

# TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN AMÉRICA LATINA

Héctor Maletta



**Documento de trabajo N° 1**

Mayo 2011





Este documento es el resultado del Programa Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo, que Rimisp lleva a cabo en cuatro países de Latinoamérica: México, El Salvador, Colombia y Ecuador, en colaboración con importantes instituciones del ámbito gubernamental y civil en cada país. El programa cuenta con el auspicio del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)\* y del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá). Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

This document is the result of the Knowledge for Change: Policy process for poverty impact Program, that Rimisp is conducting in four Latin American countries: Mexico, EL Salvador, Colombia and Ecuador, in collaboration with major government and civil institutions in each country. The program has been supported by the International Fund For Agricultural Development (IFAD)\* and the International Development Research Center (IDRC, Canada). We authorize the non-for-profit partial or full reproduction and dissemination of this document, subject to the source being properly acknowledged.

Cita / Citation: Maletta Héctor, 2011. "Tendencias y perspectivas de la Agricultura Familiar en América Latina". Documento de Trabajo N° 1. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

© Rimisp Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural Programa Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo Casilla 228-22 Santiago, Chile

Tel + (56-2) 236 45 57

[cambiopobrezarural@rimisp.org](mailto:cambiopobrezarural@rimisp.org)

[www.rimisp.org/cambiopobrezarural](http://www.rimisp.org/cambiopobrezarural)



Dar a la población rural  
pobre la oportunidad  
de salir de la pobreza



\* Las opiniones expresadas en este documento son las del autor y no reflejan forzosamente las opiniones del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no suponen de parte del FIDA juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Se han utilizado las denominaciones "países desarrollados" y "países en desarrollo" por resultar convenientes desde el punto de vista estadístico sin que ello represente.

\* Reproduction and/or dissemination of part or all of the contents in any form is prohibited unless for non-profit use and with proper attribution. The opinions expressed in this publication are those of the authors and do not necessarily represent those of the International Fund for Agricultural Development (IFAD). The designations employed and the presentation of material in this publication do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of IFAD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

---

## ÍNDICE

	RESUMEN EJECUTIVO .....	1
1.	INTRODUCCIÓN .....	4
2.	APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE AGRICULTURA FAMILIAR .....	5
3.	DEBATES EN TORNO AL CONCEPTO DE AGRICULTURA FAMILIAR .....	8
4.	DIMENSIONES Y COMPOSICIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR .....	12
5.	TENDENCIAS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN LA REGIÓN .....	16
6.	POLÍTICAS DIRIGIDAS A LA AGRICULTURA FAMILIAR .....	20
6.1	Las políticas sobre AF en el contexto latinoamericano .....	20
6.2	Ejemplos de programas y políticas recientes sobre AF .....	23
a)	El Salvador .....	23
b)	Colombia .....	25
c)	México .....	25
d)	Ecuador .....	27
e)	Brasil .....	27
6.3	Impacto de las políticas públicas sobre AF .....	28
	BIBLIOGRAFÍA .....	31

## RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo del presente trabajo es analizar el concepto de Agricultura Familiar en diversas definiciones y en qué medida puede resultar una herramienta exitosa para el mundo rural y su salida de la pobreza. La Agricultura Familiar (AF) corresponde a la “producción agrícola predial por cuenta propia de pequeña escala”. Esta definición es la que será usada para el análisis, pero sin embargo, requiere ser operacionalizada en función de los datos e indicadores disponibles, y ello obliga a pensar con mayor precisión los alcances de la misma. Apuntamos aquí tan solo algunos problemas y la solución que de hecho se le da en el presente contexto.

El examen de los datos empíricos sobre las dimensiones y características de la AF primariamente se basa aquí en un reciente estudio de la FAO y el BID que tomó como objeto la agricultura familiar de varios países de la región (FAO-BID 2007), por lo cual el punto de partida deberían ser las definiciones operacionales utilizadas en dicho estudio. No obstante, la aplicación específica del concepto en los diferentes países estudiados en dicho análisis de FAO y BID no es uniforme, de modo que se toman en realidad diferentes variables censales, y diferentes umbrales cuantitativos de esas variables, para la construcción de las tipologías nacionales que comprenden varios tipos de AF y (a veces) varios tipos de agricultura no familiar.

