2	50	0.9
Perú	1977	16.5	43.0	68	4.8
Trinidad y Tobago	1977	1.0	78.7	39	0.3
Venezuela	1980	15.0	20.0	56	1.7

Fuente: FAO, Naciones Unidas, Información citada en C.D. Scott, *Proverty and Inequality in The Rural Sector of Latin America and The Caribbean*". Roma, FAO, Naciones Unidas. Manuscrito no publicado, 1987.

Los estudios de casos realizados por la División Conjunta CEPAL/FAO sobre los niveles de nutrición y de acceso a los servicios sociales por las poblaciones rurales de ALC permiten llegar además a las siguientes conclusiones:

- i. La persistencia de altos niveles de desnutrición ligadas más a la incapacidad de los pobres de adquirir los alimentos mínimos necesarios que a déficits en la producción;
- ii. Los servicios de salud siguen concentrados desproporcionadamente en las ciudades, lo que ligado al punto anterior ha llevado a que la mortalidad de los grupos rurales menos favorecidos sea considerablemente más alta que las de los otros grupos sociales tanto urbanos como rurales; y
- iii. Las oportunidades educacionales de la juventud rural; incluso de alfabetización de la población rural de bajos ingresos en general, están muy lejos para aproximarse a los urbanos.

Como ya se mencionó, más de la mitad de la población rural de América Latina vive en condiciones de pobreza y la mayoría de ellos son campesinos minifundistas, pequeños propietarios y asignatarios de reforma agraria en áreas no consolidadas, generalmente marginados. La falta de acceso a suficiente tierra, combinada con la baja productividad de las unidades subfamiliares y familiares, se puede identificar como una de las causas principales de la pobreza rural.

En efecto, hacia mediados de la presente década, en ALC habrían no menos de once millones de minifundistas con una población cercana a los cincuenta y cinco millones de personas, asentada en una superficie de alrededor de veinte millones de hectáreas, lo que representa un promedio inferior a dos hectáreas por minifundio<sup>5</sup>. Esto significa que los minifundios representarían el 50% de las unidades productivas existentes, ocuparían el 3% de la tierra agrícola disponible y al 42% de la población rural; la disponibilidad de tierras agrícolas en el minifundio sería algo menor que dos hectáreas por familia, de un cuarto a un tercio de hectárea por miembro de la familia y de 0.7 hectárea por miembro activo. Esta situación contrasta profundamente con las dieciséis hectáreas por activo agrícola que muestra los datos disponibles para la región<sup>6</sup>.

Un número superior a veinte millones de personas trabaja en unidades agrícolas de superficie promedio de dos punto cinco hectáreas, albergando cada una más de cuatrocientos cincuenta jornales anuales. No obstante la mano de obra requerida por cada parcela, no supera las ciento cincuenta jornadas, lo cual refleja los bajos niveles de productividad de la mano de obra.

---

5. FAO, *El minifundio en América Latina*, Santiago, 1987.

6. DE JANVRY, Alain. *Investment Strategies to combat Rural Poverty: Notes for Latin America*. University of California, Berkeley

**CUADRO 3**  
**NUMERO Y TAMAÑO PROMEDIO DE PARCELAS SUBFAMILIARES A TRAVES DEL TIEMPO**

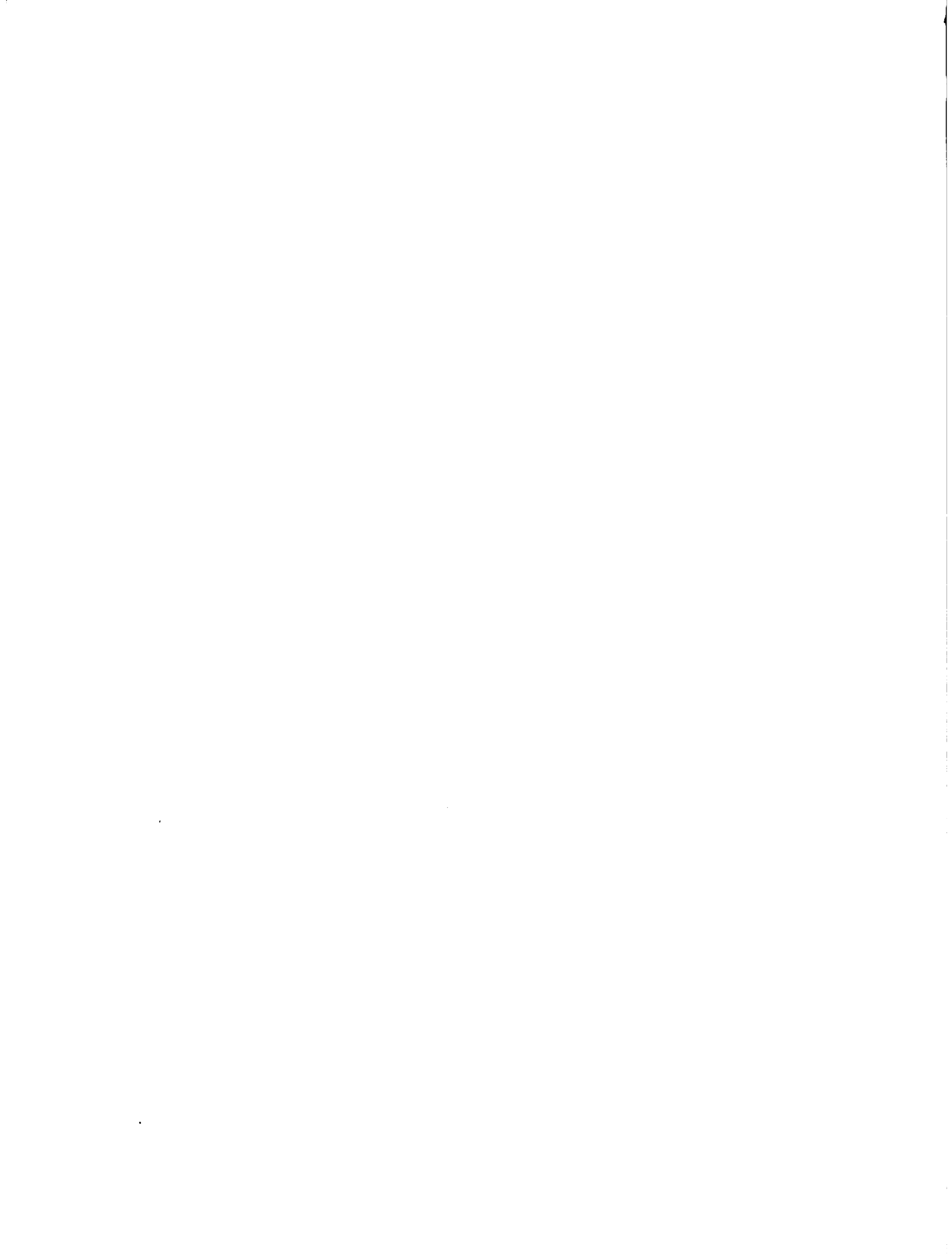
País	Año	Tamaño Máximo	Número de Parcelas	Porcentaje de Parcelas	Porcentaje de Area	Tamaño Promedio de Parcelas
Argentina	1952	25 ha	235.953	41.8	1.1	9.2
	1969		226.065	42.0	1.9	8.9
Brazil	1950	5 ha	458.676	22.2	0.5	2.6
	1980		1.888.196	36.6	1.1	2.1
Chile	1965	5 BHI	189.529	81.0	9.7	2.9
	1976			71.0	8.7	2.6
Colombia	1954	10 ha	648.115	71.0	6.9	4.1
	1970		859.884	73.0	7.2	3.9
Costa Rica	1963	10 ha	30.377	50.0	5.0	1.5
	1973		29.927	48.0	4.0	1.0
República Dominicana	1971	5 ha	235.000	77.1	12.9	1.6
	1981		314.700	81.7	12.2	1.3
Ecuador	1954	5 ha	212.153	82.0	11.0	2.1
	1974		298.965	77.0	13.0	1.9
Sierra Ecuador	1954	10 ha	234.196	90.0	16.0	1.4
	1974		280.974	87.0	18.0	1.0
El Salvador	1950	5 ha	140.473	80.7	12.4	2.5
	1971		234.941	86.9	19.5	1.8
Guatemala	1950	7 ha	308.000	88.0	14.0	2.3
	1979		547.574	90.0	16.0	1.9
Honduras	1952	5 ha	88.997	57.0	8.0	1.5
	1974		124.781	64.0	9.0	1.7
México	1950	5 ha	1.020.747	39.2	3.6	2.1
			privadas	678.214	25.2	5.1
	1950	4 ha	569.866	21.9	6.1	3.0
			ejido	951.878	35.6	8.6
Nicaragua	1952	7 ha	17.943	34.8	2.3	2.2
	1971		37.500	43.8	2.2	1.8
Panamá	1950	5 ha	44.442	52.0	8.3	2.4
	1971		41.307	45.4	3.7	-
Paraguay	1956	5 ha	68.714	45.9	1.0	1.3
	1961		74.559	46.4	-	1.4
Perú	1961	5 ha	699.427	82.9	5.2	8.3
	1972		1.083.775	77.9	6.6	8.0
Uruguay	1951	20 ha	35.841	42.0	1.8	2.1
	1961		39.829	45.8	1.9	2.2
Venezuela	1950	5 ha	125.990	54.7	1.2	2.4
	1971		121.778	42.3	1.0	2.1
América Latina <sup>b</sup>	1950	Minifundios	4.134.000	-	-	-
	1980		7.949.000	-	-	-

a) Se refiere a la tierra cultivada.

b) Basado en extrapolaciones de los dos últimos censos, excluyendo Paraguay y Uruguay de los cuales no hay información reciente disponible.

Fuente:

A. de Janvry, E. Sadoulet, y L. Wilcox, "Rural Labour in Latin America". Genova: Documento de Trabajo de la O.I.T. 10-6/DT 79, junio, 1986.



Analizando informaciones disponibles para 27 países de ALC (Cuadro 3), de Janvry, Sadoulet y Wilcox, llegan a una conclusión semejante demostrando que ha habido un aumento continuo en el número de parcelas subfamiliares en casi la totalidad de los países latinoamericanos. El número de parcelas pequeñas aumento a una tasa anual de 2.2% entre 1950 y 1980. El tamaño promedio de estas parcelas disminuyó de 2.4 hectáreas en 1950 a 2.1 en 1980, que es el estrato donde se concentra la masa más extensa de población pobre de la región<sup>7</sup>.

Los datos analizados revelan claramente el profundo dualismo de la estructura agraria y la incapacidad del resto de la economía de absorber este excedente de mano de obra rural. Este hecho indica que la incidencia de pobreza rural aumenta con la oferta de la fuerza laboral agrícola.

Se estima que las unidades productivas minifundistas sin capacidad para sustentar la familia en el largo plazo, representan entre un treinta y un cincuenta por ciento del universo minifundista de la región.

---

7. DE JANVRY, E. SADOULET AND L. WILCOX. *Rural Labor in Latin America*. ICO Working Paper, Geneva, June 1986

## **II. LA AGRICULTURA CAMPESINA**

### **1. Contribución económica**

A continuación se presentan datos importantes que expresan la contribución histórica y contemporánea de la agricultura campesina al crecimiento económico de los diferentes países de ALC. Tener presente las exactas dimensiones de esta contribución constituye un dato fundamental en cualquier intento por definir una estrategia de desarrollo regional. Con esto se pretende evitar algo que ocurre frecuentemente, al considerarse que el aporte de los pequeños agricultores a la producción agrícola total es de escasa importancia, de esta manera se subestima la capacidad del sector campesino como productor de alimentos, materias primas agropecuarias, generador de divisas y empleo, así como su aporte a la capitalización de la agricultura en ALC.

Se destaca más bien el contraste que existe entre el porcentaje de la producción generada por minifundios y unidades familiares y el porcentaje de tierras que controlan y su limitado grado de acceso a los servicios agrícolas.

Informaciones elaboradas por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO para seis países (Cuadro 3), permiten formarse una idea general de la importancia de la contribución de la agricultura campesina a la producción agrícola total.

#### **A. *Contribución a la producción y abastecimiento de alimentos***

Los antecedentes estadísticos disponibles demuestran la elevada participación que ha tenido la agricultura campesina en el abastecimiento alimentario de América Latina y, en general, en los distintos rubros de producción del sector agropecuario (Véase el Cuadro 4).

<b>CUADRO 3</b>	
<b>PARTICIPACION DE LA AGRICULTURA CAMPESINA EN LA PRODUCCION AGROPECUARIA</b>	
<b>País</b>	<b>Valor Bruto de la Producción Agropecuaria (%)</b>
Bolivia	80.0
Brasil	39.6
Colombia	44.1
Chile	37.8
México	46.9
Perú	54.9

**Fuente:** FAO/CEPAL, Agricultura campesina en América Latina y el Caribe, Santiago, 1986.

<b>CUADRO 4</b>		
<b>AMERICA LATINA: ESTIMACION PROVISIONAL SOBRE DIMENSIONES DE LA AGRICULTURA EMPRESARIAL Y LA DEL PEQUEÑO PRODUCTOR A COMIENZOS DE LOS AÑOS SETENTA (EN PORCENTAJES)</b>		
<b>Rubros</b>	<b>Agricultura Empresarial</b>	<b>Pequeño Productor</b>
Producción para consumo interno	59.0	41.0
Producción para exportación	68.0	32.0
Producción de cultivos permanentes	59.0	41.0
Producción de cultivos de ciclo corto	47.0	53.0
Producción de maíz	49.0	51.0
Producción de frijol	23.0	77.0
Producción de papas	39.0	61.0
Producción de arroz	68.0	32.0
Producción de café	59.0	41.0
Producción de caña de azúcar	79.0	21.0
Existencia de ganado bovino	76.0	24.0
Existencia de ganado porcino	22.0	78.0

**Fuente:** LOPEZ CORDOVEZ "Agricultura y alimentación. Evolución y transformaciones más recientes", Revista de la CEPAL, No. 16, Santiago, abril de 1982.

Numerosos estudios revelan que aún persiste la enorme importancia de los pequeños productores en la producción de alimentos. Este es, por ejemplo, el caso de Brasil, donde los pequeños productores son responsables por 52% del maíz, 63% del frijol, 23% del arroz, 68% de la yuca y el 30% del trigo. En Chile también la producción campesina es de gran significación: 44% del maíz, 77% de los frijoles, 55% del arroz, 77% de las papas y 47% de las lentejas provienen de este sector. Guatemala tiene una situación similar: 70% del maíz, 45% de la yuca, 75% del trigo, 78% de las papas y 80% de las hortalizas son producidas por el campesinado. Finalmente, las estimaciones de la Junta del Acuerdo de Cartagena confirman esa tendencia: "La agricultura campesina del área andina generaría entre el 50% y 60% de los bienes agrícolas de consumo final".

Otro aspecto importante a destacar asociado a la participación campesina en la producción agropecuaria, está relacionado con la superficie agrícola por ella controlada. Según información de la CEPAL/FAO, para los principales cultivos de siete países de ALC, prácticamente el 50% de la superficie está en manos campesinas y algo menos de la mitad en términos de producción<sup>8</sup>.

#### **B. Contribución a la producción de cultivos de exportación**

Aunque los agricultores campesinos orientan su actividad preferentemente hacia la producción de alimentos, también hacen aportes significativos en el ámbito de los cultivos de exportación. Este es el caso, por ejemplo, del café y del cacao, frutas, flores y hortalizas.

