

**estrategias  
alternativas  
de  
desarrollo  
en américa  
del sur**

FLACSO - Biblioteca

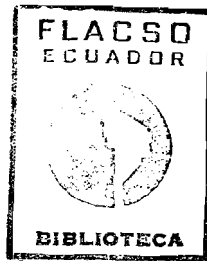
980  
E88-111

REG.	17362
CUT.	15259
BIBLIOTECA - FLACSO	

D.L. No. 4-1-511-87

IMPRESO EN  CASILLA 20436  
LA PAZ, BOLIVIA TELÉFONO 562049  
JUAN DE LA RIVA Nº 1435

Impreso en Bolivia  
Printed in Bolivia



## INDICE

	Pág.
INTRODUCCION Y AGRADECIMIENTOS .....	7
PRESENTACION .....	9
MARCO EXTERNO, ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y AJUSTE ESTRUCTURAL <b>Oswaldo Rosales (ILPES)</b> .....	15
AJUSTE ESTRUCTURAL CON EQUIDAD: PROPUESTA DE POLITICA <b>Alvaro García (PREALC)</b> .....	63
SEGURIDAD ALIMENTARIA, CAMPESINADO Y AGROINDUSTRIA <b>Alexander Schejtman (CEPAL/FAO)</b> .....	105
EL ROL DEL ESTADO EN LA NUEVA ECONOMIA VENEZOLANA <b>Gerver Torres (COPRE)</b> .....	149
BOLIVIA: OPCIONES DE INSERCIÓN COMERCIAL EXTERNA Y DE POLITICA INDUSTRIAL ALTERNATIVA <b>Horst Grebe (FLACSO - Bolivia)</b> .....	203
EL DISEÑO DE ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS: DESAFIOS, OPCIONES Y ACTORES <b>Alberto Couriel (Ex-CINVE-Uruguay)</b> .....	231
LA ESTRATEGIA ECONOMICA DE PERU <b>César Ferrari (Perú)</b> .....	269

# SEGURIDAD ALIMENTARIA, CAMPESINADO Y AGROINDUSTRIA

Alexander Schejtman  
(División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO)

## INTRODUCCION

Como todos los buenos propósitos o los objetivos humanitarios, el de la seguridad alimentaria, cualquiera sea el concepto que de ella se tenga, concita un consenso muy amplio. Sin embargo, al igual que con otros objetivos de la política económica, el consenso empieza a desdibujarse cuando, de la definición genérica del objetivo, se pasa a considerar los medios para alcanzar dicho objetivo, o los agentes sociales que es necesario y posible convocar para su materialización, o las condiciones que dicha convocatoria debería incluir para movilizar a los agentes, o la viabilidad de alcanzar las condiciones requeridas en el marco de las restricciones (económicas, políticas y culturales) que caracterizan a cada sociedad en un momento dado. Basta con descender de esta definición genérica de objetivos a las condiciones de implementación, para descubrir una serie de posiciones encontradas que no están exentas de sobrecarga ideológica, como por ejemplo, el debate entre autosuficiencia alimentaria o vigencia irrestricta de las ventajas comparativas; entre centralidad y subsidiariedad del Estado; entre alimentos (o insumos) subsidiados o vigencia de los precios "reales"; entre el estímulo a la agricultura empresarial moderna o el fortalecimiento del campesinado; entre tecnologías "apropiadas" (con toda la gama de connotaciones que éstas tienen) y tecnologías de avanzada, etc.

En el presente trabajo se hace un intento por precisar, en primer lugar, tanto el concepto de seguridad alimentaria como las condiciones que un sistema alimentario debe cumplir para garantizarla, y se postula, esperamos que con suficiente fundamento, que en aquellos países en que una parte significativa de la población está (y estará por muchos años) en el área rural, las políticas de fortalecimiento campesino ocupan un lugar central

de toda estrategia orientada a la seguridad alimentaria; que el Estado juega un rol activo en dicho fortalecimiento, y que el desarrollo agroindustrial constituye un elemento coadyuvante a la tarea de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los campesinos.

Además de destacar las condiciones que deben cumplirse para que las potencialidades de los campesinos como productores se materialicen, se formulan, al final del trabajo, algunas advertencias contra cierta tendencia a cifrar en el desarrollo de la agroindustria mayores expectativas que la que ésta, en rigor, puede ofrecer, subrayando que no puede verse en ella un camino alternativo al desarrollo de la agricultura en general y al desarrollo rural, en particular.

Es indispensable advertir, finalmente, el carácter muy preliminar de las estimaciones que se hacen sobre la evolución de la seguridad alimentaria en algunos países de la región, pues corresponden a antecedentes que están todavía en proceso de elaboración.

## **I. EL PROBLEMA ALIMENTARIO COMO PROBLEMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA**

Hasta hace poco el problema alimentario, y por derivación la política alimentaria, tendían a identificarse, dependiendo del auditorio, con cuestiones relativas a la producción agrícola, a la comercialización o a la nutrición. Ocasionalmente se hacía referencia a los procesos de transformación, vinculándolos con los de producción primaria y con los de distribución, y dando de este modo una imagen más integral de los aspectos productivos involucrados en la alimentación. Era, sin embargo, infrecuente que los problemas de acceso alimentario y, en función de ellos, los problemas nutricionales, se analizaran de un modo articulado con los aspectos técnicos y económicos de la producción.

Algunas comprobaciones bastante obvias indican la conveniencia de aproximarse al análisis de los problemas alimentarios, y a la formulación de las políticas orientadas a superarlos teniendo en cuenta los estrechos vínculos existentes entre los aspectos relativos a las diversas fases de transformación de los alimentos hasta llegar al consumidor final, y los factores que determinan las posibilidades de acceso individual (o familiar) a éstos. En primer lugar, está el hecho de que los alimentos de consumo final tienen cada vez más valor agregado de la industria y de los servicios (comercialización, alimentos consumidos fuera del hogar, etc.); en segundo lugar, una producción primaria de alimentos suficiente y aun excedentaria a nivel agregado puede, y con frecuencia suele, coexistir con bolsones persistentes y significativos de desnutrición; en tercer lugar, en algunas líneas de producción, lo que ocurra con el componente agrícola estará determinado por decisiones adoptadas en otras esferas de actividad.

No basta, sin embargo, restringirse a los aspectos técnicos y económicos que vinculan las diversas fases de producción y comercialización con el consumo, sino que es indispensable considerar también las relaciones sociales que se establecen entre los distintos agentes que participan en cada una de las fases del

proceso que culmina en la oferta alimentaria, así como entre dichos agentes y los consumidores finales: es decir, las relaciones sociales que se dan dentro de la estructura productiva del sector alimentario y las que determinan los modelos de consumo prevalecientes. Esta es precisamente la definición de lo que hemos entendido por **sistema alimentario**. 1/

El concepto de sistema alimentario puede aplicarse con distinto grado de rigor teórico. En este caso lo empleamos con sentido semejante al que se le da al concepto de sistema económico, con el ánimo de aludir a aquella parte de éste que incide de modo directo en la producción y consumo de alimentos y, por lo tanto, sin todas las exigencias que la teoría de sistemas supone para su configuración. 2/ Se trata fundamentalmente de tener una visión panorámica y cualitativa que permita posteriores profundizaciones en algunas cadenas alimentarias específicas.

En síntesis, el problema de la seguridad alimentaria pasa a ser un problema que atañe al funcionamiento del sistema alimentario en su conjunto y debe, por lo tanto, ser abordado como tal.

## **1. El concepto ampliado de seguridad alimentaria**

De las observaciones hechas más arriba se desprende que el problema de seguridad alimentaria abarca más dimensiones que aquella a la que estuvo comúnmente asociado en el pasado esto es, a las fluctuaciones en la oferta interna. Junto con el aspecto

- 1/ Sin perjuicio del valor analítico que tiene el concepto de sistema alimentario, su constitución empírica no está exenta de dificultades derivadas no sólo de la calidad y volumen de la información necesaria, sino también de la existencia de mercados fragmentados, de circuitos regionales y locales con cierta autonomía, y de entrecruzamientos que exhiben productos e insumos de uso difundido.
- 2/ Para un intento de formulación del concepto en términos de teoría de sistemas, ver R. García, **Sistemas alimentarios y sociedad: un desafío conceptual**, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Ginebra, 1984.

anterior, hoy se tiende a considerar, asignándole mayor importancia relativa, las dificultades de acceso alimentario que enfrenta una proporción importante de la población latinoamericana. 3/ En este sentido, habría que considerar cuatro elementos integrantes del problema alimentario, que se pueden representar así:

	Carácter	
	Estructural	Coyuntural
Problemas de disponibilidad nacional agregada	C D	E D
Problemas de acceso familiar o individual	C A	E A

Los problemas coyunturales de disponibilidad (CD) son los que se derivan, entre otros factores, de fluctuaciones estacionales en la producción y/o en la oferta y en los precios internacionales. Los problemas estructurales de disponibilidad (ED) que se refieren a la presencia de un déficit persistente y/o creciente de la producción interna respecto de la demanda. 4/ Los problemas coyunturales de acceso (CA) se refieren a los que enfrentan personas o familias por razones fortuitas y de corta duración (pérdida temporal de empleo, un mal año agrícola, etc.). Finalmente, los problemas estructurales de acceso (EA), son los que afectan de modo

3/ En el 22º período de sesiones de la Conferencia Mundial (5 a 24 de noviembre de 1983), la FAO adoptó el denominado concepto ampliado de seguridad alimentaria que establecía la necesidad de asegurar una adecuada producción de alimentos, de incrementar la estabilidad en el flujo de la oferta, y de asegurar el acceso a los alimentos a nivel nacional e individual a través del mejoramiento del poder de compra de los segmentos más pobres de la población.

4/ Más adelante se hacen algunos alcances sobre el tipo de demanda que corresponde considerar bajo ciertas premisas relativas a los objetivos de la política alimentaria.



persistente y sistemático a determinados sectores sociales; aunque este último es el que mayor importancia relativa tiene es simultáneamente aquel cuya solución escapa al ámbito de la política alimentaria e involucra, cuestionándolo, todo el estilo de desarrollo adoptado por el país.<sup>5/</sup>

## **2. Atributos de los sistemas alimentarios**

El logro de la seguridad alimentaria entendida en los términos arriba indicados supone la constitución de, o si se quiere, el avance progresivo hacia sistemas alimentarios que se caractericen por niveles adecuados de suficiencia, estabilidad, sustentabilidad de largo plazo, autonomía y, sobre todo, equidad.