Los censos agropecuarios se centran en las explotaciones, y usualmente no indican si la actividad agrícola es o no la actividad principal de algún miembro de la familia, ni tampoco si es o no la fuente principal de ingresos del hogar. Esos datos pueden hallarse principalmente en encuestas de hogares por muestreo. En los censos de población se registra solo la ocupación principal de cada persona ocupada, y de ello muchas veces surge que el número de personas cuya ocupación principal (en el censo de población) es la de ser productores agrícolas por cuenta propia es inferior al número de explotaciones agropecuarias conducidas por personas físicas en los censos agropecuarios.

Más allá de las distintas opciones sobre la clasificación de la agricultura de subsistencia dentro o fuera de la agricultura familiar, el proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo donde este trabajo se inscribe, se orienta principalmente a la eliminación de la pobreza rural, y se pregunta sobre los posibles alcances del desarrollo de la AF como vía para salir de la pobreza. Para este objetivo, es preferible (como lo hace FAO-BID 2007) una visión amplia de la agricultura familiar que se extiende desde las unidades de infra-subsistencia hasta las unidades familiares excedentarias.

El concepto relativamente borroso de AF que habitualmente se aplica proviene, como antecedente próximo, de un concepto que en América Latina se forjó a mediados del siglo 20 bajo el nombre de “unidad económica familiar”, concebida como una finca de tamaño suficiente para proveer al sustento de una familia y que en su funcionamiento no requiriese de mano de obra asalariada sino que pudiese ser atendida con la fuerza laboral de la propia familia. El concepto tuvo carácter normativo y fue utilizado para la asignación de tierras a los campesinos beneficiarios de las reformas agrarias latinoamericanas, y se puede rastrear hasta las ideas populistas del siglo 19, que veían en la paysannerie europea un factor de estabilidad y cohesión social. Ese concepto, sin embargo, no incluye elementos dinámicos, aparte de otros problemas conceptuales.

Las raíces de ese concepto de agricultura familiar se encuentran en las concepciones utópicas y populistas que florecieron en el siglo XIX y comienzos del siglo XX. Las raíces populistas del concepto originan algunas de sus características definitorias, como por ejemplo la idea de una finca familiar que no utiliza mano de obra asalariada. La contratación de trabajadores es (implícita o explícitamente) considerada como una degradación del ideal de la finca familiar, porque el uso de personal asalariado se asocia con la explotación capitalista. Este concepto no tiene mucho fundamento en la época actual, y de hecho muchas definiciones operacionales admiten la presencia de trabajadores asalariados, incluso permanentes. El hecho es que las fincas agrícolas de todos los tipos y niveles existen dentro de economías capitalistas como las de América Latina, y en ese tipo de economías la contratación de personal asalariado en el mercado de trabajo no es un delito ni una ofensa, sino el mecanismo más usual para asignar la fuerza de trabajo a las diversas actividades posibles.

Una aproximación más científica a la estructura agraria, y dentro de ella a la producción agrícola familiar, implicaría abstenerse de juicios valorativos o de proponer “formas ideales de organización social”, para centrarse en cambio en el estudio de esa estructura y su dinámica, dentro de la economía nacional y global. Una visión científica del tema no adosaría condenas morales o descalificaciones a ninguna de las posibles formas de evolución de las unidades productivas agrarias: algunas se disgregan o desaparecen; algunas se convierten en empresas capitalistas (pequeñas, medianas o grandes); algunas se pueden organizar en cooperativas; algunas persisten como fincas exclusivamente trabajadas por una familia; otras logran diversificar sus medios de vida y hacen coexistir el trabajo en la finca y el trabajo fuera de la finca, todo ello dentro de los procesos generales de desarrollo de la economía y la sociedad.