**CUADRO 5  
AMERICA LATINA: PROPORCION DE LA PRODUCCION DE CAFE  
DE ORIGEN CAMPESINO**

País	Exportaciones totales (miles de dólares)	Producción total (miles de dólares)	Producción campesina (porcen- taje)
Brasil	2.564.345	2.117	40.3
Colombia	1.764.000	558	29.5
México	475.419	246	53.8
El Salvador	403.643	180	19.4
Ecuador	174.738	77	70.0
Perú	126.000	60	54.8
Venezuela	24.228	40	63.2
Bolivia	5.500	17	75.0

Fuente: FAO, *Anuario de Comercio Exterior 1984* e información censal de los países.

8. CEPAL/FAO, *Op. Cit.*, Cuadro 4, pp. 23



<b>CUADRO 6</b>			
<b>AMERICA LATINA: PROPORCION DE LA PRODUCCION DE CACAO DE ORIGEN CAMPESINO</b>			
<b>País</b>	<b>Exportaciones totales (miles de dólares)</b>	<b>Producción total (miles de dólares)</b>	<b>Producción campesina (porcentaje)</b>
Brasil	249.122	353	32.8
Ecuador	95.992	72	65.0
Rep. Dominicana	70.064	37	Nd
Venezuela	15.557	17	69.1
México	8.605	33	45.9
Perú	920	5	67.5
<b>Fuente: FAO; Anuario de Comercio Exterior e información censal de los países.</b>			

Es necesario resaltar que la contribución de los productores campesinos a la producción total de cada uno de los cultivos tradicionales de exportación es significativamente superior a su participación en el volumen exportado, ya que este fluctúa en función de los cambios del mercado internacional. Es decir, para estos productos de exportación, este estrato de productores se convierte en un amortiguador que viabiliza la regulación de los volúmenes exportados por los medianos y grandes productores.

### **C. *La Agricultura Campesina y el empleo***

El estudio realizado por CIDA, Comité Interamericano para el Desarrollo Agropecuario, en los años 60' sobre tenencia de la tierra en América Latina, demostró que aproximadamente el 52% de la población económicamente activa del sector agrícola se concentraba en el sector campesino, mientras que el 48% restante se encontraba situado en los estratos multifamiliares, medianos y grandes.

La información censal más reciente evidencia que este fenómeno continúa dándose en la mayoría de los países de la región. En Brasil, el censo de 1980 mostró que 70% de la fuerza de trabajo agrícola se encontraba en el sector campesino. Situación similar se registró en el decenio pasado en México (80%), Ecuador (72%) y Panamá (60%).

Sin lugar a dudas, las pequeñas explotaciones campesinas tienen una importancia relevante en la generación de empleo en los países de la región, ya que, a pesar de la escasa superficie y calidad de los suelos, estas unidades absorben la mayor proporción de la PEA agrícola.

Además, en este contexto de pobreza rural en el cual se sitúa la fuerza de trabajo campesina, existe un contingente grande de campesinos sin acceso a algún tipo de modalidad de tenencia de la tierra. Estos conforman una categoría de asalariados que constituye una proporción importante de la PEA rural. Así en el caso de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Venezuela, este estrato representa el 46%, 31%, 89% y 36% de la PEA rural, respectivamente<sup>9</sup>.

### **D. *El aporte a la capitalización de la agricultura***

En el proceso de industrialización de ALC, la agricultura se convirtió en el sector de donde se movilizaron los recursos necesarios para la expansión y transformación de la Economía Regional. En este contexto histórico, la participación de la agricultura campesina se constituyó en un soporte fundamental.

En efecto, el campesino minifundista, haciendo uso intensivo de la mano de obra familiar y movilizand o recursos de bajos costos de oportunidad, logró producir alimentos, cultivos de exportación y otros bienes de origen agropecuario a

---

9. CEPAL/FAO, *Op. Cit.*, pp. 29 - 31

costos relativamente bajos, así como viabilizó la transferencia de recursos del sector agrícola para los demás sectores de la economía.

Un número considerable de actividades que realiza el campesino constituyen a menudo grandes inversiones olvidadas cuando se evalúa el aporte de este sector a la capitalización de la agricultura. Entre estas actividades se destaca: la incorporación de nuevas áreas al proceso productivo agropecuario, tanto en áreas de agricultura tradicional, como en regiones de expansión de la frontera agrícola; adecuación de suelos en condiciones ecológicas y topográficas adversas; expansión de cultivos permanentes; construcción de infraestructura (camino, puentes, cercos, viviendas, acueductos, galpones, etc.).

## **2. Características de la agricultura campesina**

Los rasgos principales del contexto campesino, que le otorgan su especificidad y la diversidad de formas que adopta, se determinan a partir de su proceso histórico de constitución, la manera de inserción en el resto de la economía y las características propias de la pequeña producción. Estas pueden configurarse de la siguiente forma:

### **A. *El acceso a la tierra y los sistemas de tenencia***

En el sector rural existe una estrecha relación entre la pobreza y el acceso a la tierra, así como el sistema de tenencia. Es claro que en casi todos los países las unidades menores de una hectárea no tienen la superficie suficiente para satisfacer las necesidades alimenticias de una familia campesina promedio. También es cierto que frecuentemente la posesión de cinco hectáreas de tierra sin acceso a agua, con suelos pobres y topografía accidentada son insuficientes para posibilitar la subsistencia de una familia.

Los estudios sobre el minifundio realizados por la FAO en seis países (Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá y Perú) demostraron que este sector está constituido por cerca de 4.2 millones de pequeñas explotaciones que representan el 71% del total de unidades productivas y que disponen de no más del 5% de la tierra agrícola censada en los países<sup>10</sup>.

El proceso de fragmentación es un hecho asociado al reducido tamaño de las unidades productivas campesinas. Así pues, la proliferación del minifundio viene acompañada de una contracción de la superficie media disponible, que en el promedio agregado es de 1.8 hectáreas.

Alrededor de un 40% de los minifundios tienen tenencia precaria, o sea, los campesinos carecen de título de dominio de la tierra que trabajan. Las principales secuelas de este hecho se manifiestan en los conflictos de ocupación, negación de crédito, renuncia a invertir y exiguo valor comercial de la unidad productiva. Esta

---

10. FAO, *El minifundio ...*, Op. Cit., pp. 5

situación se agrava en otras formas de tenencia, sin título, como el arrendamiento y la aparcería.

Además de lo expuesto anteriormente, la composición del estrato de los campesinos presenta en su interior un grado de heterogeneidad relativamente grande, la cual es determinada por la disponibilidad de los activos de cada familia y su ubicación en el mercado. Ambos a su vez, definen el potencial de capitalización (y crecimiento) de la unidad productiva. Este proceso de diferenciación permite caracterizar subcategorías en función de su capacidad de retener excedente. Así, en un extremo de este *continuum* estarían localizadas aquellas unidades productivas consideradas de infrasubsistencia, sin posibilidad de capitalizarse; en el otro se encontrarían unidades productivas con potencial de transformación en empresas comerciales. Se estima que entre el 15% y el 20% de las unidades productivas caracterizadas como campesinas de ALC se situarían en este último estrato.

#### **B. *Origen y composición del ingreso y la participación de la fuerza de trabajo familiar***

Las familias rurales con poco acceso a la tierra compensan la escasez de recursos productivos, incluyendo una serie de actividades en su estrategia de supervivencia. En las parcelas subfamiliares de menos de 1 a 2 hectáreas regadas ó 5 hectáreas sin riego, la mayor parte del ingreso familiar se deriva de actividades no agrícolas de tal manera que, en estas unidades, estas actividades resultan cruciales.

En estudios efectuados en Perú, México, Colombia, Bolivia, Chile, Brasil, Guatemala, Ecuador y El Salvador, hasta dos tercios de las familias campesinas derivaban más de la mitad de sus ingresos de fuentes no agrícolas, principalmente por salarios ganados en este sector, como en una amplia variedad de otras actividades diferentes, muchas de las cuales están ligadas a la agricultura por vínculos de consumo indirectos, directos y finales<sup>11</sup>.

La división del trabajo en la familia campesina implica que los hombres trabajen principalmente fuera de la parcela y las mujeres se transformen en las principales productoras agrícolas. En consecuencia, las familias de estos minifundios participan en una amplia variedad de actividades complementarias a la agricultura y están en gran parte bajo el control de la mujer. Estas actividades incluyen la cría de animales menores y vacas lecheras, varios tipos de artesanía, comercio, transformación de productos agrícolas y hasta actividades de manufactura.

Es necesario resaltar que la importancia relativa de las actividades no agrícolas, como elemento para la generación de su ingreso, es inversamente proporcional a la cantidad de tierra a la cual tiene acceso la familia campesina.

---

11. DE JANVRY, SADOULET, AND WILCOX, *Op. Cit.*

**ORIGEN Y COMPOSICION PORCENTUAL DEL INGRESO FAMILIAR**

País y Tamaño de la Parcela (ha)	Año	Contribución de la Familia	Contribuciones al Ingreso Derivadas de:			Total Ingreso Familiar Anual Neto (US\$)
			Actividades Agrícolas	Salarios	Otras Actividades	
Cajamarca (Perú)						
0-3.5	1973	72	23	50	27	223
3.5-11.0		17	55	24	21	270
Pueblo (México)						
0-4	1970	71	32	58	11	393
4-8		25	64	32	3	675
García Robira (Colombia)						
0-4	1972	20	79	16	5	365
4-10		45	86	10	4	543
Sur de Bolivia						
0-5	1976-1977	67	38		-	320
5-10		15	63		-	373
Región IV (Chile)						
0-2	1976	59	36	48	16	848
2-5		25	73	21	6	1.941
Vertientes (Brasil)						
0-10	1979	16	-	56	-	-
10-20		49	-	15	-	-
Altiplano Nor-occidental (Guatemala)						
0-1.4	1978	63	24	63	13	-
1.4-3.5		22	42	47	11	-
3.5-44.8		15	58	34	8	-
El Salvador						
0-1	1975	49	59	31	10	-
1-2		22	75	19	6	-
Ecuador						
0-1	1974	34	23	63	14	561
1-5		43	57	35	6	579
5-20		16	79	12	9	1.218
Ecuador-Sierra						
0-1	1974	-	19	54	-	27
1-5		-	52	36	-	12
5-20		-	71	12	-	17
Ecuador-Costa						
0-1	1974	-	-	53	-	15
1-5		-	-	31	-	9
5-20		-	-	14	-	9
Chamula (México)	1970-1974	-	11	-	89	-

Fuente:

A. de Janvry, E. Sadoulet, y L. Wilcox, "Rural Labour in Latin America". Genova: Documento de Trabajo de la O.I.T. 10-6/DG 79, junio, 1986.



Esta diversificación de las actividades productivas se encuentra asociada al tamaño y características de las familias campesinas pobres.

Los estudios disponibles indican que el número de miembros por familia, es directamente proporcional al grado de pobreza. En estas condiciones, la movilización de la totalidad de la fuerza de trabajo familiar constituye un factor fundamental de su estrategia de sobrevivencia.

### **C. Las formas de organización campesina**

La diferenciación interna del campesinado define la gran heterogeneidad y multiplicidad de sus organizaciones. En las subregiones de ALC y en cada uno de los países existe una variedad de formas organizativas, resultantes de procesos históricos, culturales, socio-políticos y económicos diversos.

El elemento común que confiere identidad propia a estas estructuras organizativas es la naturaleza de sus objetivos, generalmente asociada al acceso y utilización de su base de recursos naturales y de la mano de obra familiar para garantizar su sobrevivencia y reproducción, enfrentar con mayor poder de negociación un ambiente social generalmente adverso, y producir excedentes.

A continuación se caracterizan algunas de estas agrupaciones, catalogadas en función de sus orígenes y motivaciones.

#### *a. Las comunidades indígenas y campesinas*

La población indígena es el componente étnico mayoritario en países como Guatemala, Ecuador, Bolivia y Perú. Este origen étnico propicia formas de organización basadas en relaciones de parentesco e interfamiliares de producción, trabajo y distribución. Estos sistemas "comunitarios" se caracterizan también por la integración de formas de propiedad colectiva e individual; por estructuras de organización social basadas en la reciprocidad, en la participación y en la tradición, y por el mantenimiento de una matriz cultural singular, que recoge elementos del entorno natural e histórico en que se han desarrollado. En este tipo de comunidad, son innumerables las formas de organización del trabajo para la utilización de sus recursos naturales (por ejemplo, el tequio, la faena, la minga y el migaco)<sup>12</sup>.

La importancia de esta forma de organización campesina, se hace patente en el caso de Perú, donde se identifican 3.230 comunidades con estas características. Estas tienen una población aproximada de dos millones ochocientos mil habitantes y ocupan ocho millones de hectáreas. En México también constituyen un estrato importante de la población rural: hasta 1977, las resoluciones presidenciales habían reconocido mil

---

12. CEPAL, FAO, *Op. Cit.* pp. 81

cuatrocientos tres de estas comunidades con casi quince millones de comuneros.

*b. Las formas de organización campesinas derivadas de los procesos de reforma agraria*

Es evidente que la importancia de estas formas de organización está directamente relacionada con el ritmo, cobertura y profundidad de los procesos de reforma agraria que se han desarrollado en los diferentes países. Es innegable también, que estos procesos crearon las bases institucionales y jurídicas para el desarrollo de formas de organización campesina, cuya consolidación y movilización pueden constituirse en poderoso factor para mejorar las condiciones de vida de un amplio sector de la población rural pobre.

Para citar solamente algunos ejemplos, en México, hasta 1977, se crearon 25.515 ejidos con 80.6 millones de hectáreas y con 2.3 millones de ejidatarios<sup>13</sup>. Entre los años 1970-75<sup>14</sup> en Colombia, Perú, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá y República Dominicana se crearon empresas campesinas en las cuales se organizaron cerca de 780.000 familias, aunque este número se ha reducido a 545.000 en el período 1980-85. Es importante resaltar que en Perú, en 1985<sup>15</sup>, aún persistían 424 empresas que controlaban cuatro millones de hectáreas, bajo la modalidad asociativa de cooperativas, empresas de propiedad social (EPS) y sociedades agrícola de interés social (SAIS). Igualmente, las leyes de reforma agraria de varios países también establecieron organizaciones campesinas, por ejemplo: en El Salvador, las asociaciones cooperativas del sector reformado; en Nicaragua, las cooperativas de producción, de crédito y servicios, de surco muerto, y en Brasil, las cooperativas integrales de reforma agraria (CIRA).

Es importante destacar que la existencia de esta base jurídico-institucional, permitió que, paralelamente a la estructura del sector público, se desarrollara el sector de las organizaciones nacionales que representan los intereses campesinos.

13. SETO, Carlos, "Organización social de la agricultura en México", en: *Informe de la Misión Conjunta IICA/FIDA*, 1988
14. FAO, *Análisis histórico y comparativo de la tenencia de la tierra*, enero de 1988
15. CEDEP, *Modalidades empresariales en la agricultura costeña*, Perú, 1986



*c. Las formas tradicionales*

Las dos formas más conocidas del movimiento campesino, las cooperativas y los sindicatos de trabajadores, han sido poco efectivas para atender satisfactoriamente las necesidades de este sector de la población rural. Las cooperativas, relativamente numerosas en la región, se decantan muy pronto como una forma de organización para reivindicar demandas socioeconómicas de los grupos medios y altos de productores rurales, alcanzando éxitos, básicamente, entre agricultores empresariales. Los sindicatos de trabajadores, al representar mayoritariamente a los asalariados rurales permanentes, tampoco incluyen a los sectores más importantes del campesinado; el pequeño productor familiar independiente, ocupantes, aparceros, arrendatarios sin tierra y asalariados temporales.