Por suficiencia entendemos la capacidad de un sistema alimentario de satisfacer tanto la demanda efectiva como las necesidades básicas de aquella parte de la población que carece de los ingresos necesarios para expresar sus necesidades como demanda de mercado. Esta oferta suficiente puede provenir tanto de producción interna como de importaciones, sujeta a las condiciones que supone la autonomía y la sustentabilidad a largo plazo que se definen a continuación.

Por autonomía entendemos una situación en la que las importaciones de alimentos (y de medios de producción e insumos) requeridos para el logro de la suficiencia constituyan una proporción de los recursos externos y del consumo interno lo suficientemente reducida como para que las fluctuaciones del mercado alimentario mundial resulten manejables, o lleguen a comprometer la propia soberanía. No se trata, por lo tanto, de

5/ Tal vez, como se señala más adelante, es sólo en el caso del campesinado pobre en el que las políticas del ámbito agroalimentario contribuyen a resolver problemas del tipo EA; otro tanto ocurre con aquellas políticas de intervención nutricional dirigidas a segmentos específicos de población que, aplicadas de modo sostenido en plazos largos, pueden paliar los efectos de ese tipo.

postular la autarquía -que en muchos casos resulta inalcanzable hasta por razones ecológicas- sino de evaluar con sumo cuidado el efecto (de corto, y sobre todo de largo plazo) de aperturas indiscriminadas sobre la capacidad de producción y los patrones de demanda nacionales.

Por estabilidad entendemos la presencia dentro del sistema alimentario, de mecanismos que permitan neutralizar los efectos que sobre el suministro y los precios internos suelen tener las fluctuaciones de la producción del país y de los costos de los alimentos importados.

La sustentabilidad a largo plazo se refiere a la necesidad de que el logro de los atributos anteriores no implique la adopción de prácticas o de políticas que hipotequen la posibilidad de asegurar la permanencia en el tiempo de dichos atributos. Esto hace tanto a la necesidad de impedir el deterioro de los recursos naturales como de evitar comprometer ingresos futuros de divisas en la satisfacción de las demandas presentes; dicho en otros términos, de evitar que el pan para hoy se traduzca en hambre para mañana.

La equidad es tal vez la más elusiva de las condiciones pues supone, más que cualquier otra, un juicio de valor, y las opciones van desde el extremo (no siempre confesado pero implícito en algunas propuestas en boga) de "a cada cual según su poder adquisitivo", hasta el del igualitarismo que, cualesquiera sean las razones que lo determinen, implica necesariamente el racionamiento. En el contexto de estas notas, y aún a riesgo de cierto voluntarismo, creemos que un concepto de equidad, coherente con el objetivo de la seguridad alimentaria, es aquel que establece, por una parte, el acceso de toda la población, cualquiera sea su nivel de ingreso, a los mínimos nutricionales, y por otra, que el ejercicio de la demanda efectiva no atente contra la suficiencia, la autonomía y la sustentabilidad del sistema alimentario.

Los atributos anteriores, debidamente adaptados a cada situación nacional y "operacionalizados", si se permite el barbarismo, para su estimación cuantitativa, permitirían evaluar

tanto el comportamiento del sistema alimentario en su conjunto y el de los diversos agentes que en él participan, como las políticas y proyectos destinados al logro de la seguridad alimentaria. 6/

En el acápite siguiente hacemos un intento muy preliminar, sujeto a revisiones posteriores, de caracterizar la situación actual de los sistemas alimentarios de un grupo representativo de los países de la región -en el sentido de incluir una gama heterogénea de casos- a partir de algunos indicadores simples de los diversos componentes de la seguridad, o más propiamente, de la inseguridad alimentaria.

### **3. La seguridad alimentaria en algunos países de América Latina**

En lo que sigue se hace un intento de aproximación cuantitativa a la evolución de las condiciones de seguridad alimentaria para un grupo seleccionado de países de la región que representan probablemente la gama heterogénea de situaciones presentes. Se trata, reiteramos, de una evaluación preliminar a través de indicadores muy simples de las condiciones de seguridad alimentaria que fueron definidas más arriba.

#### **a) Suficiencia**

A efectos de medir el grado de suficiencia en el suministro de alimentos se ha estimado la magnitud de la brecha entre el suministro de energía alimentaria (SEA) medida en calorías y los requerimientos para cubrir los niveles normativos establecidos por FAO/OMS para cada uno de los países considerados.

6/ Con lo anterior queremos indicar que todo proyecto, programa o política alimentaria debería someterse a una evaluación de su impacto neto (positivo y negativo) sobre cada uno de los atributos deseables del sistema alimentario, lo que no sería sino una manera más analítica de evaluar su contribución a la reducción de la inseguridad alimentaria.

Si definimos como suficiencia plena un nivel equivalente a 1.2 veces el SEA normativo, 7/ la evolución de los valores medios de disponibilidad entre el trienio 1961-1963 y el trienio 1981-1983 sería la expresada en el gráfico 1. En él se advierte que México, en los dos últimos de los cuatro períodos considerados, habría sobrepasado los niveles de suficiencia plena (brecha negativa); Chile habría estado en torno al nivel de suficiencia plena, pues en el primer trienio el SEA superaba el 10% de los requerimientos normativos y estaba en torno a esta cifra en el resto de los años considerados; lo mismo ocurría en el Brasil en los dos últimos períodos, en Colombia en el último y en Costa Rica desde 1974. Bolivia, Guatemala, Haití, Perú y República Dominicana exhibían, por su parte, altos grados de insuficiencia, con el agravante en los casos de Haití y Perú de que dicha brecha mostraba una tendencia creciente a lo largo del tiempo, por contraste con lo que ocurría en el resto de los países considerados.

## **b) Estabilidad**

Para efectos de medir el grado de inestabilidad de la oferta se ha tomado como indicador de ésta el coeficiente de variación de la producción interna y del suministro, 8/ siendo en rigor este último el que expresaría más cabalmente el grado de estabilidad de la oferta.

Como se aprecia en el gráfico 2, es a través de las importaciones que todos los países (con la sola excepción de México y la República Dominicana) logran neutralizar la variabilidad que la oferta tendría si no mediara el recurso de las importaciones. De los diez países considerados, cinco (Bolivia, Chile, Colombia, México y la República Dominicana) exhiben un nivel de inestabilidad relativamente significativo, pero que no constituye un motivo de preocupación grave.

7/ Se toma arbitrariamente un 20% más que el nivel normativo para ser coherentes con la definición que más arriba se dio del concepto de suficiencia, pues, dada la distribución de ingresos característica de los países de la región, una cobertura del 100% del nivel normativo sería claramente insuficiente.

8/ Que incluiría la producción, más las importaciones, menos las exportaciones, más (menos) las variaciones de inventario.

### **c) Autonomía**

A efectos de medir el grado de autonomía de los sistemas alimentarios nacionales hemos utilizado dos indicadores: el primero referido a la proporción de importaciones en el total del suministro de energía alimentaria, y el segundo a la participación de cereales, tubérculos y leguminosas importadas en el consumo -ya que estos alimentos son el componente principal de la alimentación de la mayoría de la población en cada uno de estos países. Los resultados figuran en los gráficos 3 y 4. En el primero de los gráficos mencionados se advierte que en general la proporción de importaciones en el suministro interno de calorías ha tendido a crecer, para alcanzar, salvo en Guatemala, los valores más altos en el período 1979-1981; lo mismo ocurre con los alimentos básicos en los que, por otra parte, la proporción importada es significativamente mayor que en el conjunto de los alimentos. En muchos de los países, la introducción del trigo y el reemplazo de productos autóctonos como maíz, frejol y tubérculos por dicho cereal explican en buena medida este incremento de la dependencia.

### **d) Equidad**

En relación a ésta, que hemos definido como la condición principal de la seguridad alimentaria, carecemos de indicadores directos sobre la magnitud de los problemas de acceso que afectan a distintos segmentos de la población, que sería el índice más adecuado; el indicador más cercano a esta condición es obviamente el que se refiere a los niveles de pobreza <sup>9/</sup> presentes en cada uno de los países considerados. Sin embargo, como las encuestas con datos relativamente comparables de este indicador son bastante antiguas, se han incorporado además indicadores sobre la esperanza de vida (medida en años) y la mortalidad infantil (medida en tanto por mil). Como muestra el gráfico 5, hay una extraordinaria correlación entre estos tres indicadores, y en

<sup>9/</sup> Debe recordarse que la relación entre el ingreso de las familias y el costo de una canasta básica constituye el punto de partida de la definición de los umbrales de pobreza.

particular entre los relativos a esperanza de vida y mortalidad infantil, que corresponden a idéntico período. Aunque en estos dos últimos indicadores las estadísticas disponibles muestran mejoramientos, Bolivia, Guatemala, Haití y Perú están por debajo del nivel que corresponde a las que el Banco Mundial define como economías de ingreso medio.

Las diferencias en las cifras de mortalidad infantil causan mucho más preocupación, pues en Bolivia, Haití y Perú superan con creces a las que caracterizan a las economías de ingreso medio (72 por mil) 10/.

Si a las consideraciones anteriores agregamos una tendencia generalizada al descenso de los salarios reales, al incremento de la desocupación y a un crecimiento de los precios de los alimentos superior al de los índices generales de precios, debe concluirse que los problemas de acceso alimentario, que son los que definen el grado de equidad de un sistema, han tendido a agudizarse.

#### **e) Consideraciones finales**

En general, la situación descrita corresponde a lo ocurrido con los sistemas alimentarios en el período que va desde el principio de los años sesenta a finales de los años ochenta, y no incluye, por lo tanto, los efectos que, sobre los sistemas alimentarios nacionales ha tenido la grave crisis del financiamiento externo que afecta a América Latina, más que a ninguna otra región.