Dentro de los hogares que practican la producción agrícola, está aumentando rápidamente el empleo fuera de la finca familiar, sea independiente o asalariado, y por supuesto continúa el drenaje migratorio hacia las ciudades del país o hacia el extranjero (las remesas se han convertido en una primordial fuente de ingresos para esos hogares, que en muchos casos las tienen como principal fuente de sustento). En el trabajo fuera de la finca familiar predomina el trabajo asalariado.

El resultado del proceso de desarrollo de las economías latinoamericanas en las últimas décadas es que la pequeña agricultura de subsistencia está en franca declinación, en el número de familias y personas que de ella dependen, y en su importancia dentro de la producción agrícola y dentro de los medios de vida de los hogares involucrados. A partir del total de personas en hogares de agricultores familiares de subsistencia que se estima existía en 1950, solo 22% de sus sobrevivientes y descendientes en 2010 siguen estando en hogares de agricultores familiares, en su gran mayoría de subsistencia. Otro 12% permanece en áreas rurales en hogares donde no hay productores agrícolas familiares (dependiendo solo del trabajo asalariado o de emprendimientos no agropecuarios), y la gran mayoría (66%) estarían en hogares urbanos. El número total de personas en hogares de pequeños productores en 2010 es un 15% inferior al de 1950, a pesar de que la población total e incluso la población rural son más grandes que en 1950. El total de población rural de América Latina alcanzó su nivel máximo en 1985-90, y desde entonces está declinando en términos absolutos.

En el presente estudio se analizan programas y políticas específicamente dirigidos a apoyar el desarrollo de la actividad productiva agropecuaria por parte de los productores de la AF, excluyendo las políticas sociales como las transferencias condicionadas, la ayuda alimentaria y otras parecidas. También se excluyen los programas o políticas dirigidos a fomentar actividades rurales no agrícolas. Esto no se debe a que esos programas no sean importantes para los pequeños productores, sino al deseo de mantener este estudio enfocado en un problema o tema central: en qué medida la AF y su fomento pueden ser una vía para que los pobres rurales salgan de la pobreza o se mantengan fuera de ella en el mismo medio rural. Otros estudios dentro del proyecto RIMISP se ocupan de esas otras vías o mecanismos para la superación de la pobreza rural.

En los años ochenta y noventa, y en buena parte hasta inicios del siglo XXI, las políticas hacia la agricultura campesina se modificaron profundamente, mientras los países entraban en procesos de reforma estructural vinculados al proceso de globalización. Los programas de desarrollo agrícola evolucionaron en varias direcciones, entre ellas, extensión y asistencia técnica y micro créditos.

En ese escenario, el trabajo propone el mayor aporte de las políticas a la reducción de la pobreza rural debe ir por el lado del desarrollo de la agricultura comercial (incluyendo la agricultura familiar consolidada), la creación de empleo asalariado en el campo, así como la diversificación de fuentes de crédito y una mejor preparación para la inserción al mercado de trabajo (urbano y rural).

# TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN AMÉRICA LATINA

Héctor Maletta<sup>1</sup>

Mayo 2011

## 1. INTRODUCCIÓN

Este documento forma parte del proyecto “Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo”, que busca contribuir a mejorar estrategias, políticas e inversiones nacionales y subnacionales con foco en la pobreza rural, en cuatro países de América Latina: Colombia, Ecuador, El Salvador y México. El proyecto es ejecutado por el Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural (RIMISP), con el apoyo y participación del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el International Development Research Center (IDRC, Canadá).