*d. Las formas de organizaciones promovidas y estimuladas por organismos de desarrollo rural*

Aunque no se disponga de datos estadísticos precisos a nivel regional, es un hecho que a partir del inicio de los años 70, algunos países como Brasil, especialmente la región nordeste, y los de las regiones andina y centroamericana, fueron escenario del desarrollo de varias formas de asociaciones comunitarias promovidas, tanto por los organismos gubernamentales encargados de la ejecución de los proyectos de desarrollo rural integrado, como por instituciones de la sociedad civil conocidas como Organismos no Gubernamentales -ONG's.

En el primer caso, el estímulo a la organización del campesinado tenía como objeto crear espacios formales para la participación de los beneficiarios de los proyectos DRI o la adopción de metodologías. Sin embargo, estilos de trabajo de carácter paternalista, verticalista y asistencialista imposibilitaron que estos esfuerzos se concretaran en la creación de organizaciones campesinas auténticas y con capacidad autogestionaria.

En el caso de las Organizaciones no Gubernamentales, la motivación es de muy diversa índole aunque en todo caso, se asocia a la incapacidad del Estado en adoptar y ejecutar políticas que conduzcan a la superación de lo que se llamó "La problemática agraria". En esta perspectiva, el impacto obtenido por las ONG's fue cualitativamente distinto del de las formas tradicionales del sector público. El método de trabajo de las ONG's, aún existiendo gran heterogeneidad entre ellas, se basa en la participación y la educación popular, a través de la cual se promueven el apoyo a iniciativas de organización campesina a nivel local. A la vez, se estimula el desarrollo de una conciencia crítica de la realidad y la búsqueda del desarrollo de la capacidad autogestionaria en los proyectos de desarrollo.

A pesar de la riqueza con que se manifiestan las múltiples formas de organización campesina en la región y de su número relativamente elevado, se reconoce la debilidad del movimiento campesino. Varias

razones explican esta debilidad: los sistemas de tenencia de la tierra prevalecientes en la región, la falta de apoyo político gubernamental para los programas dirigidos al sector campesino, la incapacidad de competencia con las fuerzas del mercado, la imposición de formas asociativas *Ad Hoc* ajenas a las formas de cooperación comunitaria tradicional, y concepciones y métodos de trabajos incompatibles con las características de las sociedades campesinas.

#### **D. Relaciones con el mercado**

Con respecto a las relaciones de la agricultura campesina con los mercados es importante destacar tres aspectos: los cambios en las dimensiones de los mercados y en las características de la demanda de productos de origen campesino; la relación entre el autoconsumo y la oferta de productos agrícolas; y la oferta campesina y los precios de sus productos.

En lo referente a los mercados y a la demanda por productos agropecuarios estos se han ampliado considerablemente en la región tanto por el crecimiento de la población y del ingreso como, sobre todo, por los cambios sufridos en las proporciones entre la población agrícola y no agrícola.

En efecto, si en 1920 en ALC había seis habitantes rurales por cada poblador urbano y eran evidentemente muy limitadas las posibilidades que tenían los primeros de vender alimentos u otros productos agrícolas en los mercados internos, en la actualidad la situación es muy diferente, puesto que hay dos habitantes rurales para cada urbano que necesita de los productos del campo.

Por otro lado, el ingreso latinoamericano total (medido en dólares de 1970) subió entre los años 1950 y 1984, en más de 52%, al pasar de 54.291 a 338.017 millones de dólares, lo que significó más que una duplicación del ingreso por habitante entre los mismos años (329.5 a 832.5 dólares).

Estos dos fenómenos, y en particular el incremento de los ingresos, además de sus efectos sobre el volumen de la demanda interna por productos agrícolas, repercuten fundamentalmente sobre la composición de la demanda, estimulando a su vez la producción de hortalizas, frutas y otros productos cuyos coeficientes de elasticidad de la demanda ingreso son elevados. El proceso de urbanización también ocasiona cambios en los hábitos alimentarios, a los cuales se asocia el aumento del consumo de productos agropecuarios industrializados.

Por estas razones, la expansión constante de la demanda de productos agrícolas fue creando lazos más estrechos y extensos de la agricultura con los mercados, proceso que al mismo tiempo impulsó la transformación y dinamización del sector, articulándolo progresivamente a la economía nacional e internacional.

La inserción de la agricultura campesina en este proceso está relacionada con las proporciones de su producción que se destina al autoconsumo y a la comercialización. La idea de desarticulación entre los productores campesinos y los mercados se fundamenta en una noción de auto consumo que excluye su

verdadera contribución a la oferta de productos agrícolas. Existe autoconsumo y la agricultura campesina produce por lo menos para la subsistencia, sin embargo, este hecho no elimina su importante contribución al mercado.

Los niveles de autoconsumo están en torno al 60% de la producción, aun cuando existe un considerable margen de variación regional, según las características de la infraestructura básica, proximidad a los centros urbanos, rubros de producción y características de sus sistemas de comercialización, así como la interrelación de los productores campesinos que aportan a los mercados o se abastecen en ellos.

Informaciones disponibles para Brasil, Bolivia, y Ecuador confirman estas conclusiones. En efecto, para Brasil los estudios realizados muestran que aproximadamente 30% de la producción agrícola comercializada proviene de la agricultura campesina. En Bolivia, 76% del maíz y 63% de trigo comercializado son de origen campesino; en las regiones de la costa y la sierra ecuatoriana, el 62% y 86% de la producción de este estrato es comercializada<sup>16</sup>.

Finalmente, es importante mencionar que los niveles de precios obtenidos por los productos de la agricultura campesina, constituidos sobre todo por alimentos de consumo popular, restringen las posibilidades de lograr niveles de ingresos mayores. Varios factores contribuyen en esto. En algunos casos, las políticas estatales se orientan deliberadamente a deprimir los precios de los alimentos para evitar presiones salariales o sociales, o para favorecer los procesos de acumulación en el ámbito urbano.

Por otra parte, la debilidad de los campesinos frente a los mercados, se origina en la propia naturaleza fraccionada y dispersa de su oferta y en la composición de la misma. Sin organizaciones capaces de defender sus intereses, la oferta multitudinaria de pequeñas cantidades es aprovechada por los intermediarios para adquirirlos a precios extremadamente bajos. La necesidad de vender apresuradamente, e incluso antes de la cosecha y la falta de condiciones para almacenar sus productos, obliga a los agricultores campesinos a adoptar un comportamiento que por sí mismo tiende a deteriorar los precios.

En las relaciones de los agricultores campesinos con los mercados existen algunos aspectos, relacionados con la utilización de maquinaria, fertilizantes y semillas mejoradas, que es importante mencionar. Los estudios realizados tanto por CEPAL como por el PREALC demostraron que<sup>17</sup>:

- i. La poca utilización de la mecanización por los pequeños productores minifundistas se debe tanto a la falta de capital como al pequeño tamaño de los predios y su fragmentación, lo cual se une en algunos casos a condiciones topográficas y ecológicas adversas;

---

16. CEPAL/FAO, *Op. Cit.*, pp. 37

17. CEPAL/FAO, *Op. Cit.*

- ii. A pesar de que el uso de los fertilizantes y semillas mejoradas no está directamente afectado por el tamaño de los predios, su utilización limitada está determinada por las características propias de la oferta de estos insumos, la cual se orienta fundamentalmente para los grandes y medianos productores. Entre estas características se pueden mencionar el alto precio de estos insumos y los reducidos volúmenes de compra que pueden realizar los pequeños productores.
- iii. La tendencia negativa de los precios relativos de los insumos y productos agropecuarios juega un papel fundamental en la adopción limitada de "insumos modernos" por los pequeños productores.

#### **E. La localización geográfica**

En rasgos generales y desde el punto de vista de su localización geográfica, la probabilidad de una alta incidencia de agricultura campesina asociada a la pobreza rural está directamente relacionada con la presencia de zonas áridas o semiáridas o de laderas de montaña, con el grado de dispersión de la población rural y con su distancia respecto a los centros urbanos.

En efecto, la estimación hecha por Chateaneuf *et al.* muestra que el 87% de todos los pobres rurales latinoamericanos vive en áreas con suelos áridos o semiáridos, geográficamente aislados y con climas adversos. Estas características están presentes tanto en el nordeste brasileño como en varias regiones rurales de México y en las áreas altas de los países andinos, en donde se concentran la mayor parte de los campesinos pobres de esos países. Algo análogo ocurre en República Dominicana, en el norte de Chile, en Haití, Honduras y Paraguay.

#### **F. Las diferencias étnicas y culturales**

Además de la heterogeneidad y diferenciaciones existentes entre las distintas formas que regionalmente asume el campesinado latinoamericano, (determinadas por factores históricos, socioeconómicos y ecológicos), es necesario tener en cuenta la alta incidencia de poblaciones indígenas. Esto significa considerar las especificidades étnicas y culturales de estas poblaciones, las cuales son, a su vez, determinantes de formas de organización social y productiva particulares resultantes del desarrollo histórico de cada uno de estos pueblos.

La población indígena tiene gran peso relativo en países como Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú aunque reducida en otros como Argentina, Chile, Panamá, Uruguay y Costa Rica. En Ecuador en 1980, la población indígena incluía más de dos millones de personas, distribuidas en veintidós grupos étnicos, lo que representaba una cifra cercana al 60% de la población minifundista. En Bolivia, más del 50% de la población total vive en zonas andinas, teniendo como ocupación principal la agricultura; de esta, casi la totalidad es indígena y se identifica como

tal. En Guatemala, el 42% de la población nacional es indígena, la cual en su mayoría es agrícola. En general la población indígena latinoamericana cuenta con un espacio cada vez menos adecuado para su desarrollo; su cultura se encuentra en un proceso de penetración y descomposición y su economía se deteriora por la limitación y destrucción de su entorno ecológico.

#### **G. *La disponibilidad y acceso a los servicios gubernamentales***

Una de las características importantes que identifican a las poblaciones campesinas, se relaciona con sus dificultades para acceder a los servicios gubernamentales, tanto de carácter productivo como social. Varios factores son causantes de estas dificultades: por un lado, la forma espacial de distribución de la población campesina, su grado (relativamente) mayor de dispersión y aislamiento; y por otro, la baja disponibilidad y eficiencia de los organismos gubernamentales responsables de estos servicios.

En educación y salud, por ejemplo, los indicadores de carencias de la población rural de bajos ingresos aún continúan persistentemente altos, a pesar de que ambas constituyen las necesidades básicas en las cuales se concentran los mayores esfuerzos gubernamentales. En efecto, las tasas de mortalidad, desnutrición y analfabetización son comparativamente más elevadas en las áreas rurales que en las urbanas.

Con relación a los servicios de apoyo a la producción, como por ejemplo la tecnología y el crédito, hay que señalar las grandes diferencias entre los sectores campesinos y el de grandes y medianos propietarios.

Particularmente, con respecto a la incorporación de tecnología moderna en el medio campesino es importante resaltar<sup>18</sup>:

- i. Las dificultades de compatibilizar la oferta actual de tecnologías adecuadas a las necesidades y peculiaridades de la producción campesina.
- ii. El rechazo por parte de los campesinos de inversiones adicionales y su tendencia a evadir riesgos que pongan en peligro su precario equilibrio económico.
- iii. La escasez de recursos disponibles y la diversidad de escala en relación a la escala para la cual se diseñan las tecnologías ofrecidas en el mercado.
- iv. La diversidad del universo de los sistemas de producción campesinos, la cual es el resultado de diferentes condiciones

---

18. PINEIRO, Martín E., *Issues and Options Regarding the Generation and Transfer of Technology for Poor Small Farmers*, IICA, Keynote Presentation IFAD/ Korean Seminar, Seoul, May 30-June 7, 1988, pp. 8-11

**ambientales y formas en que se combinan los factores de producción.**

- v. La insuficiencia e ineficiencia de métodos y prácticas de extensión utilizadas con los campesinos. Esta extensión se encuentra generalmente divorciada de la investigación y generación de tecnología.**

**Por otro lado, el crédito constituye un elemento vital para viabilizar el crecimiento económico de la agricultura campesina, ya que su capacidad de ahorro es mínima. No obstante la distribución del crédito se ha sesgado hacia los grandes y medianos productores, como consecuencia de sus condiciones financieras inadecuadas, entre las cuales se puede incluir obligaciones incompatibles con las posibilidades de los campesinos.**

### **III. POLITICAS Y PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL**

#### **1. Políticas sectoriales de desarrollo agropecuario**

Para la CEPAL, la producción agrícola interna y la demanda internacional para sus productos, carecían de elasticidad, por lo que la estrategia de desarrollo económico de América Latina tendría que basarse en la diversificación de la estructura productiva mediante la industrialización sustitutiva de importaciones<sup>19</sup>. El financiamiento para la puesta en marcha de dicha estrategia, debió sustentarse en la transferencia de los excedentes del sector agrícola al industrial, y en la captación de ahorro externo mediante el estímulo a la inversión externa directa e indirecta.

Las principales políticas de desarrollo agropecuario que se impulsaron dentro del marco de la estrategia de sustitución de importaciones tuvieron como objetivo central la llamada modernización del agro, lo cual incluía:

- i. La diversificación de la producción agropecuaria para la exportación, con lo cual se disminuía el poder de los sectores sociales rurales tradicionales y se aseguraba que el flujo de divisas no dependiera de la suerte en el mercado internacional de uno o dos productos de exportación. La incorporación de vastas áreas del territorio a actividades agropecuarias dedicadas a la producción de nuevos productos exportables, aceleró el agotamiento de la frontera agrícola de muchos países de ALC y contribuyó al desplazamiento de pequeñas unidades campesinas y a agudizar la desigualdad en la distribución de la tierra. Al mismo tiempo, la ampliación del número de grandes unidades agropecuarias especializadas, elevó la demanda estacional de mano de obra.
- ii. La innovación tecnológica mediante políticas de mecanización y transferencia de tecnología especialmente hacia los grupos sociales

---

19. IICA, *Los programas de ajuste estructural y sectorial: alcances para la reactivación y desarrollo de la agricultura*, Serie Documentos de Programa, No. 1. San José, 1987, pp. 17.

"más dinámicos del sector" (el nuevo empresariado rural). Dentro de esta concepción adquiere, durante los años sesenta, especial relevancia la llamada "revolución verde", la que tenía como premisa fundamental, que "podía existir una solución tecnológica al problema rural"<sup>20</sup>. La modernización tecnológica de un conjunto significativo de unidades de producción, polarizó la diferencia existente en los niveles de productividad entre éstas y las unidades campesinas.

- iii. La inversión en infraestructura rural (riego, caminos, electrificación), por medio de la captación de recursos externos que al convertirse en moneda nacional, podían ser reciclados para la importación de maquinaria, equipo y materias primas para el desarrollo industrial, y para el pago de "royalties" y la repatriación de ganancias para la inversión extranjera directa<sup>21</sup>.
- iv. La transformación de las relaciones sociales de producción tradicionales y la adopción de políticas compensatorias para el campesinado, mediante el impulso de programas de desarrollo de la comunidad, procesos de reforma agraria y posteriormente, proyectos de desarrollo rural integrado.