De algún modo, las tendencias indicadas pueden tomarse como tendencias estructurales de los sistemas alimentarios que la crisis ha venido a agudizar como consecuencia de la reducción en la capacidad para importar; del deterioro de los niveles de suficiencia y de estabilidad (que, como pudimos apreciar, dependen en muchos casos, de manera crítica, del efecto estabilizador de las importaciones) y de un incremento de los problemas de acceso alimentario, como resultado de la mayor

10/ En los países industrializados, la esperanza de vida es de 76 años en promedio para hombres y mujeres, y la mortalidad infantil de 9 por mil.

desocupación, de la reducción general de la actividad económica y del carácter asimétrico de los sacrificios impuestos por la crisis, que han afectado más a los sectores con mayores dificultades de acceso alimentario.

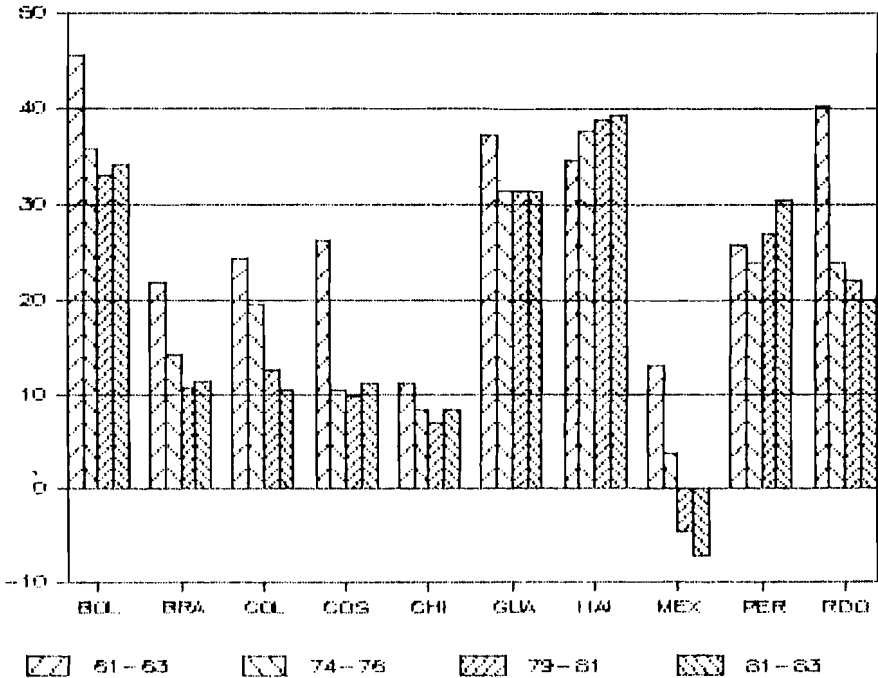
Si algún aspecto positivo es posible descubrir a la crisis, es que obliga a valorizar los recursos internos y a esforzarse por impulsar aquellas actividades y formas de organización de la producción que hagan menos insumo de divisas y tengan mayor capacidad de generar empleo.

En este sentido, hoy es posible plantear -como una opción viable, que el "facilismo" financiero de los años setenta permitió desestimar o postergar- el impulso a la pequeña y mediana industria, descentralizada y articulada al fortalecimiento de una agricultura campesina que se orienta de preferencia a la producción de bienes básicos y que emplea a fondo los recursos productivos nacionales.

## GRAFICO I

### REQUERIMIENTOS ADICIONALES PARA ALCANZAR LA SUFICIENCIA ALIMENTARIA PLENA

(Suficiencia = 20% más que el requerimiento medio)



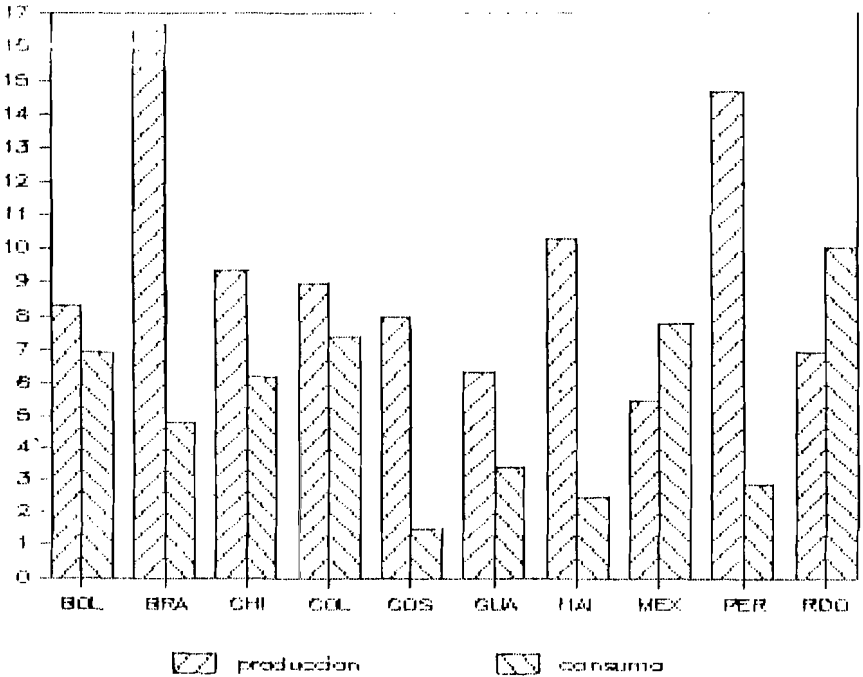
Fuente: Base de datos de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, según datos de la FAO.



## GRAFICO 2

### INESTABILIDAD DE LA PRODUCCION Y DEL SUMINISTRO INTERNO

(Coeficientes de variación)

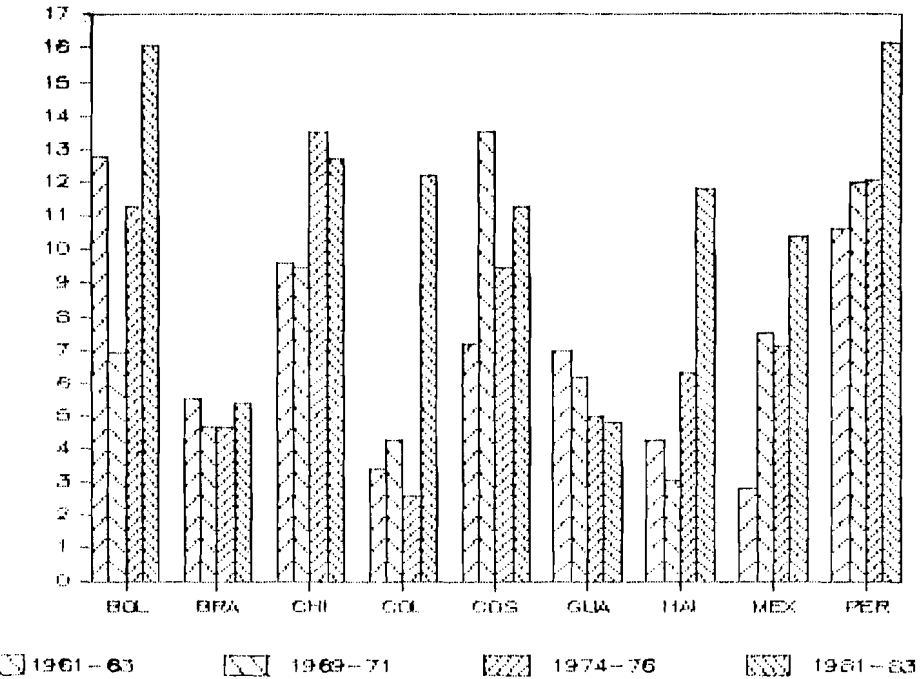


Fuente: Base de datos de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, según datos de la FAO.

### GRAFICO 3

## CONTENIDO IMPORTADO DEL SUMINISTRO INTERNO TOTAL

(Porcentaje de calorías)

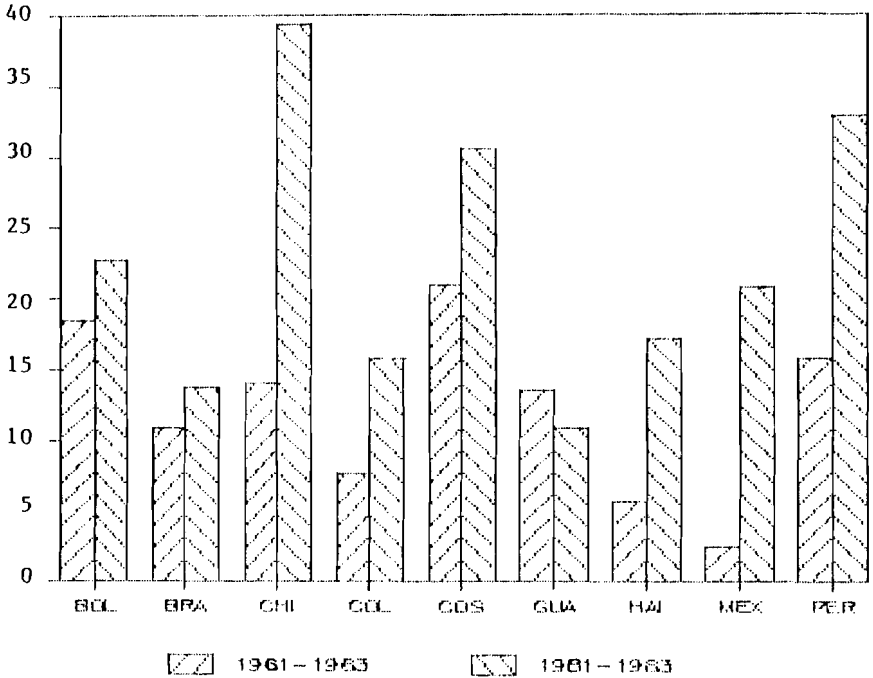


Fuente: Base de datos de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, según datos de la FAO.