Para un proyecto que busca incidir sobre las estrategias y políticas para la superación de la pobreza cobra relevancia la pregunta acerca de qué tipo de políticas parecen tener mayor impacto en la reducción de la pobreza. Para responder a esta pregunta se revisan por separado las distintas estrategias de generación de ingresos o “salida de la pobreza” de las familias rurales en situación de pobreza y el tipo de políticas que se implementan para apoyar dichas estrategias. Para efectos de este proyecto (que se preocupa por los hogares rurales pobres) se distinguen las siguientes estrategias:

- a. Agricultura familiar (producción agrícola predial por cuenta propia de pequeña escala)
- b. Empleo remunerado agrícola extrapredial, como asalariado permanente o temporario
- c. Empleo rural no agrícola (por cuenta propia o como asalariado permanente o temporario)
- d. Transferencias desde el Estado, con énfasis en los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos (PTC)
- e. Remesas (transferencias de privados, familiares)

---

1) Héctor Maletta (argentino) es sociólogo y economista. Estudió en la Universidad Católica de Buenos Aires y en la Universidad de Bologna, Italia. Desde 1980 ha trabajado como funcionario y consultor para agencias de las Naciones Unidas, en especial FAO, PNUD y OIT. También ha trabajado desde la academia en distintas universidades de Argentina, Perú y Bolivia. Como consultor internacional trabajó en estudios realizados en casi todos los países de Latinoamérica, así como algunos de África, Asia y el Medio Oriente. Los principales temas que ha tratado en sus trabajos son economía campesina, pobreza rural, desarrollo rural, seguridad alimentaria, empleo agrícola y estructura agraria. Actualmente se desempeña como profesor titular de la Universidad San Salvador y sigue trabajando como frecuente consultor de la OIT y de la FAO. Ha publicado diversos libros y artículos; tiene actualmente en prensa un libro (en inglés) sobre el impacto del cambio climático sobre la agricultura y la seguridad alimentaria en América Latina, que se publicará en Gran Bretaña en el primer semestre de 2011.

Para cada uno de estos temas se consideró necesario preparar un documento que, en base a información secundaria, analice la contribución que la literatura asigna a la respectiva estrategia en la superación de la pobreza rural, así como las políticas y programas implementados en América Latina (con énfasis en los cuatro países considerados en el proyecto) para apoyar dicha estrategia. El presente documento se refiere a la primera de esas estrategias.

## 2. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE AGRICULTURA FAMILIAR

La Agricultura Familiar (AF) corresponde a la “producción agrícola predial por cuenta propia de pequeña escala”. Esta definición es la que será usada para el análisis, sin embargo, requiere ser operacionalizada en función de los datos e indicadores disponibles, y ello obliga a pensar con mayor precisión los alcances de la misma. Apuntamos aquí tan solo algunos problemas y la solución que de hecho se le da en el presente contexto.

El examen de los datos empíricos sobre las dimensiones y características de la AF primariamente se basa aquí en un reciente estudio de la FAO y el BID que tomó como objeto la agricultura familiar de varios países de la región (FAO-BID 2007), por lo cual el punto de partida deberían ser las definiciones operacionales utilizadas en dicho estudio. No obstante, la aplicación específica del concepto en los diferentes países estudiados en dicho análisis de FAO y BID *no es uniforme*, de modo que se toman en realidad diferentes variables censales, y diferentes umbrales cuantitativos de esas variables, para la construcción de las tipologías nacionales que comprenden varios tipos de AF y (a veces) varios tipos de agricultura no familiar. Un rápido examen inicial de la definición apuntada más arriba permite identificar algunos puntos donde distintas soluciones empíricas son posibles:

- **Agricultura predial:** ¿Qué hacer con las “explotaciones sin tierra”? Ellas incluyen campesinos pobres (como los pastores, transhumantes o sedentarios, que pastorean en terrenos públicos o comunales, o los que viven de la caza o la pesca) y por otra parte ciertas empresas modernas (como las granjas avícolas intensivas o algunas empresas de acuicultura sobre cuerpos de agua) las cuales en general son de tipo capitalista. La información censal no siempre permite diferenciar estas fincas, y las tipologías disponibles por lo general las excluyen.
- **Pequeña escala:** No está claro cuáles son los límites inferior y superior de la *pequeña* escala.