Es en estas últimas políticas que han tenido que ver con el desarrollo rural, es decir, que se orientaron a proponer e impulsar soluciones específicas a la problemática del pequeño productor, que se concentrará el análisis que aquí se realiza.

## **2. Las políticas de desarrollo rural**

### **A. Desarrollo de la comunidad**

El enfoque del desarrollo de la comunidad mira la realización del desarrollo rural por medio de la participación voluntaria y activa de los miembros de la comunidad, para fomentar la "auto-ayuda"<sup>22</sup>. En la perspectiva del desarrollo de la comunidad, el desarrollo rural pasa por un cambio de actitud de la población

---

20. IICA, *Los programas de ajuste...*, Op. Cit., pp. 21.

21. GRIFFIN, Keith, *Underdevelopment in Spanish America*, George Allen and Unwin Ltd., London, 1971, pp. 119-120.

22. GIANOTTEN, Vera y DE WIT, Ton, *Organización campesina*, Tarea, Lima, 1987.



del sector agropecuario y la adquisición de nuevos métodos y conocimientos<sup>23</sup>. En ese sentido, esta estrategia parte de una visión psico-social del desarrollo. Por otro lado, se fundamenta en una concepción de las comunidades rurales como unidades sociales homogéneas, sin conflictos y divisiones internas, que se movilizan como un todo, en pos de un objetivo.

El método para realizar esa movilización en pro de objetivos de modernización se sustentaba en la identificación de líderes con perspectiva moderna, que pudiesen servir como agentes de cambio mediante la introducción de nuevos valores, actitudes, métodos y conocimientos para vencer la "inmovilidad tradicional". Al mismo tiempo, se promovían actividades que implicaran la cooperación voluntaria -sin tomar en cuenta diferencias sociales- para consolidar una perspectiva de "auto-ayuda". Para ello, se echó mano de las técnicas de dinámicas grupales e investigación psico-social.

Las siguientes son algunas conclusiones que se pueden extraer de la experiencia de las acciones de desarrollo de la comunidad:

- i. El enfoque demostró su debilidad, en el hecho que la mayoría de los proyectos fracasaron en movilizar a la comunidad mediante acciones de asistencia mutua y cooperación, lo que constituía su objetivo fundamental.
- ii. Los proyectos no tuvieron, con pocas excepciones (p. e. Vicos en Perú<sup>24</sup>), repercusión alguna sobre la estructura de producción, y en todos los casos su incidencia fue local y focalizada.
- iii. Los análisis que se han realizado concuerdan en señalar que el principal obstáculo que tuvo este enfoque, se encuentra en su propia concepción del desarrollo rural, de la comunidad y de la visión del mundo campesina<sup>25</sup>. Una propuesta que deja en un segundo plano consideraciones sobre la producción campesina y su inserción estructural, difícilmente podría alcanzar resultados importantes para impulsar el desarrollo rural.

---

23. ANDER EGG, E., *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad*, Humanitas, Buenos Aires, 1976, pp. 16.

24. Ver: HOLMBERG, Allan, R., Land Tenure and Planned Social Change: A Case from Vicos, Peru, en *Human Organization*, 1959, No.1.

25. HUIZER, Gerrit, *Peasant Unrest in Latin America, its Origins, Forms of Expression, and Potential*, Penguin, London, 1971.; Worsley, P. *The Three Worlds: Culture and World Development*, Weidefeld & Nicolson, London, 1984.

- iv. El partir de una noción falsa de comunidad rural como si se tratara de unidades sociales homogéneas y armónicas, impuso serias limitaciones a este enfoque; así como el analizar la "resistencia campesina al cambio" como producto del "fatalismo"<sup>26</sup> o de la "visión del bien limitado"<sup>27</sup> y no como consecuencia de la concepción del riesgo y de las características intrínsecas a la racionalidad campesina.

### **B. Reforma agraria**

La experiencia y las limitaciones demostradas por la política de desarrollo de la comunidad pusieron en evidencia que sin modificaciones en la estructura de tenencia de la tierra era imposible vencer los obstáculos para el desarrollo rural. A partir de 1960, y en gran medida como reacción a la creciente movilización campesina por la tierra, los gobiernos de ALC reunidos en Punta del Este, definen la reforma agraria como una estrategia prioritaria para el desarrollo en la región. Es necesario apuntar, que la rebelión campesina y los acontecimientos en Cuba fueron el detonante para que la estrategia se declarara a nivel Continental y se incorporara como una condición para que la ayuda, dentro del marco de la Alianza para el Progreso, se hiciera efectiva.

Sin embargo, la experiencia de reforma agraria en América Latina tiene sus antecedentes en México (1917) y en Bolivia (1953). Estos dos primeros procesos de reforma agraria en ALC, alcanzaron niveles de extensión y profundidad que difícilmente fueron logrados por las reformas agrarias impulsadas a la sazón de la Alianza para el Progreso. Estas tuvieron un carácter marginal en cuanto a la cantidad y calidad de tierras afectadas y en relación a su impacto sobre la estructura latifundista y minifundista<sup>28</sup>. En muchos países, adoptaron el nombre de reforma agraria procesos de colonización con participación del Estado y de titulación de tierras.

Algunos autores explican los diversos niveles de profundidad alcanzados por las reformas agrarias, a partir de la relación de fuerzas existentes al interior del sector rural y del Estado, entre los grupos sociales interesados en la modificación

---

26. ERASMUS, Charles, *Man Takes Control, Cultural Development and American Aid*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1961.

27. FOSTER, George, M., "Peasant Society and the Image of Limited Good", en: *American Anthropologist*, Vol. 67, No.2, April 1965

28. GARCIA, Antonio, *Desarrollo agrario y la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

de las estructuras agrarias vigentes y los que se oponen a ella<sup>29</sup>. En aquellos países con una fuerte presencia de los sectores latifundistas en las estructuras de poder local y nacional, las reformas agrarias tuvieron un carácter preponderantemente marginal, y se impulsaron más desde una perspectiva de política social compensatoria que como producto de una estrategia de desarrollo nacional. Su orientación fue, en el mejor de los casos, fundamentalmente preventiva, pues en muchas oportunidades se movió a la zaga de la misma iniciativa campesina, en un intento por atenuar el creciente conflicto agrario.

Estas reformas agrarias de carácter marginal, concentraron su acción en el reparto y titulación de tierras. En muchas oportunidades ofrecieron a los campesinos, dotaciones insuficientes o terrenos inadecuados por su baja productividad, y no acompañaron la distribución de tierras de "otras políticas que la refuercen y consoliden como condición necesaria para lograr el desarrollo y la superación de la pobreza"<sup>30</sup>.

En el caso de las reformas agrarias de carácter profundo, las políticas de dotación de tierra al campesinado y de reestructuración de las unidades de producción han sido sumamente variadas. Desde la concepción "ejidal" de la reforma agraria mexicana, hasta la "granja estatal" de Cuba y Nicaragua, pasando por las empresas asociativas, las cooperativas de producción y las unidades parcelarias. Igualmente, los énfasis en uno u otro tipo de unidad productiva han variado en el transcurso del proceso mismo de la reforma, como sucedió con el ímpetu que tuvo la política ejidal durante el período de Cárdenas, posteriormente atenuado<sup>31</sup>, o la modificación del énfasis en la granja estatal por la cooperativa de producción en la reforma agraria nicaraguense<sup>32</sup>. En este último país, producto de la situación de guerra y la aguda crisis económica, se han promovido recientemente formas de producción más simples y ahorradoras de recursos externos.

A pesar de la diversidad de experiencias y resultados de las reformas agrarias de ALC, se puede, sin embargo, llegar a las siguientes conclusiones:

29. GUTELMAN, Michel, *Structures et réformes agraires. Instruments pour l'analyse*, François Maspero, Paris, 1974, pp. 141-143.
30. FAO, *El minifundio en América Latina*, Op Cit., pp. 14.
31. Gutelman, Michel, *Capitalismo y reforma agraria en México*, ERA, México, 1983, pp.106-110.
32. BAUMEISTER, Eduardo, *Tendencias de la agricultura centroamericana en los años 80*, FLACSO, Cuadernos de Ciencias Sociales, No. 7, San José.

- i. La redistribución de la tierra, por sí misma, no mejora las condiciones de producción y de vida de los campesinos pobres, si no se inscribe dentro de una política de desarrollo rural y más aún, **si no forma parte sustancial de la estrategia nacional de desarrollo.**
- ii. Uno de los problemas más complejos y fundamentales que tiene que resolverse en los procesos de reforma agraria es el de la organización, la participación y la capacitación campesinas, solución que no puede efectuarse atendiendo a esquemas preestablecidos ni a la réplica de modelos ajenos a la propia especificidad socio-económica y cultural del campesinado de cada país, y de acuerdo al contexto político nacional.
- iii. Otra dificultad notoria en la mayoría de los procesos de reforma agraria en ALC, ha sido la desarticulación institucional entre los organismos responsables de ejecutar las acciones de distribución de tierras, los ministerios de agricultura, encargados de la planificación del sector y la asistencia técnica, y los organismos rectores de las políticas crediticias y monetarias.
- iv. El pago a precio de mercado de las tierras "confiscadas" impone limitaciones insalvables y desnaturaliza al proceso de reforma agraria. Esta situación se ve agravada en la presente década en la que la crisis fiscal, el endeudamiento externo y los recortes en el flujo de financiamiento externo, imposibilita a los Estados contar con los recursos adecuados para llevar adelante programas de redistribución, volviendo rígido e impracticable al proceso.

### **C. Proyectos de Desarrollo Rural Integrado (DRI)**

Frente a las limitaciones ofrecidas por el enfoque del "desarrollo de la comunidad" y ante la pérdida de interés político y viabilidad de los programas de reforma agraria en la mayoría de los países de ALC, surgen como propuesta alternativa, los proyectos de desarrollo rural integrado (DRI)<sup>33</sup>.

Los proyectos DRI constituyen una modalidad de acciones de desarrollo rural que procura integrar en un solo ámbito, componentes de carácter productivo (directos e indirectos), bienestar social y de organización campesina.

33. SCHILD, Andreas, *Desarrollo rural integrado en América Latina*, volumen 1, Colombia, 1987, pp. 30, y JORDAN, Fausto y LONDOÑO, Diego, *Experiencias en la aplicación de estrategias para combatir la pobreza rural*, IICA, Bogotá, 1987, pp. 12.

En su origen, los proyectos DRI estuvieron orientados a complementar la dimensión técnico-productiva y organizativa ausente en la mayoría de los programas de reforma agraria de ALC. Sin embargo, la política DRI pronto tendió a favorecer proyectos casuísticos y de corte compensatorio que, en la mayoría de los países, se desarrollaron desarticulados del resto de las políticas sectoriales y de las estrategias prioritarias de desarrollo nacional.

Una de las características de los DRI, desde el punto de vista institucional, es la participación de un conjunto extenso y más o menos heterogéneo de entidades estatales que, indistintamente y a veces de manera unilateral, hacen suyas responsabilidades intersectoriales en la ejecución de los proyectos, en detrimento de la necesaria articulación interinstitucional, para llevarlos adelante de manera integral<sup>34</sup>.

Otro problema institucional, esta vez de carácter externo, que han enfrentado los proyectos DRI, son las modificaciones de énfasis y estilo a que están sujetos, según haya sido el organismo de financiamiento externo que los haya apoyado.

De la experiencia DRI de ALC, se pueden extraer importantes conclusiones:

- i. La integralidad de los programas y proyectos de desarrollo rural no radica en la suma de componentes aislados, como ha sido enfrentada en la mayoría de los proyectos DRI. Esta debe sustentarse en la definición de necesidades y soluciones, a partir de las condiciones, características y prioridades de la población beneficiaria, y en cuyo diagnóstico y ejecución impere el principio de la participación campesina.
- ii. Una de las características más notorias en la ejecución de los proyectos DRI ha sido la complejidad y dispersión institucionales. Estas se han visto agravadas por la actuación de las instituciones involucradas de acuerdo a objetivos discordantes y ánimo competitivo.
- iii. La rigidez institucional prevaleciente en su ejecución, ha impedido la necesaria y permanente adecuación del proyecto a las

---

34. IICA, *Situación y perspectivas de las acciones de reforma agraria y desarrollo rural en el istmo centroamericano y República Dominicana*, PROADER, Documento preparado para la Reunión de Junta Directiva del PRACA, San José, febrero de 1988, pp. 39.

modificaciones coyunturales, a las prioridades, ritmos y formas de participación de los beneficiarios.

- iv. Los costos de administración y las inversiones en infraestructura sobrepasan con frecuencia los presupuestos de inversión agrícola, asistencia técnica y capacitación campesina. De esta manera, los campesinos terminan siendo beneficiarios residuales del proyecto.
- v. La casuística ubicación de los proyectos y su dispersión geográfica han limitado el área de impacto y la multiplicación de los beneficios.
- vi. Es fundamental que los proyectos de desarrollo contemplen el problema de la distribución de la tierra. De lo contrario, los campesinos minifundistas dotados de tierra insuficiente, no se benefician de la transferencia tecnológica, la infraestructura y las acciones de capacitación comprometidas en ellos.
- vii. El enfoque tecnológico y las modalidades de crédito incluidas en los proyectos de desarrollo rural han sido ajenas a las características específicas de las unidades de producción campesinas. La tecnología debe tener un carácter diferenciado y responder al sistema de cultivos y a la organización de la unidad familiar de producción. Asimismo los sistemas de crédito tienen que incorporar procedimientos ágiles y sencillos de tramitación y adecuarse a los ciclos propios de las economías campesinas y a los montos requeridos.
- viii. La participación campesina en todas las etapas del proyecto, desde su formulación hasta su evaluación, es indispensable para el éxito del mismo. La capacitación debe tener también carácter participativo y no puede por lo tanto constituir un elemento ajeno a las preocupaciones y actividades cotidianas de los beneficiarios. En este sentido, debe formar parte del proyecto de desarrollo rural y tendrá que ser al mismo tiempo resultado de la experiencia participativa de los campesinos en éste.

#### **IV. LOS EFECTOS DE LA CRISIS ACTUAL DE ALC EN LA ECONOMIA CAMPESINA.**

La mayoría de los análisis del problema se realizan exclusivamente desde la perspectiva del impacto sobre la economía campesina, sin tomar en cuenta la gran significación que tiene el comportamiento económico y social de los pequeños productores agropecuarios sobre la economía global de los países, en términos de su aporte a la producción agrícola total, su condición de consumidores y su significación política.

La relación entre crisis y economía campesina es de doble vía. Esta marca, por un lado, el impacto de la crisis sobre la economía campesina y por el otro, las consecuencias que ese impacto tiene sobre la dinámica económica global. De igual forma, ha de tomarse en cuenta la manera en que el campesinado como un todo y sus expresiones organizativas, intervienen en la adopción o adecuación de determinadas medidas económicas por los distintos estados de la región.

##### **1. Los resultados más visibles de la relación entre crisis y economía campesina.**

Los resultados más visibles de la relación entre crisis y economía campesina se han puesto en evidencia anteriormente. En primer lugar, la pobreza rural se ha agudizado en los países de ALC, siendo los campesinos minifundistas y sin tierra los más afectados.