## GRAFICO 4

### CONTENIDO IMPORTADO DEL SUMINISTRO DE ALIMENTOS BASICOS

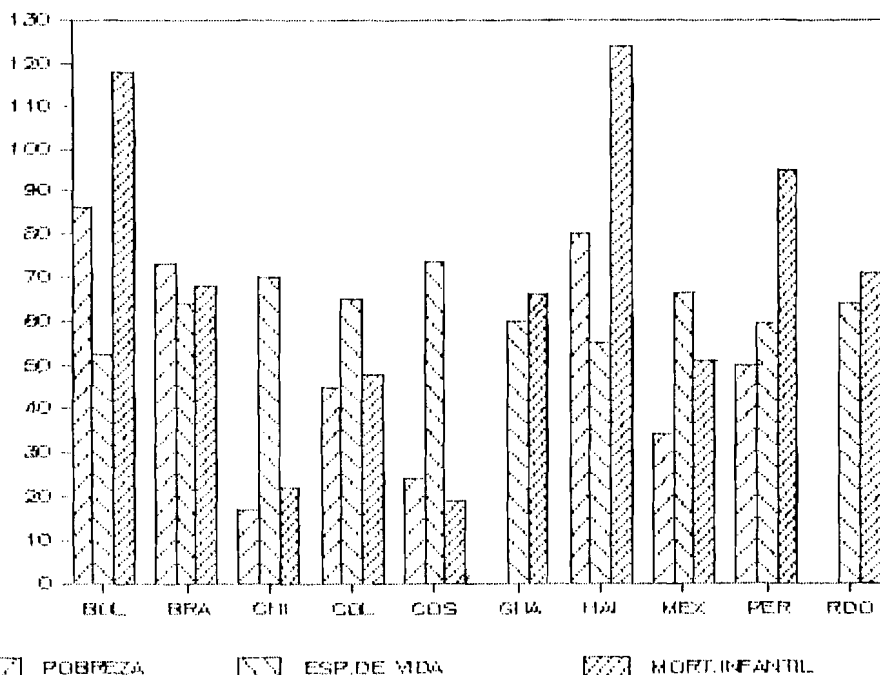
(Porcentaje de calorías en cereales, tubérculos y leguminosas)



Fuente: Base de datos de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, según datos de la FAO.

## GRAFICO 5

### INDICADORES DE PROBLEMAS DE ACCESO ALIMENTARIO



- fuente: a) Base de datos de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, según datos de la CEPAL,  
 b) Banco Mundial, World Development Report 1986.

## II. EL PAPEL (POTENCIALMENTE) ESTRATEGICO DEL CAMPESINADO 11/

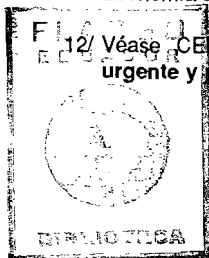
En aquellos países con una proporción significativa de población rural (y por lo tanto campesina), la búsqueda de la seguridad alimentaria tiene un corolario inescapable: la necesidad de fortalecer el sector de la agricultura campesina, es decir, de impulsar un proceso de incremento de la producción, de la productividad y del control del proceso productivo y de sus resultados por parte de las unidades que lo conforman. Este corolario deriva del hecho simple de que el campesinado constituye parte significativa, cuando no mayoritaria, de los sectores con problemas de insuficiencia alimentaria, y simultáneamente, es productor importante (y en algunos rubros y países, principales) de los componentes básicos de las dietas nacionales.

### 1. El campesinado como consumidor deficitario y como productor preferente de alimentos

En una proyección realizada por la CEPAL respecto a la magnitud de la pobreza absoluta de 1980 para diez países de la región, se estimó que de un total de 130 millones de personas en dicha situación 66 millones (es decir, un 51%), correspondían a residentes rurales que, como es obvio, estaban directamente ligados al campesinado. 12/ Aunque es cierto que en cuatro de los 10 países referidos, la pobreza urbana ya superaba a la rural, mostrando así una tendencia general en la región derivada de las muy altas tasas de urbanización de los países que la componen, no es menos cierto que en parte no despreciable dicha pobreza estaba alimentada por el traslado, vía migración, de los pobres rurales a las ciudades.

11/ Este acápite corresponde a una versión resumida y con modificaciones menores del trabajo del autor "Campesinado y desarrollo rural" publicado en *Investigación económica*, 164, de abril-junio de 1983, Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de México (UNAM), México.

12/ Véase CEPAL/PNUD/UNICEF, *La superación de la pobreza: Una tarea urgente y posible*, E/CEPAL/G. 1308, 9 de mayo de 1984.



Lo anterior indicaría que una política que privilegie la solución de los problemas de acceso alimentario de los sectores desfavorecidos debe dar la mayor prioridad al incremento de los ingresos campesinos, siendo la vía más estable y permanente la de mejorar las condiciones técnicas y el entorno socioeconómico en que se desenvuelve la actividad campesina, en los términos indicados en el acápite sobre lineamientos.

Cabe destacar por último que, contrariamente a las anticipaciones del desarrollismo sobre la eventual desaparición del campesinado y su absorción en actividades urbano-industriales de mayor productividad, la mayoría de los países de la región muestra, por una parte, que el campesinado ha seguido creciendo en términos absolutos, que su reducción relativa se ha traducido en aumentos de la pobreza urbana, y que la improbabilidad de su absorción productiva en actividades urbanas a ritmos razonables hacen socialmente deseable crear las condiciones para que dicha absorción se dé en el ámbito rural.

Un estudio reciente de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la agricultura campesina en América Latina, aún inédito, destaca que 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; que a mediados de los setenta el 41% de la producción agrícola para consumo interno era realizada por los pequeños productores, y que éstos además producían un 32% de la producción agrícola exportable.

Más aún, en varios de los países de la región la agricultura campesina origina buena parte de los alimentos que son la base de las dietas nacionales. (Véase el cuadro 1.)

A los antecedentes anteriores, que por sí solos serían suficientes para justificar el fortalecimiento de la agricultura campesina como elemento clave de una estrategia de seguridad alimentaria, se agregan otros derivados de las características

### Cuadro 1

## SEIS PAISES LATINOAMERICANOS: PARTICIPACION DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA EN LOS SEIS PRINCIPALES CULTIVOS, SEGUN SUPERFICIE

(En porcentajes)

Cultivos	Brasil (1980)		Colombia (1970)		Costa Rica (1973)		Chile (1980) a/		Ecuador (1974)		México (1970) b/	
	Producción	Superficie	Producción	Superficie	Producción	Superficie	Producción	Superficie	Producción	Superficie	Producción	Superficie
Trigo	30.0	27.0	49.0	70.0	--	--	27.0	32.0	40.0	47.0	--	--
Maíz	52.0	53.0	47.0	85.0	60.0	52.0	44.0	51.0	45.0	54.0	80.0	93.0
Frejol	63.0	61.0	69.0	81.0	54.0	54.0	77.0	75.0	61.0	67.0	65.0	75.0
Papas	--	--	25.0	67.0	55.0	57.0	73.0	83.0	48.0	49.0	--	--
Lentejas	--	--	--	--	--	--	47.0	47.0	37.0	44.0	--	--
Arroz	23.0	25.0	13.0	34.0	10.0	24.0	55.0	64.0	34.0	34.0	--	--

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, sobre la base de FAO, "Seguridad alimentaria en países seleccionados de América Latina y el Caribe. La contribución de las agriculturas campesinas", Santiago de Chile, 1985, versión preliminar.

a/ E. Ortega, "El campesinado y las transformaciones agrarias", CIEPLAN, Santiago de Chile, 1986.

b/ Estimaciones a partir de CEPAL, **Economía campesina y agricultura empresarial** (Tipología de productores del agro mexicano), Editorial Siglo XXI, México, 1982.

específicas de la "lógica de manejo" de la economía campesina, la que contrasta con la que es propia de la agricultura empresarial. 13/ De este contraste, que ha sido abundantemente tratado en la literatura sobre el tema, se desprenden, de modo directo o indirecto, ciertos corolarios que conviene destacar, pues ellos fundamentan la propuesta -implícita en la estrategia- de dirigir al sector campesino los esfuerzos que tiendan a reducir a márgenes aceptables la dependencia alimentaria, en particular la referida a granos básicos y a otros alimentos esenciales.

Entre estos corolarios estarían los siguientes:

En primer lugar, 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.

En segundo lugar, el sector campesino se encuentra en condiciones de valorizar (es decir, de emplear en tareas socialmente productivas) recursos que para la agricultura empresarial son marginales o simplemente no se conciben como tales: tierras de baja calidad, fuerza de trabajo intransferible, medios de producción de bajo costo y a veces también de ínfima productividad, etc.

En tercer lugar, los subsidios de energía que requiere la agricultura campesina para su funcionamiento son significativamente menores que los que necesita directa o indirectamente la agricultura empresarial, 14/ incluso si se intensifica el uso de insumos a los niveles requeridos para incrementar los excedentes alimentarios transferibles del sector campesino al resto de la economía.

13/ Por "lógica de manejo" entendemos los criterios que gobiernan las decisiones sobre qué, cuánto, cómo y para qué producir. El significado más preciso del contraste mencionado aparece expuesto con cierto detalle en A. Schejtman, "Economía campesina: Lógica interna, articulación y persistencia", *Revista de la CEPAL*, No. 8, agosto de 1979, pp. 123-132.

14/ Directamente en el proceso productivo, e indirectamente en los patrones de demanda y de consumo que derivan de los ingresos generados en una u otra forma de producción.



En cuarto lugar, el grado de intensificación que puede lograrse en el uso de mano de obra es mayor en las unidades campesinas que en las empresariales y conduce, en igualdad de otros recursos, a generar un producto mayor por persona ocupable (aunque en períodos de amplio desempleo sea menor por persona efectivamente ocupada, lo cual es socialmente menos importante).

El hecho de que estas potencialidades no se manifiesten, o lo hagan sólo de un modo parcial e ineficiente, es una consecuencia de la peculiar articulación entre el campesinado y el resto de la economía y de la sociedad, y en particular de la posición que los campesinos ocupan en el mercado (considerado en términos genéricos) y del tipo de relaciones que suele establecer con ellos el aparato institucional público.