*Límite inferior.* Las familias que practican solo cultivos de huerta o patio, o crían algunos animales domésticos como gallinas y conejos, pueden ser o no ser incluidos en el cómputo (en algunos países es posible la distinción, en otros no). Algunas definiciones de AF excluyen la agricultura minifundista de subsistencia (por ejemplo Chiriboga 2002), pero en la mayoría de los casos se la incluye como un estrato de la AF.

*Límite superior.* El umbral superior de la pequeña escala puede ser fijado en muy diversos niveles, y por ello el tamaño promedio de las explotaciones de AF resulta muy diferente según los casos nacionales. Aun dentro de lo que suele entenderse como “pequeña escala”, es obvio que los resultados diferirán si el límite superior es de 2 Ha, de 5 Ha o de 10 Ha. La definición oficial de AF en Brasil (establecida por ley) pone el límite superior en extensiones de tierra que varían según la zona, pudiendo llegar a más de 400 hectáreas.



- Pequeña escala de la tierra, el capital o la producción:** Usualmente se definen las fincas de pequeña escala por la extensión de sus tierras. Pero puede haber fincas de área muy pequeña con una muy elevada producción (y con productos de alto valor), como por ejemplo en floricultura. ¿Se define la agricultura familiar por la escala de sus recursos (como la tierra) o por la escala de su *producción* (es decir por la *productividad* de su tierra)? Puede haber fincas con grandes extensiones de tierra y que producen muy poco, o fincas con áreas muy pequeñas pero con un alto nivel (y valor) de producción. Además, una pequeña extensión de tierra puede contar con un alto volumen de capital invertido. En el proyecto FAO-BID, y en varios de sus documentos (por ejemplo Echenique 2006, y también Soto Baquero et al 2007) se incluye como característica de la AF el “acceso limitado a recursos *de tierra y capital*”, pero en las definiciones operativas el capital invertido no suele ser considerado por falta de datos, de modo que la escala de los recursos se refiere usualmente en la práctica tan solo a las dimensiones del predio. A veces se combinan todos estos criterios (tierra, capital, producción), aunque no siempre de modo claro y explícito, y además los criterios (y sus parámetros cuantitativos) varían de un país a otro. En muchos casos se considera solo la tierra.
- Estandarización de tierras.** El uso del tamaño de las fincas como criterio definitorio a menudo no toma en cuenta las heterogéneas calidades de la tierra. No suele distinguirse entre pastos naturales, tierras aptas para cultivo sin riego o con riego, y tierras no utilizables para la actividad agropecuaria (cuerpos de agua, bosques naturales, tierras desérticas o eriazas, y otras). El producto por hectárea puede ser más alto en una unidad más pequeña que en otra más grande, no porque ésta tenga menor nivel tecnológico-productivo, sino solo porque sus tierras son más aptas para las actividades extensivas (como la ganadería sobre pastizales naturales) mientras la más pequeña dispone solo de tierras aptas para cultivo, y quizá con riego (pastoreando quizá sus animales sobre pastos comunales ajenos a su finca). La estandarización de las tierras en función de su productividad potencial o de otros criterios análogos permitiría un uso más adecuado del criterio de la extensión.
- Trabajo familiar y asalariado:** La definición basada en la pequeña escala no alude al uso de fuerza laboral propia o ajena, pero es usual que un requisito de la AF sea el uso exclusivo o preponderante de mano de obra familiar. Sin embargo, la definición precisa puede variar: en algunos casos son fincas que nunca usan trabajo asalariado, en otros lo pueden usar solo con carácter temporal, en otros pueden tener hasta un empleado permanente, y en algunos casos incluso un número aun mayor de asalariados permanentes. Se suele exigir que el trabajo familiar sea mayoritario, pero no siempre.
- Propiedad de la tierra.** El “tipo ideal” de AF suele ser imaginado con propiedad plena de la tierra. Pero en la práctica hay diferentes formas de tenencia, de modo que en diversos países un número considerable de familias practica la agricultura predial en pequeña escala sobre tierras tenidas en arriendo, en aparcería, en ocupación de hecho, en adjudicación de Reforma Agraria sin título pleno y definitivo de propiedad, en proceso de pago de hipoteca, o bajo otras formas. En general, estas formas de tenencia son consideradas como AF, y las definiciones no incluyen especificaciones sobre la tenencia. Sin embargo, la carencia de título de propiedad suele ser considerado como un déficit en algunos casos, mientras desde otros puntos de vista a veces se considera apropiado que las tierras campesinas sean “inalienables”, es decir que no puedan ser vendidas libremente en el mercado. Algunas formas de tenencia pueden involucrar la pérdida de autonomía del productor.