En segundo lugar, el aumento del número de minifundios se ha acelerado en la mayoría de los países de la región, mientras que el promedio del área explotada por estas unidades campesinas se ha visto rápidamente reducida. Es decir que, como producto de la crisis, la capacidad productiva y la productividad de un creciente número de campesinos han disminuido aún más y así el aprovechamiento potencial de su mano de obra.

En tercer lugar, el mercado laboral rural se ha modificado en la última década, precipitando mayores tasas de desempleo y subempleo en el sector, producto del avance de la mecanización, la adopción de planes de producción

ahorradores de mano de obra y la especialización agrícola de las grandes unidades productivas, estimuladas por la mayor apertura de las economías de ALC.<sup>35</sup>

No obstante, a pesar del efecto negativo que la crisis económica ha tenido sobre la población campesina, ésta y el número de pequeñas unidades de producción pareciera haberse elevado en términos absolutos y relativos, en la mayoría de los países de ALC.<sup>36</sup> Desgraciadamente no se dispone de series estadísticas con información más reciente para observar cómo se ha comportado el número de unidades productivas menores de veinte hectáreas en la totalidad de países de la región, en el contexto de la crisis. Sin embargo, en aquellos países de los cuales se dispone de información estadística fresca sobre tenencia de la tierra, se puede percibir que la crisis más bien expandió el número de unidades campesinas y de su población.<sup>37</sup>

El milenio sin campesinos que muchos y desde diversas posiciones teóricas e ideológicas esperaban para América Latina, no llegó. Ni el largo proceso de desarrollo capitalista y modernización del agro, ni la reciente crisis económica por la que atraviesan los países de la región, ni las actuales políticas de ajuste y estabilización han conducido a la desaparición del campesinado latinoamericano y del Caribe. En un complejo proceso de descampesinización y recampesinización, de adecuación, resistencia, extinción y proliferación de las pequeñas unidades de producción, el campesinado como un todo persiste.

Las estrategias de desarrollo nacional y de reactivación agrícola no pueden ignorar este problema, al cual más bien deben prestar renovado interés y especial atención, si se quieren formular políticas que pongan en tensión y movimiento al segmento más grande de la población rural, y al mismo tiempo contribuyan a eliminar las condiciones de pobreza y postración que padecen millones de familias radicadas en el campo.

---

35. DE JANVRY, Alain, *Op. Cit.*

36. CEPAL/FAO, *Op. Cit.*, pp.68.

37. GOMEZ, Sergio y ECHENIQUE Jorge, *La agricultura chilena: las dos caras de la modernización*, FLACSO-AGRARIA, Santiago, marzo de 1988, pp. 101.  
BRIGNOL MENDES, R., El sector rural en el contexto socioeconómico de Brasil, *Revista de la CEPAL*, No.33, Diciembre de 1987, pp. 49.  
IICA, *Situación y perspectivas de las acciones de reforma agraria y desarrollo rural en el Istmo centroamericano y República Dominicana*, PROADER, febrero de 1988, pp. 12 y 13.



## 2. Crisis y políticas de ajuste.

Si se quiere analizar la relación existente entre la crisis y el campesinado, es necesario hacer un recuento de las principales políticas de estabilización y ajuste que han emprendido la mayoría de los Estados de ALC, como respuesta a la misma situación de crisis de sus economías y como producto de negociaciones emprendidas con organismos internacionales de financiamiento.

No sólo la contracción productiva y la desaceleración del crecimiento económico, el desempleo y la inflación, la depresión del mercado interno y el deterioro de los términos de intercambio internacional tienen efectos decisivos sobre la economía campesina. También las medidas tomadas por el Estado en el contexto de la crisis económica tienen repercusiones contundentes sobre la dinámica de las pequeñas unidades de producción agropecuaria.

Las principales medidas que afectan al sector agropecuario como un todo y de manera específica a los pequeños productores tienen que ver con las políticas macroeconómicas orientadas a reducir o eliminar la inflación (vista como desequilibrio interno), corregir los desequilibrios en la balanza de pagos, disminuir la participación del Estado en la actividad económica y en la regulación del mercado, y acelerar el crecimiento a partir de la promoción de la supuesta eficiencia microeconómica.<sup>38</sup>

Estas políticas se enmarcan dentro de los programas de estabilización y ajuste estructural promovidos respectivamente por el FMI y por el Banco Mundial. En el primer caso, mediante las llamadas "cartas de intenciones" y "criterios de desempeño", el organismo financiero se orienta principalmente a corregir los desequilibrios interno y externo de los países en los que interviene, condicionando la dotación de recursos financieros a la aplicación de medidas fiscales y monetarias que afectan principalmente el nivel y la composición de la demanda agregada.

En el caso del Banco Mundial, este organismo mediante los "préstamos de ajuste estructural" (SAL) establece un paquete de políticas a aplicarse, para conceder recursos financieros al país solicitante, que comprende medidas dirigidas a afectar primordialmente la oferta agregada. Es decir, políticas orientadas a la modificación de la estructura productiva del país, enfatizando su orientación hacia el exterior; a la eliminación de subsidios y utilización de precios de referencia internacionales; al establecimiento de tasas de interés "realistas", es decir que tomen en cuenta el nivel de inflación<sup>39</sup>; a la privatización de servicios públicos y

38. IICA, *Los programas de ajuste estructural y sectorial: Alcances para la reactivación y desarrollo de la agricultura*, Serie Documentos de Programas, No. 1, San José, Agosto de 1987, pp. 14.

39. *Ibidem*.

desmantelamiento de empresas estatales (consideradas ineficientes por autarquía), y a la definición de una tasa de cambio que mantenga la competitividad de la producción nacional en los mercados mundiales.<sup>40</sup>

Entre las políticas que mayormente afectan, positiva o negativamente, la actividad agropecuaria y especialmente a los pequeños productores, se pueden citar:

- i. Políticas salariales tendientes a mantener deprimido el nivel de los salarios;
- ii. modificaciones en los precios de determinados insumos y servicios públicos;
- iii. aumento en los precios de los productos agrícolas, especialmente los alimentos;
- iv. incremento de las tasas de interés;
- v. modificaciones en los impuestos;
- vi. disminución de la inversión pública y privatización de servicios y empresas del Estado;
- vii. políticas de incentivos y transferencia de subsidios a productos exportables;
- viii. eliminación o reducción de tarifas y controles a la importación de insumos y alimentos,
- ix. disminución de recursos para el financiamiento de proyectos de reforma agraria y desarrollo rural.

Es necesario aclarar que, si bien los paquetes de políticas propuestos por los organismos financieros citados se basan en diagnósticos generales y resultan por lo tanto relativamente indiferenciados respecto a las especificidades históricas, regionales y de tamaño de los países en cuestión, la aplicación y puesta en práctica de políticas concretas resultan variadas de un país a otro, en dependencia de una serie de factores, entre los que vale destacar la relación de fuerzas existente entre grupos e intereses divergentes en cada uno de los países de la región.

Igualmente es necesario subrayar que la crisis económica y las propuestas de estabilización y ajuste afectan de manera diferenciada al campesinado en un

---

40. GEORGE, Susan, *A Fate Worse than Debt*, Penguin Books, London, 1988.

mismo país y generan en éste respuestas y estrategias distintas para asumirlas. Se comete un error inmenso cuando se pretende analizar el impacto de la crisis sobre el sector agropecuario, sin tomar en cuenta su complejidad y diversidad internas, sin tener en consideración que una misma medida, no sólo afecta en grado diferente, sino que puede tener signo distinto, según se trate de grandes, medianos o pequeños productores. Pero aún se incurre en un error cuando identificando al campesinado como un segmento específico del sector agropecuario, que se ve afectado de manera particular por la crisis y el ajuste, no se toma en cuenta, al mismo tiempo, su diferenciación interna.

### 3. Crisis económica y diferenciación campesina.

La relación entre crisis y economía campesina debe enfocarse como una relación en la que uno de los extremos del binomio -el campesinado- juega también un papel activo y no de simple objeto impactado por la contracción, la inflación y el ajuste. Este no solo sufre las consecuencias de la crisis sino que, a partir de su propia racionalidad -dominada más por una intención de sobrevivencia familiar que por el criterio empresarial de maximizar el beneficio- las unidades campesinas reaccionan, diseñan y ponen en marcha variadas estrategias que les permitan atenuar, sobrevivir y superar sus embates.

Ahora bien, esos embates y estrategias, aunque se definen a partir de una misma racionalidad básica, se diferencian entre sí según sea la dotación de tierra y agua disponibles; el tamaño y la composición familiar; el grado de especialización productiva; el nivel de dependencia y exposición al mercado; el acceso a recursos crediticios y servicios públicos; el tipo de tecnología utilizada; la necesidad de recurrir en forma permanente o estacional a la venta de fuerza de trabajo; la forma y el nivel organizativo presente, y la capacidad de negociación política de la que dispongan.

El campesinado de ALC no es una entelequia social estática o el remanente anacrónico de formas productivas precapitalistas. El campesinado actual latinoamericano y del Caribe es resultado del mismo desarrollo capitalista en el campo y es complemento fundamental de la acumulación de los sectores empresariales agropecuario e industrial. El aporte de grandes contingentes de mano de obra estacional para las grandes unidades agropecuarias y la producción de alimentos a bajo costo para la población urbana, son dos funciones fundamentales consignadas al campesinado de estos países por el modelo de desarrollo económico imperante.

La creciente especialización productiva de las grandes explotaciones ha acentuado la necesidad de estas unidades empresariales, de mano de obra disponible en los minifundios, para proveerse estacionalmente de fuerza de trabajo a bajo costo.

Las cifras aportadas anteriormente hablan de la importancia que tiene este sector de la producción agropecuaria en la producción de alimentos para el mercado interno, pero a esta constatación que se refiere al volumen producido por el sector campesino, hay que agregar el hecho de que, "en igualdad de condiciones, el sector campesino se muestra dispuesto a entregar al resto de la sociedad los productos de su actividad a precios inferiores a los exigidos por los productores capitalistas, por la sencilla razón de que la unidad campesina, para emprender una actividad determinada, no necesita asegurarse de una tasa de ganancia mayor o igual a la de retorno esperada de actividades alternativas"<sup>41</sup>.

La economía campesina se encuentra definitivamente incorporada a la economía nacional y es la forma en que se integra a la estructura productiva global la que define su dinámica y situación actual, su relación con la crisis económica y el ajuste, y no su nivel o ausencia de integración. En esa medida, es conveniente distinguir, al menos y dentro de las pretensiones que puede tener un análisis de carácter general, dos segmentos del campesinado, que por su relación diversa con el contexto económico global, presentan condiciones específicas de integración, y efectos y respuestas diferenciadas ante la crisis.

El primer segmento estaría representado por las unidades campesinas de "infrasubsistencia" o "subfamiliares"<sup>42</sup>. Estas unidades que dependen de ingresos salariales adicionales para completar su subsistencia son productoras, fundamentalmente de productos básicos, pero al mismo tiempo, dada su baja disponibilidad de tierra y producción, resultan compradores netos de alimentos<sup>43</sup>. Este es el segmento mayoritario del campesinado latinoamericano y probablemente el más afectado negativamente por la crisis y el ajuste en todos los países de ALC. Los efectos sobre este segmento y las respuestas y adecuaciones que posiblemente ha generado se pueden resumir de la siguiente manera:

- i. La reducción de los salarios reales agrícolas que han experimentado la mayoría de los países de ALC, ha mermado el ingreso familiar campesino, en términos reales.

---

41. SCHEJTMAN, Alexander, Seguridad Alimentaria, campesinado y agroindustria, en: *Seminario internacional de economía campesina y pobreza rural*, Op. Cit, pp. 78.

42. BARTRA, Roger, *El campesinado: base económica y carácter de clase*, Aguirre y Beltrán editores, México D.F. WARMAN, Arturo, Los campesinos en el umbral de un nuevo milenio, en: *Seminario internacional de economía campesina y pobreza rural*, Bustamante Roldán, Jorge, compilador, Fondo DRI, Ministerio de Agricultura, Bogotá, noviembre, 1987; DE JANVRY, Alain, *Op Cit*.

43. DE JANVRY, Alain, *Op. Cit.* pp. 13.

- ii. El aumento de los precios de los productos alimenticios que se ha dado en algunos países de ALC como consecuencia de la liberalización del mercado de éstos, lejos de beneficiar a este segmento de productores agropecuarios, lo ha perjudicado, por su condición de compradores netos de alimentos<sup>44</sup>.
- iii. El creciente desempleo urbano ocasionado por la crisis industrial y la contracción del empleo público, ha lanzado a importantes contingentes de trabajadores de poblados urbanos (boías frias) a competir con este sector del campesinado en el mercado de mano de obra estacional (ver cuadro 8)<sup>45</sup>. En países como Brasil, Perú y México, que registran una creciente presencia del llamado "sector informal urbano", esta tendencia es más notoria. Las consecuencias de este nuevo fenómeno sobre el segmento campesino de infrasubsistencia no son aún muy claras, pues al mismo tiempo se experimenta en los países de ALC una tendencia a aumentar la demanda de mano de obra estacional, producto de la mayor especialización productiva de las grandes explotaciones agropecuarias<sup>46</sup>. En todo caso, es de esperarse que esta presencia de un nuevo oferente de fuerza de trabajo en el mercado estacional de mano de obra, contribuya a deprimir los salarios rurales y disminuir las oportunidades de empleo estacional para las familias campesinas que requieren de ingresos salariales para adquirir la canasta básica.

---

44. *Ibid*, pp. 17.

45. Este fenómeno, más que a una aparente "urbanización del campo", obedece más bien a la "ruralización de las ciudades", producto de los flujos migratorios campo-ciudad, que ahora se revierten estacionalmente como parte de las estrategias de sobrevivencia de estos segmentos de la población.

46. BRIGNOL MENDES, Raúl, *Op. Cit.*, pp. 46, y BARTRA, Armando, *Op. Cit.*, pp. 17.

<b>CUADRO 7</b>			
<b>ESTRUCTURA DE EMPLEO EN LOS SECTORES AGRICOLA Y RURAL</b>			
<b>País</b>	<b>Año</b>	<b>Porcentaje de la PEA agrícola de origen urbano</b>	<b>Porcentaje de la PEA rural que no trabaja en la agricultura</b>
<b>Brasil</b>	1970	12.3	15.2
	1980	17.7	23.4
<b>Pernambuco</b>	1970	13.1	a
	1980	16.3	a
<b>São Paulo</b>	1970	26.6	a
	1980	38.0	a
<b>Costa Rica</b>	1963	5.4	29.1
	1973	6.2	41.2
<b>Ecuador</b>	1962	6.5	19.3
	1974	6.8	26.4
<b>México</b>	1970	23.8	23.1
	1980	26.0	42.4
<b>Nicaragua</b>	1963	11.0	12.8
	1971	11.7	20.0
<b>Perú</b>	1961	18.3	20.1
	1972	23.7	18.8
<b>Puerto Rico</b>	1960	6.5	56.1
	1970	11.8	80.8
<b>Fuente:</b> A. de Janvry, E. Sadoulet and L. Wilcox, "Rural labour in Latin America," Geneva: ILO, Working Paper 10-6/WP79, June 1986. a. No hay información disponible.			