## **2. Objetivos y condiciones de una estrategia participativa**

Corresponde a la esencia misma de una política de desarrollo rural concebida como parte de una estrategia de seguridad alimentaria, proponerse la ruptura de las trabas que impiden la realización de las potencialidades indicadas. Así entendida, la política de desarrollo rural debería proponerse la generación de una secuencia de cambio hacia la autosustentación productiva en el sector campesino que involucre a la gran mayoría de las unidades y cuyo objetivo central sea el mejoramiento de las condiciones de vida de la población que lo conforma.

Se hace hincapié en el concepto de secuencia para explicar la necesidad de que haya un ordenamiento temporal del conjunto de acciones con el fin de asegurar que el diseño estratégico contemple debidamente la procedencia de unas sobre otras.

El concepto de autosustentación se refiere a la necesidad de que los beneficiarios vayan adquiriendo en el proceso un conocimiento y un control creciente de los elementos que condicionan la producción y la apropiación de sus resultados. El

control a que se hace referencia es particularmente crítico en lo que se refiere a la innovación tecnológica, a los recursos financieros y a las condiciones de intercambio. En otras palabras, tanto el tipo de tecnología que es preciso incorporar para la realización del potencial productivo existente, como las relaciones sociales que derivan de su incorporación, deben ser aprehensibles y controlables por la gran mayoría de las unidades productivas del área involucrada.

La intensificación de las relaciones mercantiles o, si se quiere, de los intercambios con el exterior que emanan de la incorporación de insumos de origen extraparculario y del incremento de las ventas, no puede hacerse a costa de la pérdida del control de los beneficiarios sobre sus condiciones de producción (y de vida) sino que, por el contrario, deben desarrollarse de manera que contribuyan a fortalecer dicho control.

Se ha destacado la necesidad de involucrar a la mayoría de los productores, para poner de relieve las diferencias entre una estrategia como la que aquí se intenta delinear y las que se basan en el "efecto demostración" de los campesinos "progresistas o innovadores". Este tipo de productores son, con frecuencia, los que disponen de una dotación de recursos muy superior a la de la mayoría y están, por lo tanto, en condiciones de afrontar riesgos y, por su mayor conocimiento y mayores contactos con el exterior, de presentar a menor plazo aumentos en la producción y en la productividad. Sin embargo, la masificación de las prácticas adoptadas en esa forma suele verse condenada al fracaso por el sesgo introducido al inicio de su aplicación.

Esta clase de orientación conduce, además, a acentuar la diferenciación social en las áreas en que se pone en práctica, disminuyendo de esa manera la posibilidad de que otras unidades (con menores recursos) adopten las innovaciones que condujeron al enriquecimiento de los campesinos "progresistas". 15/

15/ Véase A. Pearse, "Peasant based rural strategies", Capítulo I de la obra **Seeds of plenty, seeds of want**, Frank Cass, Londres, 1984.

En cambio, de lo que aquí se sugiere, se desprende la necesidad de un diseño orientado hacia las unidades modales que estén dispuestas a innovar, puesto que la adopción por parte de éstas de los cambios que se aconsejen, tendrá mayor impacto sobre la mayoría de las unidades que su adopción por los más ricos.

Se ha subrayado como objetivo de la acción el mejoramiento de las condiciones de producción y de vida de las familias a que se hace referencia, para adoptar este criterio de evaluación con respecto a todas y cada una de las acciones que se piense emprender.

Una estrategia que aspire a la materialización de las contribuciones potenciales de la agricultura campesina al logro de la seguridad alimentaria, supone la existencia (o la creación) de determinadas condiciones en la esfera de las relaciones del Estado con los campesinos, o si se quiere, de un determinado entorno socioinstitucional.

En lo que hace al ejercicio de la función pública, es necesaria su descentralización, desconcentración e integración a nivel local en los términos que se indican más adelante, así como la delegación de determinadas funciones públicas en organismos representativos de los productores de la localidad.

En lo que hace al campesinado, es necesario impulsar la constitución de organizaciones locales homogéneas (en términos del tipo de productores involucrados), con liderazgos representativos gestados democráticamente.

Sólo en un contexto que tenga las características indicadas es posible lograr la presencia de dos elementos claves en la tarea de movilizar el potencial humano y de creatividad que encierra este vasto sector social: **la participación** del sector campesino en las decisiones locales que afectan sus condiciones de vida y trabajo, y **el control autónomo** de sus condiciones de producción.

Debe aclararse que se está lejos de considerar que la participación se expresa en reglas más o menos detalladas que

conducen a incluir a representantes de los grupos de que se trata en comisiones o comités en determinados ámbitos burocráticos, cercanos o lejanos del lugar en que se encuentre el grupo, ni tampoco en la formalidad de que los funcionarios de determinadas instituciones públicas que trabajan en el terreno convoquen a ciertas asambleas para "decidir" algunos asuntos de interés mutuo.

El establecimiento de un proceso participativo no es, por cierto, una tarea simple para la que existan fórmulas infalibles, sobre todo cuando tiene que llevarse a cabo en un ambiente de evidentes (y fundamentadas) desconfianzas acumuladas a través del tiempo.

Para que la participación no se convierta en un postulado puramente demagógico -si no en una tarea imposible- es necesario que se den, por lo menos, algunas condiciones; las principales podrían ser la reducción de la extrema heterogeneidad en el grupo territorial y la descentralización o desconcentración de la ejecución pública o, si se quiere, de la capacidad operativa institucional.

Se trata de condiciones difíciles de llenar por la gran cantidad de intereses creados que necesitan salvaguardarse, pero indispensables para que la estrategia en conjunto adquiriera sentido sustantivo, y la política agrícola no tenga que volverse cada vez más vertical y autoritaria, con todo lo que esto implica.

### **3. Los cambios en el aparato institucional**

Señalamos más arriba que, en el ámbito del sector público, era necesario proceder a una profunda descentralización de las decisiones administrativas, así como a una desconcentración (sectorial, regional y local) de los recursos financieros, materiales y humanos; a la integración, en un punto focal de la localidad, de las diversas funciones que inciden en el

funcionamiento de la economía campesina y, materializado lo anterior, a la delegación en órganos locales de ciertas funciones y prerrogativas del aparato burocrático del Estado en la localidad.

La centralización y la extrema verticalidad de las decisiones administrativas, así como la concentración geográfica de los recursos humanos y materiales, son rasgos característicos de los aparatos públicos que en América Latina tienen a su cargo las tareas agropecuarias.

En la medida en que la idea de autoridad se entienda como sinónimo de concentración de recursos y decisiones, las iniciativas de desconcentración que surjan de las cúspides burocráticas serán ejercicios formales sin implicaciones sustantivas. Igualmente formales serán los intentos de coordinación en niveles altos y medios de los aparatos institucionales desde el punto de vista de los efectos de su acción en el terreno, en la medida en que no se atenúe la extrema verticalidad en el seno de cada institución; ésta conduce a que los responsables de aplicar las medidas se vean más obligados a servir los intereses institucionales (manteniéndose leales a sus superiores) que a subordinar dichos intereses al servicio de los supuestos beneficiarios de las acciones locales.

Resultará imposible llevar a cabo la participación, en los términos descritos, sin que instancias locales del aparato institucional dispongan de un mínimo de poder de decisión sobre el uso de los recursos públicos asignados a una localidad determinada. 16/

Los cambios en la estructura del aparato institucional tendrán que iniciarse por una modificación de las relaciones entre el personal de las instituciones en el terreno y los intermediarios (representantes u "hombres-nexos") del grupo campesino con el aparato público.

Esta relación constituye un eslabón crítico de la vinculación entre los campesinos y el Estado en el proceso de impulsar el tipo de desarrollo rural a que se aspire.

16/ Véase A. Pearse y M. Stiefel, "Participación. Un enfoque de investigación", en **Socialismo y participación**, DESCO, Lima, 1980, para un intento de clasificación teórica del concepto; también los materiales del proyecto sobre participación del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.

La tergiversación de los objetivos de la política mejor intencionada se derivan con gran frecuencia de una especie de "articulación perversa de roles" entre el representante de las instituciones y el de los campesinos. 17/ Este fenómeno no debe atribuirse sólo a formas abiertas o encubiertas de corrupción pecuniaria; se debe muchas veces a cuestiones más sutiles y complejas que se relacionan con los criterios de evaluación a que la labor de cada uno de esos sujetos se ve sometida y que raras veces tienen que ver con el grado en que se han alcanzado los propósitos de beneficio colectivo a nivel local.18/

Lo anterior ocurre tanto en situaciones en las que la aplicación de políticas concebidas a nivel central suponen un conflicto de intereses creados locales, como en aquéllas en las que el interés institucional, por ajustarse formalmente a normas abstractas y generales, se traduce en un apoyo a los productores mejor dotados de recursos, o en la imposición de formas ineficientes en el uso de recursos, desde el punto de vista de los intereses campesinos.

Cambiar el carácter de este eslabón decisivo requiere, por una parte, que se capacite a los productores para que puedan participar en los términos que se describen en el punto siguiente, y hacer que sus intereses de grupo sean lo bastante homogéneos como para que el interés colectivo por conseguir una resolución determinada pese más que la tentación individual de cambiar esa

17/ A. Pearse, "Peasant based...", *op. cit.*, p. 23. El autor llama a esta articulación el "nexo compactado" ("compacted nexus") que define como "los arreglos que, en beneficio personal, se dan entre el representante de las agencias de gobierno y el líder de la aldea. Ambos individuos deben cumplir una función de nexo para aquéllos en cuya representación actúan, pero 'compactan' sus roles para subvertir sus funciones legítimas en beneficio personal".

18/ Lo anterior no implica, ni por asomo, que deban atribuirse a esta instancia los defectos o desviaciones del conjunto del aparato burocrático o de sus niveles intermedios o superiores; por el contrario, precisamente dichas desviaciones son las que con frecuencia refuerzan los fenómenos de "articulación perversa" a que hicimos referencia. Hemos puesto el acento en este eslabón porque se trata tanto del que pone en contacto inmediato al Estado con los productores, como porque se estima que su modificación puede constituir el punto de partida de una eventual transformación gradual del conjunto.

resolución por otra en beneficio personal o en el de un grupo reducido. 19/

En el ámbito del sector público, el tipo de articulación descrito requiere la incorporación a estas tareas de funcionarios altamente motivados y con vocación de servicio. Estas cualidades no dependen sólo del método de selección, sino también de la forma en que se apliquen sistemas apropiados para evaluar comportamientos, y estímulos materiales adecuados.