- iv. Consecuentemente con los puntos anteriores, la calidad de vida de la población ubicada en este segmento se ha visto reducida. Al mismo tiempo, es previsible que se haya intensificado la sobreexplotación de sus pequeñas parcelas, como estrategia de sobrevivencia, con efectos fatales sobre la conservación de los suelos.
- v. Se nota una tendencia a que este segmento del campesinado diversifique aún más su producción, al incorporar o reasumir actividades artesanales, pastoriles, venta de servicios y participación en la construcción de infraestructura rural y en procesos agroindustriales y extractivos (ver cuadro No. 8). En este sentido, es necesario modificar la imagen del campesinado como sinónimo de agricultor. En los países con fuerte presencia de campesinado indígena, esta imagen ha sido siempre errada, pues las unidades familiares indígenas tradicionalmente han combinado la actividad agrícola con el pastoreo y la artesanía<sup>47</sup>. Sin embargo, para el campesinado que no posee una tradición indígena, esta modalidad poliproductiva (y no sólo policultora), puede ser el resultado de las nuevas y difíciles condiciones de sobrevivencia a partir, exclusivamente, de la actividad agrícola.
- vi. En los últimos años se ha perdido en forma severa la productividad del trabajo de este segmento del campesinado de ALC. Varias razones se aúnan y explican el fenómeno: En primer lugar, la escasez de tierra obliga a que un número creciente de productores familiares activos se conglo meren en la misma finca<sup>48</sup>. En segundo lugar, en aquellos países con frontera agrícola abierta, muchas de las unidades de infrasubsistencia se ubican en zonas tropicales húmedas de reciente colonización con suelos de fertilidad efímera, carentes de infraestructura básica y con difícil acceso a mercados. En tercer lugar, la sobreexplotación del suelo como resultado de la intensificación de su cultivo (disminución de tierras en barbecho y descanso, ampliación de cultivos transitorios, siembra de áreas no aptas, rotación indebida), provoca una disminución de su fertilidad. En cuarto lugar, el aumento descontrolado de los precios de los insumos agrícolas ha eliminado o reducido sensiblemente la aplicación de fertilizantes y el control

---

47. PLAZA, Orlando, Economía campesina y desarrollo rural: imágenes y conceptos, en: *Seminario internacional de economía campesina y pobreza rural*, Op. Cit., pp. 112.

48. Incluso en algunos países se habla de una modificación del patrón familiar nuclear como unidad de asentamiento rural, para dar pie a unidades plurifamiliares.

de plagas, perjudicando el rendimiento del trabajo. Estos cuatro elementos explican, en gran medida, la severa caída de la producción por activo.

- vii. Dado el precario equilibrio que padece la economía de sobrevivencia de este segmento campesino, es posible que estas unidades se hayan volcado con mayor fuerza hacia el autoconsumo, en un intento por disminuir el riesgo, ante un mercado desfavorable y crecientemente especulativo.
- viii. La disminución del gasto público, especialmente en programas sociales, en ALC, ha golpeado fuertemente la calidad de vida de este segmento de la población rural. Así por ejemplo, los recortes en programas de salud es del orden del 20 al 25% en la mayoría de los países de la región.

El segundo segmento de pequeños productores estaría integrado por unidades familiares autosuficientes. Es decir, por aquellas unidades campesinas que logran generar los ingresos monetarios o en especie necesarios para asegurar su subsistencia, sin tener que recurrir a actividades fuera de la finca, y que al mismo tiempo se abastecen fundamentalmente de fuerza de trabajo familiar. En la mayoría de los casos se trata de **vendedores netos de alimentos**<sup>49</sup>, que están en capacidad de producir para las necesidades básicas y logran comercializar un excedente, o de lo contrario se trata de productores esencialmente mercantiles, que venden la mayor parte de su producción y compran sus alimentos en el mercado. Es también un segmento perjudicado por la crisis, aunque algunas de las medidas del ajuste podrían compensar en algo su deterioro económico. A continuación se resumen los principales efectos y respuestas provocadas en este tipo de unidades campesinas:

- i. El incremento de los precios de los alimentos puede haberlas favorecido, siempre y cuando las estructuras del mercado no hayan logrado extraerles una mayor porción del valor producido<sup>50</sup>. Igualmente, aquellas unidades vinculadas al mercado exterior, pueden haber sido beneficiadas por las políticas de cambio. Sin embargo, el aumento de los precios de los insumos, provocados por el deterioro de los términos de intercambio y la inflación compensan negativamente esas ventajas.
- ii. Algunas de estas unidades trabajan con recursos crediticios, por lo que es esperable que hayan tenido que reducir o eliminar el

---

49. DE JANVRY, Alain, *Op.Cit.*, pp. 13.

50. *Ibidem.*



crédito, como consecuencia del incremento en las tasas de interés y la eliminación de tasas subsidiadas para los pequeños productores. Las consecuencias negativas sobre las inversiones en mejoras de las fincas y atención y renovación de cultivos permanentes son previsibles.

- iii. El alto grado de concentración de la tierra y la inflación provocan movimientos especulativos sobre el precio de la tierra que impiden a este segmento campesino la expansión de sus predios. Más bien, este tipo de unidades se ven envueltas en la dinámica de subdivisión, venta y fragmentación de sus unidades, con grandes probabilidades de que, de mantenerse la situación imperante, muchas de estas familias caigan dentro del segmento de infrasubsistencia.
- iv. El deterioro de los precios de algunos productos comerciales tradicionales (café, caña de azúcar, cacao, algodón, soya), ha lanzado, en los países centroamericanos, caribeños y México, a un número creciente de productores familiares a la búsqueda de nuevas alternativas productivas (plantas ornamentales, verduras, fresas, nuez de macadamia, etc.) favorecidas por las políticas de incentivos para la exportación. Los resultados de esta situación son imprevisibles, pues se trata de productos que no cuentan con el debido respaldo tecnológico en sus países y cuya inserción en el mercado internacional se encuentra poco consolidada: no existe el **know how** local para su mercadeo y comercialización y los precios y la demanda son inestables. Se debe tener en cuenta que en el caso de los pequeños productores no se trata de un simple experimento, sino que se está jugando con un equilibrio precario entre la autosuficiencia y la desaparición como productores independientes.
- v. El alto costo de la tecnología y los insumos importados ha ocasionado aún una mayor utilización de prácticas intensivas en el uso de mano de obra y el abandono de tecnologías de costo elevado. La incorporación de tecnología alternativa de bajo insumo importado (*low input technology*) ha sido mínima, ya que no se cuenta, en este campo, con el necesario respaldo técnico, a causa de las políticas indiferenciadas de asistencia técnica prevalecientes<sup>51</sup>.

---

51. PINEIRO, Martín E., *Op.Cit.*

#### **4. Organización campesina y capacidad de negociación**

En páginas anteriores se discute cómo el impacto de la crisis y la aplicación de las medidas de estabilización y ajuste dependen también de la representación y capacidad de negociación política en manos de los distintos sectores sociales afectados. Es evidente que en la mayoría de los países de ALC el campesinado en su globalidad, se encuentra débilmente representado en las distintas instancias del Estado y en el complejo engranaje que determina la toma de decisiones políticas. Esta situación ha propendido a agravarse en los últimos tiempos, debido al mayor peso político que han adquirido los distintos sectores urbanos, los cuales, además de representar ahora un foco electoral mayor, más concentrado y de más fácil acceso para las élites políticas, se encuentran dotados de organismos de presión más fuertes e influyentes. Este hecho condiciona a que, a la hora de definir prioridades respecto a inversiones públicas y políticas de fomento y bienestar, la balanza se incline a favor de las ciudades.

Como producto de la crisis, la organización campesina no necesariamente se ha fortalecido. Es posible incluso, que en algunos países la organización y movimientos campesinos no haya alcanzado los niveles del período de los programas de reforma agraria impulsados en décadas anteriores, en donde la lucha por la tierra, dentro de ese contexto requería la formación de organizaciones a escala regional y nacional. Lo que sí es un hecho es que el carácter de la organización campesina se ha modificado. A continuación se adelantan algunas posibles tendencias que tendrán que constatarse en el futuro:

- i. **Modifican la dimensión y el contenido de sus reivindicaciones.** Estas se diversifican; a la lucha por la tierra y mejoras salariales, se suman las demandas por precios justos, crédito, insumos. A la acción reivindicativa se suman nuevos actores; en contraste con el escenario de movilización rural de los años setenta, tensado casi exclusivamente por las luchas del campesinado sin tierra, la crisis económica de la presente década, lanza a los pequeños propietarios a la arena de la reivindicación social. Sus acciones se orientan a demandar condiciones productivas que les permitan evitar el mayor deterioro de sus ingresos (tierra, precios). Sin embargo, se enfatiza también en la dimensión autogestiva (organización de fondos de crédito, centros de acopio, estructuras de comercialización, capacitación, asistencia técnica, proyectos productivos). La crisis que amenaza la sobrevivencia del pequeño productor, y la reducida capacidad del Estado para responder a sus exigencias, lo obligan a desarrollar una estrategia organizativa más volcada hacia adentro<sup>52</sup>.

---

52. REUBEN SOTO, William, *Producción, organización y educación en el contexto de la crisis centroamericana*, Ponencia presentada en

- ii. La base de cohesión se vuelve más local y focalizada (**land group**<sup>53</sup>). El proceso de diferenciación social y la heterogeneidad productiva que se ven exacerbados durante la crisis, diversifica los intereses y pulveriza objetivos organizacionales, convirtiendo a las grandes organizaciones nacionales campesinas en entidades de difícil manejo, para las cuales es complicado representar intereses sumamente variados y, a veces, dispersos.
- iii. Asimismo, debido a la intensificación de los procesos migratorios y de diversificación social durante el período de crisis, las comunidades campesinas indígenas han visto debilitada su estructura organizativa tradicional estructurada sobre condiciones de homogeneidad cultural y social<sup>54</sup>.
- iv. Un interlocutor relativamente nuevo para el campesinado cobra cada vez mayor importancia en la escena rural; ofrece una serie de servicios y presta apoyo a las organizaciones campesinas: los organismos no gubernamentales (ONGs) de desarrollo. Estas organizaciones privadas, sin fines de lucro, acompañan a las organizaciones campesinas en sus distintas acciones y brindan a los pequeños productores asistencia técnica, capacitación y recursos financieros, ocupando, en muchas ocasiones, espacios que han debido ser abandonados por el Estado, como producto de las políticas fiscales<sup>55</sup>. En aquellos países de ALC con mayor desarrollo y tradición de ONGs (Chile y los países andinos), se observa que el total de profesionales y técnicos que trabajan con el conjunto de ONGs vinculadas a acciones de desarrollo rural, supera al total de técnicos y profesionales del sector estatal destacados para trabajar con los pequeños productores agropecuarios.

---

la VIII Asamblea de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, Managua, abril de 1988.

53. PEARS, Andrew, Peasant Based Rural Strategies, en: *Seeds of Plenty, Seeds of Want*, Franck Cass, London, 1984, Chapt. I.
54. SCHEJTMAN, Alexander, *Op. Cit.*, pp. 81.
55. REUBEN SOTO, William, *Op.Cit.*

## **V. REACTIVACION DE LA AGRICULTURA Y EL ROL DE LA ECONOMIA CAMPESINA**

### **1. Introducción**

Los elementos de diagnóstico presentados anteriormente deberían servir de base para definir el papel de la economía campesina en el proceso de reactivación y formular los postulados que orienten las políticas diferenciadas específicas para el sector campesino.

Los principales elementos de diagnóstico se sintetizan a continuación.

A pesar de los cambios de la economía en ALC y de los esfuerzos realizados para combatir las condiciones de pobreza rural, esta categoría de la población continúa creciendo en términos absolutos. Estos grupos más pobres se concentran en el sector de la economía campesina.

Uno de los factores principales que contribuyen a la generación de esta pobreza es el sesgo en la distribución de la tierra. La limitación del acceso a la tierra ha dificultado también el acceso a otros servicios provistos por el Estado, como es el caso del crédito y la tecnología.

Además de este grupo existe otro con limitaciones todavía más críticas que depende para su sustento solamente de la posibilidad de vender su fuerza de trabajo, tanto temporal como permanentemente.

El sector campesino presenta una gran diferenciación interna la cual se asocia directamente a la disponibilidad de activos de cada familia y a su grado de inserción y ubicación en el mercado. Esto le confiere al segmento campesino un alto grado de heterogeneidad.

Esta diferenciación también conforma un modo de organización social de la agricultura campesina, constituido por innumerables formas de asociación que se han desarrollado en función de sus necesidades, potencial productivo, acceso a mercados disponibilidad de recursos y tecnología.

No obstante estas condiciones adversas, este estrato continúa jugando un papel importante en el abastecimiento de alimentos, bienes de exportación y generación de empleo.

Las tendencias muestran un proceso de minifundización acompañado por una disminución del tamaño promedio de estas unidades, como consecuencia del crecimiento demográfico y del proceso de modernización de la agricultura que incrementan la presión sobre la tierra.

Este complicado cuadro ha exigido que las familias campesinas busquen fórmulas alternas para complementar sus ingresos, con una división del trabajo donde algunos miembros de la familia se ocupan fuera de la parcela, mientras los restantes se responsabilizan por las tareas internas de la unidad productiva. Por otro lado, este proceso también ha conducido a la diversificación de las actividades productivas como una estrategia de sobrevivencia.

Las experiencias en diferentes países del continente muestran que las acciones en desarrollo comunitario, reforma agraria, DRI y la "modernización del sector" no contribuyeron suficientemente para potencializar el subsector campesino y por ende resolver el problema de la pobreza rural.

Esto puede ser atribuido a varias causas, entre las principales se pueden anotar las siguientes:

- i. Ejecución de programas que no estaban respaldados por un marco general de políticas;
- ii. Parcialidad de los enfoques utilizados;
- iii. Falta de participación de los beneficiarios de los programas o proyectos;
- iv. Los programas de desarrollo se utilizaron como alternativas sustitutivas, perdiéndose el sentido de complementariedad entre ellos.

En el caso específico de los DRI, para los cuales se movilizó un volumen mayor de recursos humanos y financieros, se observó una dispersión de recursos para cubrir un gran número de componentes y un complicado esquema institucional, que utilizó métodos y técnicas de trabajo inapropiados para los campesinos.

En el contexto de este cuadro institucional y de los programas ejecutados emergen las organizaciones no gubernamentales, las cuales presentan alternativas metodológicas y técnicas más apropiadas para el sector campesino. A pesar de que las ONGs tienen una capacidad instalada limitada y por lo tanto una proyección menor que las instituciones gubernamentales, ellas pueden potenciarse complementando a las anteriores.

El crítico cuadro planteado anteriormente se ha visto seriamente agravado por los efectos de la crisis financiera por la que atraviesan los países de la región y la aplicación de las políticas de ajuste estructural y sectorial, las cuales no consideran el potencial del sector campesino.

## 2. Funciones de la economía campesina

El sector agropecuario en ALC ha demostrado mayor grado de resistencia a la crisis por la cual atraviesan los países de la región. Este potencial de ajustar su capacidad productiva en situaciones adversas, se debe a la forma cómo se estructuran las unidades productivas. Por un lado, aquellas unidades medianas y grandes totalmente orientadas al mercado, cuya producción puede redefinirse en el corto plazo, como respuesta a los estímulos del mercado. Por el otro lado, las pequeñas unidades cuya orientación básica es la producción de subsistencias pero con vínculos con el mercado, las cuales concentran la mayor parte de los productores rurales y son responsables de la producción mayoritaria de los alimentos y un volumen significativo de algunos productos de exportación. Estos elementos permiten reafirmar la necesidad de reactivar la agricultura considerando la forma diferenciada y el papel preponderante de la agricultura campesina en el desarrollo rural de ALC y en especial en América Central y América Andina, sin descuidar su significado en cada uno de los países del Cono Sur y del Caribe. Es por esto necesario que la reactivación de la agricultura debería basarse en estrategias de acción diferenciadas, las cuales al estar dirigidas a los diferentes estratos de productores, conlleven como elemento central de su dinámica el crecimiento económico global.

Es con estos antecedentes que los Ministros de Agricultura de la región han reiterado su convicción sobre la necesidad de realizar cambios estructurales en las economías de los países de ALC, que sean coincidentes con un adecuado ritmo de crecimiento y desarrollo económico y que no sancionen a los sectores más postergados<sup>56</sup>

Existe consenso sobre la necesidad de reorientar las políticas de incentivos, las que deberían priorizar adecuadamente las acciones y favorecer la equitativa distribución de los ingresos, para lo que es fundamental el diseño de políticas específicas para la economía campesina. De tal manera que permitan a los pequeños productores y minifundistas acceder a los beneficios del proceso de reactivación y modernización, a través de su capacitación, de su organización y participación, que les ofrezca un mejor acceso y uso de los factores de la producción.

Esta situación, de crisis, impone la revisión profunda del desarrollo que ha prevalecido en los países de la región durante muchos años, con el propósito de ejecutar acciones que permitan retomar la senda del desarrollo y superar el atraso, la pobreza y la malnutrición. Será necesario redefinir las áreas de acción estatal y mejorar la complementariedad con el sector privado no convencional; modificar las normas jurídicas que regulan la actividad pública, mejorar la capacidad gerencial y empresarial de la gestión oficial y favorecer la descentralización operativa donde sea conveniente.

56. IICA, *Declaración de Otawa*. Informe de IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura. IICA, Otawa, Canadá. 29 Agosto- 2 Setiembre 1987. Serie de Documentos Oficiales No. 42.

Para el logro de tales propósitos, está implícito el compromiso de eliminar la pobreza rural mediante la formulación y ejecución de estrategias y políticas diferenciadas para los distintos estratos del sector agropecuario. En este sentido, los esfuerzos deben concentrarse en la capacitación y organización de los campesinos, para garantizarles un adecuado acceso al conocimiento y al uso de los factores de la producción, en especial a la propiedad de la tierra, la tecnología apropiada y al crédito efectivo. Estos esfuerzos, junto con la provisión de la infraestructura básica y productiva, y el acceso a los mercados, propiciarán el desarrollo sostenido de los estratos más vulnerables del sector rural.

El diseño de estrategias específicas que faciliten este proceso es un aspecto central de la estrategia global de modernización agropecuaria, pues el incremento de los ingresos de la población campesina permitirá aprovechar el efecto dinamizador sobre la economía<sup>57</sup>.

Las propuestas de estrategias de crecimiento centradas en la reactivación de la agricultura, no podrán basarse en enfoques que le asignan a este sector el papel de transferir su excedente económico al sector urbano industrial, como sucedió en el pasado.

En el período de expansión económica acelerada, el principal factor que ayudó a aliviar la pobreza se encontró fuera del sector agrícola, a través de la absorción de mano de obra por otros sectores de la economía. En contraste la agricultura comercial no ha logrado crear oportunidades de empleo significativas a pesar del crecimiento económico que ha experimentado, debido a la mecanización, la concentración de tierras y la sustitución de cultivos por la actividad ganadera extensiva<sup>58</sup>.

El desarrollo rural y en su contexto, el de la agricultura campesina de ALC en la estrategia de reactivación de la agricultura y de la superación de la crisis, deberían tener presente la importancia de:

- a) La generación de divisas mediante el crecimiento agrícola por sustitución de importaciones.
- b) El abaratamiento de los bienes no comerciables y el de aquellos bienes intercambiables cuyos precios se han mantenido por arriba de los niveles internacionales, mediante intervención estatal. La disminución en el precio de los bienes salario permitirá incrementar los salarios reales para aumentar el bienestar del trabajador, el empleo y el crecimiento industrial al disminuirse los costos laborales. "El instrumento clave para inducir este efecto en los precios, es la difusión de innovaciones tecnológicas para el ahorro de tierras"<sup>59</sup>.

---

57 *Ibid.*

58. DE JANVRY, Alain, *Op. Cit.*

59. *Ibid.*

- c) **La generación de empleo y la retención de la población económicamente activa en el sector agrícola o en el sector rural. El principal factor para la creación de empleo en el sector agrícola es el aumento de los ingresos y la demanda efectiva para la misma agricultura, y para los sectores no comerciales de la economía.**
  
- d) **La expansión del mercado doméstico para productos industriales a través de la activación de efectos de eslavonamiento con el sector agrícola. A pesar de que los eslavonamientos directos e indirectos de la producción agrícola son importantes, los más importantes son los vínculos de demanda final, cuyo origen se encuentra en el gasto del ingreso agrícola<sup>60</sup>.**

---

60. *Ibid.*



## **VI ESTRATEGIAS PARA POTENCIAR LA AGRICULTURA CAMPE- SINA EN EL PROCESO DE REACTIVACION ECONOMICA.**

### **I. Introduccion**

Las estrategias para el desarrollo de la agricultura se han focalizado en forma global en el ambito y heterogeneo conjunto de los productores, sin tener en cuenta las diferencias de sus procesos de acumulacion y reproducción vinculados al mercado, dotación de activos y acceso a los servicios. Por ello se puede asegurar que las estrategias se han dirigido hacia los grandes y medianos productores, desfavoreciendo la socialización de los servicios y beneficios del Estado en pro de todos los estratos sociales que participan en la producción agropecuaria.

Por este motivo, cualquier estrategia que tenga como objetivo fortalecer la participación de la agricultura campesina en el proceso de reactivación debe incorporar elementos básicos que orienten tanto la formulación de políticas como la definición de programas y proyectos específicos para este subsector. Estos elementos básicos deben ser determinados a partir del potencial y las características de la economía campesina, sus tendencias estructurales, las experiencias de programas y proyectos de desarrollo y el contexto de la crisis económica, financiera y social.

Estos elementos deben servir de postulados para que las políticas de gobierno faciliten una inserción dinámica, estable y permanente del subsector campesino en la economía, asegurando al mismo tiempo que ésta sea mutuamente benéfica.

Por esto, para que las estrategias sean efectivas deben configurar sus postulados diferenciando los grandes conjuntos de unidades de producción con el objeto de caracterizar las particularidades de escenarios heterogéneos.

### **2. Elementos para formular políticas de desarrollo rural**

#### **A Políticas diferenciadas**

Las estrategias para incentivar la agricultura campesina deberán fundamentarse en las diferencias importantes que prevalecen en el sector agropecuario de ALC, entre la agricultura comercial que demanda el uso de tecnología moderna exigente en capital y utiliza principalmente mano de obra estacional, y la agricultura campesina que dispone de poca tierra y organiza su

producción para asegurar la reproducción de su fuerza de trabajo y realiza el proceso productivo en base al trabajo familiar.

El diseño de las políticas de apoyo a la agricultura campesina debería establecerse reconociendo que sus características definen de aquellas de los medianos y grandes productores. Han de tomar en cuenta que además existen diferenciaciones entre los pequeños productores en función de su disponibilidad de activos, de su inserción en el mercado y de la composición y fuente de ingresos. Las políticas deberían considerar la normalización de salarios y acciones de transferencia de activos para el caso específico de las parcelas menores.

Por otro lado, en los países de ALC existen evidencias que demuestran la existencia de estratos campesinos que disponen de recursos con suficiente potencial productivo para integrarse a la agricultura comercial y transformarse en unidades que podrían ser competitivas con parcelas medianas y grandes, si se eliminan limitaciones cruciales tales como el acceso al crédito, tecnología, información, riego, infraestructura y bienes y servicios públicos.

De igual manera, es necesario tomar en cuenta que los estratos de pequeños productores tienen especificidades de acuerdo a su ubicación espacial, potencial productivo y contexto ecológico y cultural, las cuales deben ser consideradas al diseñar las políticas.

El reconocimiento de las características específicas del campesinado desde el punto de vista económico, social y cultural es fundamental y necesario en los distintos escenarios de cada país para superar el reiterado error de señalar que las necesidades de los campesinos sean atendidas a partir de políticas genéricas de fomento, haciendo abstracción de sus necesidades y potencialidades diferenciadas.

El enfoque de políticas diferenciadas, cuyo objetivo es atacar la pobreza rural e incentivar la participación del campesinado en el proceso de reactivación, bajo una óptica más amplia de la economía, plantea la urgencia de realizar un esfuerzo conjugado de todos sus sectores, que inclusive compatibilice la política económica global con aquella orientada al subsector campesino. Es necesario enfatizar que este enfoque no ha sido, hasta la fecha, plenamente realizado en la concepción y ejecución de los programas de desarrollo rural.

El corolario de esta perspectiva es la urgencia de crear mecanismos especiales que permitan financiar programas y proyectos específicos del subsector campesino.

#### ***B. Modernización del sistema institucional del sector público***

Por naturaleza, las políticas diferenciadas para el desarrollo de la agricultura campesina deben ser intersectoriales. Si sus propósitos son generar empleo en el área rural, establecer estructuras adecuadas de comercialización, desarrollar la agroindustria, las prácticas de manejo de recursos naturales, disponer descentralizadamente de servicios; definir mecanismos y recursos crediticios, desarrollar infraestructura básica para la producción, auspiciar el fortalecimiento y

la participación de las organizaciones campesinas y el desarrollo concertado de servicios públicos y privados, no hay duda que los encadenamientos intersectoriales son elementos estructurantes de las políticas.

Las pautas para las políticas diferenciadas determinan que el Estado debería modernizarse a través de nuevos planteamientos institucionales y operativos que demandan el fortalecimiento técnico y administrativo de los organismos responsables del desarrollo rural. No obstante, este planteamiento excluye el crecimiento de la burocracia, exige la capacitación de los recursos humanos, la descentralización y desconcentración del aparato gubernamental, y la participación autónoma de las organizaciones de pequeños productores.

La función del Estado para incentivar el proceso de reactivación económica y la prestación de servicios con alcance efectivo al subsector campesino, dentro de los límites impuestos por la crisis económica, requiere de la modernización y la articulación del sistema de administración pública para el desarrollo rural. Esto requiere iniciar un proceso de fortalecimiento institucional que internalice la descentralización, desconcentración y la participación de las organizaciones de campesinos en el proceso de toma de decisiones, con el objeto de viabilizar la ejecución de las políticas diferenciadas.

El proceso de descentralización administrativa tiene por objetivo incrementar la eficiencia técnica y reducir de costos operativos de las instituciones gubernamentales, transfiriendo recursos y gran parte del proceso de toma de decisiones al nivel de la administración pública local, para aproximar las actividades y servicios del gobierno a la realidad de los escenarios específicos, al mismo tiempo que facilitar el proceso de participación de los beneficiarios.

El proceso de descentralización debe ir acompañado de un proceso de desconcentración que busque transferir los servicios agropecuarios del nivel central a las instancias político administrativas locales, así como a las organizaciones de base y las organizaciones no gubernamentales de desarrollo. Este proceso tiene por objetivo aprovechar el grado de compromiso político de las instituciones locales con los beneficiarios de sus actividades.

La descentralización y la desconcentración requieren el establecimiento de nuevos sistemas institucionales para la identificación, formulación, administración y manejo de programas y proyectos de desarrollo rural que superen la dispersión y duplicación de recursos públicos en su gestión, propicien la descentralización administrativa del aparato del Estado y eleven la participación campesina en todas las fases del seguimiento.

Sin duda que en países como México, Brasil, Colombia, Perú y Guatemala se desarrollan importantes iniciativas para que las políticas de descentralización de la administración pública establezcan condiciones para elevar la participación de las unidades de gobierno local y de las organizaciones de pequeños productores.

Las iniciativas y la legislación nueva en éste sentido, requieren del fortalecimiento institucional de los espacios de programación y gestión a nivel rural que ya se vienen implementando en algunos países. Es posible que otros países

también adopten en el mediano plazo medidas de descentralización para superar la indiferenciación y lograr la coherencia y la eficiencia de los servicios públicos para el desarrollo de la agricultura campesina. Ambos procesos, descentralización y desconcentración, abren un espacio para la participación de las organizaciones de productores en la toma de decisiones, planificación, ejecución y evaluación, actividades que en el pasado han sido típicamente ejecutadas por el gobierno central. Este proceso, además de incentivar la participación de las bases, permite al gobierno incrementar su eficiencia operativa y ampliar la cobertura de sus servicios sin aumentar de sus costos. Las experiencias de algunos programas de desarrollo comunitario, DRI y de organizaciones no gubernamentales, demuestran la viabilidad de este enfoque.

**C. *Incentivos a la organización y participación campesina a través de la capacitación***

La organización y la participación campesinas son elementos fundamentales para diseñar políticas diferenciadas para el desarrollo rural. Es necesario considerar que la participación y la organización campesinas forman parte de un complejo proceso que requiere superar barreras sociales, políticas, culturales, y actitudinales. Este requiere del apoyo sistemático de programas de capacitación campesina y alfabetización, en los cuales se integren las dimensiones productiva y organizativa y se sustenten principios y métodos pedagógicos participativos.

La capacitación técnica y de gestión orientada a los pequeños productores agropecuarios debe facilitarse en forma grupal, de tal manera que fortalezca la organización campesina, permita el intercambio de experiencias productivas y administrativas, y favorezca el surgimiento de promotores y capacitadores campesinos.

La capacitación debería estar articulada a las potencialidades reales para generar servicios desde el área del sector público y del sector privado, adecuando sus complementariedades y ventajas comparativas para facilitar el crédito para la producción de forma efectiva y oportuna, definir canales adecuados de comercialización, generar y transferir tecnología apropiada para la actividad agropecuaria de los campesinos, desarrollar la agroindustria rural, las técnicas de manejo de recursos y de conservación del medio ambiente, y las de riego.

Se requiere que en el diseño de las políticas diferenciadas se establezcan mecanismos institucionales para propiciar la participación de la mujer y los jóvenes en los programas y proyectos de desarrollo rural, dado que alcanzan el 45% de la población rural económicamente activa, lo que equivale a 30 millones de personas.

Mención especial en este campo de las políticas merece el desarrollo de sistemas diferenciados de educación formal para el medio rural. La juventud rural requiere del desarrollo de conocimientos, aptitudes y destrezas específicas para enfrentar las tareas del desarrollo rural. El calendario, los métodos y los programas escolares rurales deben ajustarse a las necesidades y expectativas de las familias

campesinas y a los requerimientos de la modernización económica y social en los países del América Latina y el Caribe.

La capacitación a técnicos, ubicados en los niveles locales y regionales en la gestión de programas y proyectos de desarrollo rural, es otra actividad a considerar en las programas para el fortalecimiento de las instituciones públicas vinculadas al desarrollo rural.