Los procedimientos de evaluación, para ser efectivos, no podrían ser de carácter burocrático, como los que se utilizan para estimar el cumplimiento cuantitativo y formal de ciertas tareas en términos de número de formularios llenados, número de créditos otorgados, cantidades de fertilizantes entregadas, etc.

Dichos procedimientos tendrían que combinar la participación de los beneficiarios de la acción en la calificación del desempeño de los funcionarios (a base, por ejemplo, de un sistema de evaluación con votación secreta), con una estimación de resultados objetivos en términos del mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de los productores de que se tratase.

#### **4. La organización de los productores**

La unidad campesina, por contraste con la empresa agrícola, no puede ser concebida como una unidad aislada de otras semejantes, sino que aparece siempre formando parte de un conjunto mayor de unidades con las que comparte una base territorial común, la colectividad 20/ local, o lo que A. Pearse define como el "landgroup" y que consiste en un grupo de familias que

19/ A. Pearse, "Peasant based...", *op. cit.*, p. 20

20/ Se ha evitado el término "comunidad rural o local", de uso tan frecuente en los estudios sobre el tema, porque lleva implícita la idea de que el grupo de referencia compartiría intereses comunes, lo que no siempre es el caso y constituye un problema empírico que no debe ser planteado en la definición de estos conglomerados. Véase D. Lehman, *On the theory of peasant economy* (fotocopia facilitada por el autor), p. 15.

forma parte de una sociedad mayor y que vive en interacción e interdependencia permanente en virtud de un sistema de arreglos entre ellos relativos a la ocupación y al uso productivo de un determinado territorio y de los recursos físicos en él contenidos, de los cuales extraen sus medios de vida. 21/

La propia reproducción de la unidad familiar campesina depende, en muchas ocasiones, del complejo sistema de intercambios extramercantiles y más o menos recíprocos que se dan en el seno del grupo territorial, al extremo de que su persistencia o declinación corresponden, con frecuencia, a la mayor o menor cohesión, respectivamente, que el grupo territorial logra conservar frente al cercamiento de sus condiciones de sobrevivencia que el desarrollo de la agricultura capitalista suele imponerle.

En efecto, ha sido precisamente la penetración del capitalismo en el agro la que ha generado un proceso más o menos intenso de diferenciación en el seno de las comunidades campesinas, haciéndolas perder muchas veces el carácter mismo de comunidades y creando entre sus miembros un complejo de "nuevas" relaciones en que los elementos de simetría se van desdibujando hasta desaparecer. Por otra parte, dicho proceso ha dado lugar a que, aún en el ámbito de lo propiamente campesino, encontremos un conjunto bastante heterogéneo de unidades productivas en lo que se refiere a su inserción socioeconómica.

Aunque constituye a estas alturas un verdadero lugar común el destacar la necesidad de organización de los productores como condición necesaria para su participación, a nuestro juicio no han sido suficientemente reconocidos los problemas que a la constitución y, sobre todo, al funcionamiento de dichas organizaciones, les plantea la heterogeneidad que en la mayoría de los países y regiones caracteriza al sector campesino. En efecto, las diversas

21/ Véase A. Pearse, **The Latin American peasant**, Frank Cass, Londres, 1975, p. 51. A falta de una palabra equivalente en castellano, emplearemos el concepto de grupo territorial que es idéntico al empleado por Warman en **Los campesinos, hijos predilectos del régimen**, NuestroTiempo, México, 1972, p. 145, cuando habla del "grupo que comparte una base territorial común".



experiencias de organizaciones locales constituidas a partir de agentes muy heterogéneos, han demostrado que dichas organizaciones terminan por representar los intereses de los productores con mayores recursos y por hacer de los demás un elemento fortalecedor de sus demandas que, cuando no contrarias a los intereses de los productores de menores recursos, son normalmente muy distintas.

La disminución de la heterogeneidad a través de una redistribución de recursos que incrementa con recursos de terceros (Estado, latifundios, etc.) los de los campesinos peor dotados, o a través de la constitución de grupos de productores homogéneos como sujetos de los proyectos de desarrollo rural, constituiría una especie de precondition para poder aplicar los lineamientos de estrategia que aquí se esbozan. No se pretendería con ello que todas las unidades productivas llegasen a disponer de una cantidad idéntica de recursos, sólo se aspiraría a que las diferencias entre las unidades mayores y menores se redujeran lo suficiente como para evitar que se acelerase o reforzase el proceso de polarización existente, como consecuencia (no deseada) de la acción del Estado y de la acción (necesaria) de las fuerzas del mercado.

Cabe advertir que el planteamiento anterior no contradice la necesidad de organizaciones campesinas de escala macrolocal (regionales y nacionales) sino, por el contrario, parte del convencimiento de que este último tipo de organizaciones se verían fortalecidas si en su base contaran con organizaciones locales homogéneas en lo que a sujetos que las componen se refiere y, por lo tanto, en la naturaleza de sus demandas más inmediatas. Lo que se quiere destacar es que existen demandas campesinas que exigen distintos niveles de integración para su conquista. Unas, las más inmediatas, son precisamente aquéllas en que se expresa la heterogeneidad del sector (campesinos sin tierra, de infrasubsistencia, excedentarios, etc.); otras, de nivel superior, son las identificables como demandas campesinas genéricas, que suponen formas distintas y específicas de organización a los niveles local, regional y nacional; otras, finalmente, son las que permiten integrar el campesinado a lo que se ha dado en llamar el sector popular.

## 5. El carácter diferenciado de las estrategias

La cuestión de la homogeneidad hace no sólo al problema de la representatividad de las organizaciones de productores sino también, de un modo igualmente decisivo, a la eficiencia con que el sector público pueda responder a los requerimientos diferentes que plantea el fortalecimiento productivo de los diversos tipos de unidades que componen el universo campesino.

Un análisis somero de la política agrícola en general y de la orientada al sector campesino en particular, muestra que el único tipo de diferenciación presente, salvo honrosas excepciones, es el referido a productos o a regiones, haciendo abstracción de la heterogeneidad de las unidades productivas.

De las consideraciones hechas en acápite anteriores se desprende que un primer nivel de diferenciación necesario es el que se establece entre el sector de economía campesina y el empresarial. De este primer criterio se desprende que las respuestas que cabría esperar del campesinado ante determinados tipos de políticas (precios, créditos, insumos, etc.) habrían de ser diferentes de las que se obtendrían del sector empresarial (y no se trataría sólo de diferencias cuantitativas, es decir, referidas a la "lógica interna de manejo"). En esto se funda la necesidad de diseñar una estrategia específica para el sector campesino, distinta en aspectos importantes de la que pueda diseñarse para la agricultura empresarial.

Esta separación bimodal entre empresarios y campesinos es, sin embargo, insuficiente para alcanzar la especificidad deseada en la formulación del conjunto de políticas que componen la estrategia alimentaria, puesto que en el seno mismo del sector campesino también se advierten diferencias importantes en lo que respecta a su capacidad para lograr la seguridad alimentaria a partir de los recursos de que dispone.

Una estrategia concebida para proporcionar seguridad alimentaria al sector campesino debe tener en cuenta la

heterogeneidad de estas unidades productivas y los elementos estructurales que determinan su capacidad para lograr el fin perseguido.

Si se utiliza dicha capacidad como criterio para agrupar las unidades productivas campesinas con miras a formular una estrategia, un primer grupo podría estar constituido por predios tan pequeños, que controlan recursos suficientes (en especial tierra de labor) para lograr una producción equivalente a las necesidades alimentarias básicas de una familia, ni siquiera incorporando la mejor de las opciones técnicas disponibles o posibles. Sin lugar a dudas que, de existir tierras susceptibles de ser repartidas (lo que ocurre en buena parte de los países de la región), y condiciones políticas conducentes a ello, el reparto agrario constituiría la solución más obvia para los campesinos en esta condición. 22/

Un segundo grupo estaría constituido por aquellas unidades campesinas de infrasubsistencia que para lograr la seguridad alimentaria tendrían que elevar significativamente los rendimientos mediante: i) la adaptación a las condiciones ecológicas locales de normas técnicas generales (fórmulas de fertilización, densidades de siembra, semillas de mayor potencial, etc.), ii) el desarrollo de una infraestructura adecuada, y iii) medidas de reorganización parcelaria y de dotaciones complementarias. En general, se trata de medidas cuyos resultados son de plazo muy largo.

22/ Sin embargo, ésta no es la única opción abierta a este sector pues, en el espíritu de la estrategia aquí delineada, cabría pensar en la constitución de pequeñas unidades autogestionadas dedicadas a la construcción de infraestructura productiva o de servicios, a nivel del grupo territorial al que sus miembros están adscritos. Se trataría de grupos de trabajadores organizados para la construcción de caminos secundarios, de pequeñas obras de regadío, de infraestructura para la industria rural, de bodegas, de escuelas y de policlínicos rurales, con estructuras modulares, materiales locales y métodos de baja densidad de capital. Como unidades productoras de infraestructura podrían obtener crédito para proyectos, y algún tipo de capacitación que, siguiendo los mismos principios que la propuesta formulada más adelante (véase III. 1), tuviese un contenido funcional a las tareas que la unidad desempeñaría.

Un tercer grupo estaría constituido por las unidades autosustentables a corto plazo, e incluiría a todas aquellas que estuviesen en el umbral de una producción de subsistencia y que con una política de insumos y de financiamiento apropiada, y con la aplicación de opciones tecnológicas conocidas y de eficacia demostrada, estarían en condiciones de superar dicho umbral en forma regular al cabo de dos, tres o cuatro ciclos agrícolas.

Finalmente, un cuarto grupo, estaría constituido por unidades mercantiles estables que obtuviesen regularmente una producción superior a la requerida para el sostenimiento de la familia y de la unidad productiva (campesinos excedentarios); en contraste con las tres categorías anteriores, estas unidades no se encontrarían en proceso de descomposición aunque no mediara acción pública alguna.