#### **D. Concertación con los servicios no gubernamentales**

El grado de éxito alcanzado por programas y proyectos de desarrollo rural depende fundamentalmente del nivel de participación de las organizaciones no gubernamentales tanto de productores como de servicios. En este sentido el diseño de estrategias de desarrollo debería considerar también que la crisis financiera internacional ha determinado cambios en las prácticas y prioridades para asignar recursos. Esta se ha visto reflejada en la contracción del gasto público y por lo tanto, la experiencia y capacidad instalada de tales organizaciones, deberían ser aprovechadas.

La estrategia debe propender al fortalecimiento de las organizaciones campesinas para que asuman la gestión de las actividades de desarrollo que le son propias. Para alcanzar este cometido es necesario que las organizaciones de base desarrollen nuevas aptitudes de gestión a través de un proceso de capacitación productiva y concientizadora.

Además, en el contexto de la organización social de la agricultura de ALC existen sectores emergentes de origen diverso que estructuraron una base no convencional de oferta de servicios a grupos campesinos, la cual presenta también una instancia que podría ser movilizada. Este sector privado esta representado por las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGs), las cooperativas de servicios, ahorro y crédito y las organizaciones de segundo grado de los pequeños productores.

Estas organizaciones privadas, se han abocado a la implementación de estrategias y alternativas conjuntamente con la población rural, dando lugar a procesos de indiscutible creatividad que, aunque puntual, revisten valor cualitativo. Estos procesos penetran el tejido social y económico de las comunidades rurales y adquieren, una perspectiva integral de desarrollo.

Como parte del proyecto productivo que caracteriza la matriz de las acciones de este sector privado, se despliegan acciones alfabetizadoras y educativas, de investigación participativa, de rescate y valoración de la cultura autóctona; se generan y se apropian tecnologías, y se fortalece la capacidad organizativa y de negociación de los campesinos<sup>61</sup>.

---

61. REUBEN SOTO, William: *Las ONGs en el Desarrollo Rural de ALC*; Mimeografiado 1987. IICA.

En el marco indicado, muchas organizaciones no gubernamentales están cumpliendo un papel importante que suple parcialmente las carencias de las iniciativas estatales. Logran canalizar recursos externos y concitar el trabajo de los propios sectores campesinos para llevar adelante algunas iniciativas interesantes de desarrollo rural.

En las propuestas de modernización del Estado para el desarrollo rural, son necesarios los procesos de concertación con el sector privado, no convencional, que ha captado espacios de acción operativa en los escenarios de la economía campesina.

#### ***E. Acceso a la tierra***

La estructura de tenencia de la tierra es uno de los factores explicativos de la pobreza rural y de los problemas relacionados con la agricultura campesina, debido a una alta tasa de concentración del recurso en manos de un reducido número de explotaciones de tamaño mediano y grande. Además, en el grupo de los sin tierra se concentra el conjunto de las manifestaciones de la pobreza de los países de ALC: bajos niveles nutricionales, escaso acceso a los servicios, limitados recursos tecnológicos y de capital e incapacidad de sobrevivencia a partir de la actividad agropecuaria. Por estas consideraciones, cualquier estrategia para incentivar la participación del subsector campesino en el proceso de reactivación debe incorporar, como componente esencial, acciones de carácter redistributivo que faciliten el acceso a la tierra.

Además, la colonización constituye una forma complementaria de acceso a la tierra en algunos países donde todavía existen algunas oportunidades de ampliación de la frontera agrícola sobre todo en el trópico húmedo. Sin embargo, esta alternativa, además de su limitación natural, se enfrenta con posibles problemas originados por un delicado balance ecológico.

Es necesario resaltar que, dada la dimensión del problema, las políticas de acceso a la tierra (reforma agraria y colonización), sólo tendrán posibilidades de éxito si son complementadas por acciones de desarrollo rural y legalización de la tenencia de la tierra, inclusive en áreas reformadas no consolidadas.

#### ***F. Diversificación de las actividades productivas y creación de empleo***

Otro elemento básico que debe considerarse en la formulación de políticas para el subsector campesino es la necesidad de incorporar nuevas fuentes de empleo e ingresos a través de la diversificación de actividades agrícolas y no agrícolas.

Los programas y proyectos orientados para esta población deben tener un número reducido de componentes, jerarquizando los aspectos productivos y los factores limitantes del nivel de ingreso neto alcanzado con la producción agrícola y no agrícola, procurando movilizar el potencial productivo de las comunidades campesinas. Entre estas actividades se pueden mencionar, pequeños sistemas de

riego para la producción agrícola y pecuaria, obras de infraestructura, pequeñas agroindustrias comunitarias, actividades extractivas y producción artesanal.

Es así como uno de los instrumentos más eficaces que se han utilizado para viabilizar la diversificación ha sido el riego que utiliza métodos y técnicas simplificadas y procedimientos de manejo autogestionario, que demandan bajos costos de inversión. Sin embargo, la mayoría de los esfuerzos realizados en riego se han concentrado en obras mayores que requieren una infraestructura cara, tecnología sofisticada, sistemas complejos de administración y costos de mantenimiento altos y por ende difícilmente han podido ser aprovechados por el sector campesino.

### G. Generación y transferencia de tecnología

Las diferentes situaciones agroproductivas y la complejidad y heterogeneidad de las pequeñas unidades campesinas, requieren de que el sistema de generación y transferencia de tecnología reconozca que existen tipos de productores diferentes que demandan una oferta tecnológica apropiada, tanto desde el punto de vista de su contenido como de los mecanismos utilizados para su transferencia.

Las entidades que generan y transfieren tecnología utilizable directamente a nivel de pequeñas unidades, deberían organizarse y funcionar de manera de responder adecuadamente a su demanda tecnológica, la cual que presenta múltiples facetas. La organización y funcionamiento de estas unidades de generación y transferencia de tecnología deberían incluir la participación de los usuarios<sup>62</sup> y mantener una relación coordinada, no competitiva entre el sector público, las ONGs y las Universidades.

El establecimiento de una correcta articulación entre estos sectores abriría la posibilidad de una amplia cobertura tecnológica, que incluya productores con diferente capacidad de adoptar tecnología, y permitiría al sector público liberar recursos que puedan ser concentrados en la atención de los productores más pequeños.

Se debe prever, en las políticas diferenciadas, el alto potencial de riesgo de la biotecnología en términos de favorecer un desarrollo desigual a favor de los productores de mayor tamaño económico y con una alta posibilidad de apropiación por parte de empresas comerciales del sector privado. En este sentido las políticas deberían ocuparse también de la protección de riesgos inherentes a la socialización de la biotecnología, para que ésta se convierta en un servicio en beneficio de la sociedad<sup>63</sup>.

62. PINEIRO, Martín E., *Op. Cit.*, p.p. 14.

63. IICA. *Innovación tecnológica y Desarrollo agropecuario en América Latina y el Caribe: Desafíos y oportunidades*, "IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura". Tema 3, Doc. 6/87.

Por otro lado, la potencialización de la economía campesina requiere, además de la generación de tecnología apropiada, que el proceso de transferencia de la misma incorpore también métodos y técnicas específicos, de acuerdo con las características socioeconómicas y culturales del campesinado. En este sentido es necesario revisar los modelos institucionales de transferencia de tecnología, con el objeto de integrarlos coherentemente con los esquemas de generación y al mismo tiempo abrir el espacio de participación de los productores y de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo.

#### **H. *La pequeña agroindustria rural***

Las políticas diferenciadas deberían considerar la agroindustria rural como factor importante para incrementar el ingreso, el empleo, la posibilidad de reducir pérdidas postcosecha y mejorar la utilización de subproductos. Esta también favorece las oportunidades de mercados para los productores con la creación de una demanda efectiva.

La agroindustria rural aquí referida, aprovecha potencial de producción de la comunidad rural y la mano de obra existente, alcanzando una escala determinada acorde a sus características. Esta puede utilizar materia prima agrícola y no agrícola, es decir, en esta categoría se pueden mencionar molinos (de arroz maíz y yuca), procesamiento de leche, carne y cueros, industria casera de frutas procesadas, fábrica de cal, ladrillos y procesamiento de madera, entre otras muchas posibilidades.

Vale la pena resaltar que la escala y el grado de tecnificación adoptada por las unidades agroindustriales debe determinarse por la capacidad productiva de la región y por el grado de madurez organizacional de la comunidad o del grupo responsable del proyecto.

Este tipo de actividad requiere también esfuerzos especiales en el área de capacitación en el manejo y administración de las "fábricas", así como del proceso de comercialización.

La pertinencia de las políticas diferenciadas, en ALC cuenta con ejemplos exitosos donde los pequeños productores han sobrepasado la etapa agrícola y han incursionado en la transformación de los productos agropecuarios.

Estas actividades presentan la característica especial de permitir que la comunidad consiga incrementar su ingreso, aumentar la utilización de la mano de obra, aprovechando su propio potencial productivo, al mismo tiempo que organizarse alrededor de actividades específicas.

La orientación expuesta alberga la posibilidad de que las familias con poco acceso a la tierra compensen la escasez de sus recursos productivos con una serie de actividades que eliminan los riesgos básicos de la supervivencia. En este caso, la composición del ingreso familiar, en su mayor parte, puede depender de actividades no agrícolas. Por estas consideraciones, la estrategia de desarrollo rural



## BIBLIOGRAFIA

- ALTAMIR, O. *El alcance de la pobreza en América Latina*. Documento de Trabajo de Personal del Banco Mundial N°.552, Washington, Dc, Marzo, 1982.
- ANDER EGG, E., *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad*, Humanistas, Buenos Aires, 1986.
- BARTRA, Roger, *El campesinado: base económica y carácter de clase*, Aguirre y Beltrán editores, México D.F.
- BAUMEISTER, Eduardo, *Tendencias de la agricultura centroamericana en los años 80*. FLACSO, Cuadernos de Ciencias Sociales, N°.7, San José.
- BRIGNOL MENDES, R., "El sector rural en el contexto socioeconómico de Brasil", *Revista de la CEPAL*, N°.33, diciembre de 1987.
- CEPED, *Modalidades empresariales en la agricultura costeña*, Perú, 1986.
- DE JANVRY, E. SADOULET y L. WILCOX. *Rural Labor in Latin América*. ICO Working Paper, Geneva, June 1986.
- DE JANVRY, Alain. *Investment Strategies to Combat Rural Poverty: Notes for Latin América*. University of California, Berkeley.
- DECLARACION DE OTAWA. *Informe de IX Conferencia Internacional de Ministros de Agricultura*. IICA, Ottawa, Canadá. 29 Agosto-2 Setiembre 1987. Serie de Documentos Oficiales N°.42.
- ERASMUS, Charles, *Man Takes Control, Cultural Development and American Aid*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1961
- FAO, *El minifundio en América Latina*, Santiago, 1987.
- \_\_\_\_\_, *Análisis histórico y comparativo de la tenencia de la tierra*, enero de 1988.
- \_\_\_\_\_, *Estudios sobre la pobreza*. Santiago, 1984.

- \_\_\_\_\_. Naciones Unidas, Información citada en C.D. Scott. *Poverty and Inequality in The Rural Sector of Latin America and the Caribbean*, Roma, Naciones Unidas, manuscrito no publicado, 1987.
- FOSTER, George, M., "Peasant Society And the Imagen of Limited Good", en: *American Antropologist*, Vol. 67, Nº.2, April 1965.
- GARCIA, Antonio, *Desarrollo agrario y la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- GEORGE, Susan, *A Fate Worse than Debt*, Penguin Books, London, 1988.
- GIANOTTEN, Vera y DE WIT, Ton, *Organización campesina*, Tarca, Lima, 1987.
- GOMEZ, Sergio y ECHENIQUE Jorge, *La agricultura chilena: las dos caras de la modernización*, FLACSO-AGRARIA, Santiago, marzo de 1988.
- GRIFFIN, Keith, *Under development in Spanish América*, George Allen and Unwin LTS, London, 1971.
- \_\_\_\_\_. Keith, *Underdevelopment in Spanish America*, George Allen and Unwin Ltd., London, 1971.
- GUTELMAN, Michel, *Capitalismo y reforma agraria en México*, ERA, México, 1983.
- \_\_\_\_\_. Michel, *Structures et réformes agraires. Instruments pour l' analyse*, Francois Maspero, Paris, 1974.
- HOLMBERG, Allan, R., "Land Tenure and Planned Social Change: A Case from Vicos", Peru, en *Human Organization*, Nº.1.
- HUIZER, Gerrit, *Peasant Unrest in Latin América, its Origins, Forms of Expression, and Potencial*, Penguin, London, 1971.
- IICA, *Situación y perspectivas de las acciones de reforma agraria y desarrollo rural en el Istmo centroamericano y República Dominicana*, PROADER, febrero de 1988.
- \_\_\_\_\_. *Los programas de ajuste estructural y sectorial: alcances para la reactivación y desarrollo de la agricultura*, Serie Documentos de Programa, Nº 1. San José, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Innovación tecnológica y Desarrollo agropecuario en América Latina y el Caribe: Desafíos y oportunidades*. "IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura". Tema 3, Doc. 6/87.
- \_\_\_\_\_. *Situación y perspectivas de las acciones de reforma agraria y desarrollo rural en el istmo centroamericano y República Dominicana*, PROADER,

Documento preparado para la Reunión de Junta Directiva de PRACA, San José, febrero de 1988.

- JORDAN, Fausto y LODOÑO, Diego, *Experiencias en la aplicación de estrategias para combatir la pobreza rural*, IICA, Bogotá, 1987.
- PEARS, Andrew, "Peasant Based Rural Strategies", en: *Seeds of Plenty, Seeds of Want*, Franck Cass, London, 1984.
- PIÑEIRO, Martín E., *Issues and Options Regarding the Generation and Transfer of Technology for Poor Small Farmers*, IICA, Keynote Presentation IFAD/Korean Seminar, Seoul, May 30-June 7, 1988.
- PLAZA, Orlando, "Economía campesina y desarrollo rural: imágenes y conceptos" en: *Seminario internacional de economía campesina y pobreza rural*.
- PNUD. *Base para una estrategia y un programa de acción regional. (Documento Técnico para discusión)*, Bogotá, mayo 1988.
- REUBEN SOTO, William: *Las ONGs en el Desarrollo Rural de ALC*; Mimeografiado 1987. IICA.
- \_\_\_\_\_. *Producción, organización y educación en el contexto de la crisis centroamericana*, Ponencia presentada en la VII Asamblea de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, Managua, abril de 1988.
- SCHEJTMAN, Alexander, "Seguridad Alimentaria, campesinado y agroindustria" en: *Seminario internacional de economía campesina y pobreza rural*.
- SCHILD, Andreas, *Desarrollo rural integrado en América Latina*, volumen 1, Colombia, 1987.
- SETO, Carlos, "Organización social de la agricultura en México", en: *Informe de la Misión Conjunta IICA/FIDA*, 1988.
- WARMAN, Arturo, Los campesinos en el umbral de un nuevo milenio, en: *Seminario internacional de economía campesina y pobreza rural*, Bustamante Roldán, Jorge, compilador, Fondo DRI, Ministerio de Agricultura, Bogotá, noviembre, 1987;
- WORSLEY, P. *The Three Worlds: Culture and World Development*, Weidfeld & Nicolson, London, 1984.



11/11/11

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA

Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica – Tel.: 29-0222 – Cable: IICASANJOSE – Telex: 2144 IICA,  
Correo Electrónico EIES: 1332 IICA DG – FACSIMIL (506)294741 IICA COSTA RICA