En síntesis, a las diferencias estructurales existentes entre los productores campesinos corresponden objetivos diferentes que se alcanzarán en plazos también diferentes y a base de medidas que, formando parte de un tronco estratégico común (el que se propone la seguridad alimentaria del conjunto), han de tener en cuenta las disparidades indicadas.

Al hablar de medidas diferenciadas, más que al enfoque o a los principios generales que deben guiar la estrategia nos referimos a la jerarquía, ordenamiento temporal, profundidad y viabilidad de las políticas de diversas clases que habría que adoptar en cada caso. Es condición necesaria que las políticas tengan el mayor grado de especificidad posible en lo que a los sujetos a los que van destinadas se refiere, para que puedan integrarse en programas coherentes de alcance local y se pueda generar cierta comunidad de intereses entre los sujetos de dichos programas. Esta comunidad de intereses es indispensable para que algunas de las condiciones claves de la estrategia puedan alcanzarse.

### III. CAPACITACION, DESARROLLO TECNOLOGICO Y AGROINDUSTRIA

Más que describir el conjunto de las diversas políticas que conformarían la estrategia de desarrollo campesino, 23/ lo que escaparía al propósito de esta presentación, nos referiremos a aquéllas más directamente relacionadas con la vinculación entre agroindustria y desarrollo rural, y con alguna latitud al tema del desarrollo tecnológico, que no sólo ilustra cabalmente el carácter participativo de la estrategia, sino que tiene gran proximidad con la mecánica de incorporación de un componente industrial en el proceso de modernización y fortalecimiento de la agricultura campesina.

#### **1. Política de capacitación: su enfoque y objetivos.**

En términos generales, la capacitación debería orientarse al desarrollo progresivo de la organización y de los órganos de gestión de las "localidades de desarrollo rural" (LDR) entendidas como el ámbito espacial de aplicación de las políticas que se examinan, en particular a los órganos de gestión destinados a funciones de tipo colectivo o cooperativo, como el crédito, la comercialización, la transformación de algunos de sus productos, la adquisición de artículos de consumo esencial, el desarrollo de infraestructura productiva y social, la gestación de proyectos de inversión y, en general, la negociación de la LDR con el entorno socioinstitucional.

Entendida así la capacitación, constituiría el elemento inicial para impulsar una dinámica de cambio a nivel de la LDR. Por lo tanto, esa capacitación no podría lograrse a base de enfoques tradicionales en los que los capacitados constituyen un grupo reducido (líderes reales o potenciales) que recibe pasivamente conocimientos específicos de diverso tipo en cursos realizados en los lugares donde se les reúne, como las "centrales de capacitación campesina", por ejemplo.

La capacitación que interesa tendría que considerarse un proceso continuo que iría incorporando progresivamente a todos los miembros de la LDR, y en el que se aprendería a

23/ Para estos efectos, ver "Campesinado y desarrollo rural", **op. cit.**

organizar organizando, es decir, convirtiendo el proceso de aprendizaje mismo en un primer ejercicio de participación y de gestación de los organismos a que hicimos referencia. Para ello, la LDR tendría que disponer de su propia unidad de capacitación, que constituiría uno de los primeros organismos de función colectiva y sería autogestionada por los miembros que en cada ciclo de capacitación pasasen por ella. 24/

Con excepción del aprendizaje y de la práctica de principios básicos de organización, el contenido de los cursos (en particular de los de tipo técnico) iría siendo definido por los propios capacitados en función de los problemas concretos a los que tanto la unidad de capacitación (que bien diseñada podría constituir, en algunos aspectos, una reducción a escala de la propia LDR) como la LDR habrían de hacer frente.

Lo anterior supone que la capacitación apuntaría a dos objetivos básicos: i) generar entre los miembros de la LDR la capacidad para autodiagnosticar su realidad socioproductiva, es decir, para conocer la potencialidad de los recursos con que estaría dotada y los obstáculos de diverso orden (internos y externos, técnicos, socioinstitucionales) que impedirían la realización de esta potencialidad, y ii) generar capacidad de creación de órganos de gestión autónoma que se hagan cargo de las funciones y de las demandas colectivas de los campesinos de la LDR frente al entorno socioinstitucional, por aproximaciones sucesivas de ensayo-error-autocrítica.

## **2. Investigación y desarrollo tecnológico**

La investigación y la difusión del conocimiento tecnológico existente, así como la incorporación de un componente

24/ Un punto de partida para el desarrollo del sistema de referencia está constituido por el aplicado en el programa de cooperativas agrícolas de la OIT en Honduras (PROCARA). El sistema desarrollado por PROCARA requeriría de modificaciones para adaptarse a una estructura en la que los productores estarían constituidos por unidades familiares y no por empresas. Véase C. Santos de Morais, *Apuntes de teoría de la organización*, INCA Rural, México, 1982.

agroindustrial, formarían parte importante de la tarea de dar viabilidad a las unidades de los grupos segundo y tercero y de transformar las unidades del grupo cuarto en proveedoras regulares de parte significativa de las necesidades internas de alimentos básicos. Para que la investigación pudiera representar el papel indicado, sería indispensable una transformación radical de los términos en que la misma ha venido efectuándose.

En los programas convencionales de desarrollo tecnológico, orientados a pequeños productores (léase campesinos) es posible advertir, entre otras, las siguientes insuficiencias:

a) Cierta incompreensión de las reglas que gobiernan la "lógica de manejo" de las unidades campesinas, o, si se quiere, cierta subestimación de la necesidad de estudiarlas e integrarlas al desarrollo de las alternativas tecnológicas. 25/ Lo anterior se expresa, entre otras cosas, en la ausencia de este tema (o en su presencia sólo tangencial) en los cursos de capacitación impartidos a los técnicos e investigadores de programas de este tipo. La "comprensión de la lógica que está detrás de las decisiones de producción de la forma tradicional más que el recurso exclusivo a encuestas que recolecten información sobre el status socioeconómico y datos sobre la producción, es necesaria para un proyecto de desarrollo rural exitoso. El conocimiento de los suelos y de las condiciones de precipitación que enfrenta el productor, son útiles solamente si los planificadores de proyectos también entienden la forma en que los productores internalizan estas condiciones agroclimáticas al tomar sus decisiones de producción. El conocimiento de las pautas de razonamiento de los productores constituye un insumo tan necesario a un proyecto exitoso de desarrollo rural como lo son los razonamientos a distancia de los agrónomos y de los economistas". 26/

25/ Resulta extremadamente sugerente al respecto un proyecto de investigación elaborado por R. Baraona, "La matriz campesina de preservación, difusión, adopción y rechazo", destinado precisamente a aprehender la relación entre la praxis productiva y el acopio de conocimientos científico tecnológico que posee el campesinado chileno de las áreas de secano costero.

26/ Véase R. Baraona, "La matriz campesina...", *ibid.*

b) Los beneficiarios potenciales sólo participan de una manera pasiva en la definición tanto de lo que se debería investigar como de los procedimientos que habría que aplicar (específicamente en los experimentos) y de la forma de difundirlos entre ellos. Se suele prestar más atención a los problemas de coordinación entre instituciones o entre funcionarios con distintas responsabilidades en el terreno, que entre éstos y los campesinos.

c) A pesar de las recomendaciones formales de partir por lo que los campesinos conocen, generalmente no se ha hecho un esfuerzo claro por asimilar (o entender) los términos en que los campesinos de las áreas a las que se destinan estos planes perciben los recursos con los que cuentan, ni se ha intentado traducir el conocimiento empírico específico de los campesinos (sobre suelos, semillas, prácticas de manejo, etc.) en conceptos generales de tipo más abstracto y técnico que permitieran tender el necesario puente de comunicación entre investigadores y campesinos, para un mutuo enriquecimiento.

En el enfoque alternativo se propone la transformación del sistema de desarrollo de tecnología agropecuaria a partir de la base, en un proceso de adaptación progresiva de las instancias regionales y de los institutos nacionales a las necesidades de las unidades mismas de producción primaria.

Esto implica convertir las tareas de creación y adaptación tecnológica en tareas de participación y movilización de los usuarios potenciales, efectuando en masa la investigación experimental y la evaluación de las prácticas de cultivo alternativas en un área determinada.

El impulso inicial de un proceso como el propuesto tendría que darse a nivel de las LDR, creando las condiciones institucionales mínimas indispensables para estos efectos, e incorporando al tipo de capacitación descrito en el punto anterior la enseñanza y la práctica de los rudimentos del método experimental.

Aun a riesgo de abundar en detalles que pudieran romper el nivel de generalidad que hemos mantenido hasta aquí, parece indispensable presentar, a título de ejemplo, una posible



secuencia que ilustre en términos concretos lo indicado. En este sentido, se podría imaginar la creación, en cada LDR, de una unidad de desarrollo y adaptación local de tecnología apropiada (por brevedad la denominaremos UTL). Sería la unidad encargada de organizar y evaluar las experiencias de prácticas alternativas de cultivo a nivel de la LDR, contando para ello con la asesoría constante de personal calificado de los organismos de investigación-extensión de la región ecológica correspondiente.

Los maestros y alumnos de las escuelas rurales ubicadas en las áreas de las LDR, así como las escuelas agropecuarias regionales, formarían parte de la UTL para incorporar, como práctica regular de sus alumnos, la participación en la actividad experimental local. De este modo se podría transformar la educación rural en un instrumento de apoyo al campo en vez de constituirse, como sucede, en un primer paso de preparación para emigrar.

El asesor técnico de las UTL sería el catalizador de esta actividad en la localidad y constituiría, por lo tanto, una pieza clave (uno de los "eslabones críticos") de la vinculación de los productores con el sistema de investigación agrícola.

La experimentación abordaría diversos problemas, como, por ejemplo, los que se presentan con motivo del manejo del agua y los suelos, el uso de abonos naturales, fertilizantes químicos y semillas mejoradas, las densidades de siembra, las asociaciones de cultivos, la integración en diversas formas de la actividad agrícola y pecuaria, las distintas prácticas de control de plagas y malezas, etc.

Se analizarían los resultados de cada ciclo experimental en asambleas técnicas de agricultores, organizadas por la UTL al nivel de la LDR, para hallar las causas de las diferencias que se encontrasen y poder ir recurriendo a la tecnología que mejor se adaptase a lo que un autor ha llamado "la idiosincracia de su medio ambiente" .27/

27/ Véase A. Pearse, "Peasant based...", *op. cit.*, p. 2.

Las demandas de asistencia técnica especializada (es decir, las relacionadas con los problemas que no logran resolverse entre el asesor técnico y la UTL) se pasarían de las UTL a los centros regionales o, de existir, a otras asistencias intermedias.

La conclusión de las reuniones de evaluación que se celebrasen al nivel de la LDR, así como los problemas que se hubiesen encontrado y los resultados obtenidos de la adopción de determinadas recomendaciones, se trasladarían a reuniones regionales de las UTL -verdaderas Asambleas Regionales de Experiencias Tecnológicas Compartidas- que patrocinarían los centros regionales, y que serían el ámbito adecuado para sintetizar los resultados en términos de sistemas agrícolas diferenciados para las diversas regiones. Cada ciclo experimental (que coincidiría, en general, con los ciclos agrícolas) determinaría avances en la precisión de dichos sistemas hasta alcanzar la especificidad deseada.

Los Centros Regionales trasladarían a los Institutos Centrales de Investigación Especializada, de la más alta excelencia científica posible, las demandas de investigación (en orden de importancia) que se relacionaran con los problemas que quedasen fuera de su competencia o debieran abordarse a nivel nacional.

En síntesis, las actividades desarrolladas por las UTL habrían de generar demandas que irían transformando el contenido y el método de trabajo de los centros regionales y esta transformación, a su vez, trasladaría sus efectos a las relaciones de los centros regionales con los institutos nacionales especializados, que irían reorientando progresivamente sus programas, por lo menos en parte, en función de esta nueva forma de generación de demandas de alternativas tecnológicas.

Legitimada esta cadena de transmisión, sería perfectamente posible que fueran presentándose iniciativas a nivel de los institutos o de los centros regionales que hicieran el recorrido inverso hasta su adopción, a título experimental o como práctica corriente, por los productores, sin necesidad de que esta iniciativa hubiera sido directamente motivada por demandas de la base.

La legitimidad de la relación entre investigadores y productores así lograda es la que permite que estos últimos adopten iniciativas originadas en una visión más amplia de los intereses nacionales que la susceptible de percibirse al nivel de las unidades de base.

La iniciativa local debería recibir estímulos materiales y morales que constituyan un reconocimiento social y público de las aportaciones individuales y de las aportaciones de las UTL. En las reuniones de evaluación (tanto locales como regionales) se premiarían y destacarían las aportaciones aludidas, estimulándose de esa manera la emulación entre los productores.

La tecnología que se genere o adopte por un procedimiento como el descrito, incluso en los casos en que deba incorporarse un volumen creciente de elementos externos (insumos industriales e implementos de mayor complicación técnica), habría de ser de fácil adopción y control para los usuarios, es decir, una "tecnología apropiada" en el sentido que a dicho término debería darse.

### **3. La Incorporación de un núcleo agroindustrial**

Nuestros limitados conocimientos sobre el tema agroindustrial nos impiden precisar el tipo concreto de agroindustrias que sería funcional para los lineamientos de estrategia aquí planteados. Las presentaciones hechas en el primer seminario de la Red Tecnológica Alimentaria Apropiada al Desarrollo Agroindustrial Rural (RETADAR) ilustran con mucha mayor pertinencia que lo que podríamos hacer nosotros, el contenido de algunas iniciativas que podrían adoptarse en este terreno. Nuestra intención es más bien la de destacar el papel potencial de la agroindustria en el fortalecimiento de la agricultura campesina, y mencionar algunas aprensiones sobre la validez de ciertas expectativas que suelen abrigarse respecto a lo que la agroindustria puede efectivamente ofrecer.

En lo que hace al papel potencial de la agroindustria, muchas de sus funciones genéricas han sido mencionadas en el seminario anterior, en particular en un artículo de Bressani, 28/ por lo que no nos resta sino agregar algunas características de la agroindustria que la hacen especialmente valiosa para fortalecer la agricultura campesina:

i) la mayor flexibilidad relativa en materia de escalas eficientes que tiene una gama importante de agroindustrias respecto a otros tipos de industrias permite que su dimensionamiento mantenga cierta proporcionalidad con el tamaño y los recursos de las localidades de desarrollo rural en las cuales se plantea su instalación;

ii) permiten la integración de procesos de alta densidad de capital (por unidad de empleo generado) con procesos absorbedores de fuerza de trabajo, tanto en la actividad agroindustrial propiamente tal como, sobre todo, a partir de la combinación de actividades agrícolas que, por estar integradas a un proceso de transformación industrial, permitirían una mayor intensidad de trabajo por hectárea, y

iii) la agroindustria puede convertirse en un elemento integrador u ordenador de la actividad primaria, facilitando la planificación de dichas actividades en el área que constituye su fuente de alimentación directa e indirecta, incluso en aquellos casos en que la agroindustria está reducida a plantas de desgrane, molienda, etc. En este sentido, el núcleo agroindustrial se convierte en el punto focal de la planificación local e impone ritmos de trabajo, volúmenes de producción y niveles de calidad sobre sus fuentes de abastecimiento.

Para desempeñar tanto las funciones enumeradas en el artículo citado (en particular aquellas que inciden de modo directo en el mejoramiento del nivel de ingresos y empleo del campesinado), como las indicadas aquí, el núcleo industrial

28/ R. Bressani, "Una vista integral del problema agroindustrial alimentario latinoamericano", en RETADAR, **Desarrollo agroindustrial rural en América Latina**, RETADAR-CITA, Universidad de Costa Rica, 1985, p.10.

referido debería pertenecer, por lo menos parcialmente, a la comunidad o localidad de desarrollo rural en que estuviese localizado, y su consejo de administración debería estar compuesto y dirigido por miembros elegidos por dicha comunidad. Cuando las opciones agroindustriales supongan inversiones muy significativas, dada la presencia de importantes economías de escala, podrían plantearse esquemas de propiedad mixta, con cooperativas de nivel superior para la integración de varias localidades de desarrollo rural, y con formas de gestión funcionales al carácter y escala de estas unidades.

Parece prudente evitar expectativas desmedidas respecto al efecto potencial del desarrollo agroindustrial, teniendo en cuenta: i) que el desarrollo agroindustrial no reemplaza otros esfuerzos necesarios en el ámbito del desarrollo rural. Si bien la agroindustria contribuye al desarrollo rural, la condición necesaria para que la articulación entre el núcleo industrial y la actividad primaria manifieste sus reales potencialidades es la de un efectivo desarrollo rural; ii) que una parte importante de la agroindustria de la región exhibe niveles de capacidad ociosa en algunos casos significativos, lo que obstaculiza nuevas iniciativas en las áreas afectadas; iii) que la capacidad de la agroindustria de dar empleo directo no es tan alta como se supone, pues en muchos casos determinadas actividades agroindustriales requieren niveles de inversión por empleo generado de magnitudes iguales y muchas veces superiores a los de otras ramas industriales. 29/

29/ Esta característica debiera inducir por una parte a evitar la práctica corriente de importar plantas agroindustriales "llave en mano" y a analizar cuidadosamente los distintos procesos que componen la actividad transformadora, para determinar cuáles pueden ser reemplazados por opciones técnicas que absorban más fuerza de trabajo y, por otra parte, a examinar la instalación del núcleo agroindustrial no sólo en términos de la capacidad de absorción directa de dicho núcleo, sino de la suma de sus efectos directos o indirectos, incluyendo aquellos que permiten intensificar la absorción de trabajo por hectárea como consecuencia de la inserción del núcleo industrial.

Hechas las observaciones anteriores parece pertinente destacar que, aunque las articulaciones más claras se dan entre agroindustria y agricultura, la desconcentración de la industria en general y su "ruralización" como parte de una política más general de valorización del espacio rural, serían elementos muy valiosos para frenar el éxodo rural y elevar el empleo y el ingreso campesinos, como lo demuestra lo sucedido en varios países europeos y algunos países asiáticos de industrialización reciente.

En síntesis, la incorporación de un núcleo industrial en general y de uno agroindustrial en particular -debidamente consideradas las observaciones hechas más arriba- ayudarían a lograr las condiciones de seguridad alimentaria descritas en la sección I. En efecto, contribuirían a incrementar la suficiencia al reducir las pérdidas poscosecha e intensificar la actividad agrícola vinculada a ellas; a aumentar la estabilidad por la vía de disminuir la perecibilidad y la estacionalidad de la oferta agrícola; a acrecentar la autonomía, en la medida en que emprendiesen actividades sustitutivas de alimentos elaborados de origen externo y, finalmente, si dichas agroindustrias tuviesen las características arriba mencionadas, contribuirían sin duda a un incremento de la equidad, puesto que permitirían valorizar más el producto campesino y hacerlo más competitivo con el generado por otras formas de articulación vigentes.

Sirvan, a modo de conclusión, algunas observaciones sobre la experiencia de un país oriental de industrialización reciente, como ejemplo exitoso de articulación dinamizadora entre la industria rural y la pequeña producción agrícola:

"...una industrialización acelerada no es incompatible con un carácter espacialmente descentralizado y, cuando se dan de modo simultáneo, la descentralización tiene efectos beneficiosos para el sector rural... una agricultura robusta y diversificada tiene -- como consecuencia de sus numerosas articulaciones con otros sectores-- más probabilidades de estimular el crecimiento de actividades rurales no agrícolas que una agricultura deprimida y de lento crecimiento... si la ruralización

industrial constituye un objetivo deseable, una red bien desarrollada de transporte y un sistema de educación rural constituyen condiciones cruciales... Dado que las industrias que se prestan para localizaciones descentralizadas tienden a ser más intensivas en trabajo y carecen de economías de escala significativas, el tipo de industrias promovidas por la política pública afectará, muy probablemente, el ritmo y las características de la industrialización rural." 30/

30/ Samuel P.S. Ho, "Decentralized industrialization and rural development: Evidence from Taiwan" en **Economic Development and Cultural Change**, Vol. 28, No. 1, Ed. Universidad de Chicago, octubre de 1979, pp. 95-96.