La “agricultura familiar” es frecuentemente clasificada en varios estratos que van desde un estrato campesino de “subsistencia” (o de “infra-subsistencia”) hasta un estrato de agricultura familiar “consolidada” o “excedentaria”. Tal es, por ejemplo, el caso del estudio FAO-BID 2007. La agricultura de subsistencia, sin embargo, a veces no está incluida en la AF (por ejemplo en el ensayo de Acosta y Rodríguez 2006). Esos autores definen la agricultura familiar “de subsistencia” por los siguientes atributos: el productor y su familia viven en la explotación; no usan mano de obra asalariada (ni temporal ni permanente); el área de la finca no es suficiente para cubrir las necesidades básicas; y la producción no es destinada primariamente al mercado. La “agricultura familiar” sin aditamentos, para esos autores, difiere de la anterior solo porque usa mano de obra asalariada temporal (pero no permanente), el tamaño de la finca alcanza para cubrir las necesidades básicas, y la producción se destina primariamente al mercado. La exigencia, en ambos casos, de que los productores vivan en la misma finca no parece tener justificación lógica o empírica, y es raramente utilizada en esta clase de tipologías. En modo similar Chiriboga escribe:

La pequeña agricultura familiar, a diferencia de las unidades minifundistas y de campesinos pobres y sin tierra, dispone de suficiente tierra, en algunos casos con acceso a agua, produce principalmente para el mercado, de donde la familia obtiene principalmente sus ingresos, ha incorporado cambios tecnológicos, utilizando entre otros, semilla mejorada, fertilizantes y agroquímicos, en algunos casos explota la tierra con apoyo de maquinaria y consigue rendimientos satisfactorios. Se asemeja a la unidad campesina por el hecho de que la actividad productiva se realiza principalmente con el concurso de la familia, y en el caso de organizaciones de tipo asociativo, con el trabajo de los asociados (Chiriboga 2002).

Los censos agropecuarios se centran en las explotaciones, y usualmente no indican si la actividad agrícola es o no la actividad principal de algún miembro de la familia, ni tampoco si es o no la fuente principal de ingresos del hogar. Esos datos pueden hallarse principalmente en encuestas de hogares por muestreo. En los censos de población se registra solo la ocupación principal de cada persona ocupada, y de ello muchas veces surge que el número de personas cuya ocupación principal (en el censo de población) es la de ser productores agrícolas por cuenta propia es inferior al número de explotaciones agropecuarias conducidas por personas físicas en los censos agropecuarios.

Más allá de las distintas opciones sobre la clasificación de la agricultura de subsistencia dentro o fuera de la agricultura familiar, el proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo donde este trabajo se inscribe, se orienta principalmente a la eliminación de la pobreza rural, y se pregunta sobre los posibles alcances del desarrollo de la AF como vía para salir de la pobreza. Para este objetivo, es preferible (como lo hace FAO-BID 2007) una visión amplia de la agricultura familiar que se extiende desde las unidades de infra-subsistencia hasta las unidades familiares excedentarias.

### 3. DEBATES EN TORNO AL CONCEPTO DE AGRICULTURA FAMILIAR

Las estrategias enumeradas juegan conceptualmente dos roles: por una parte son *estrategias de los hogares rurales*, que utilizan por ejemplo la producción agrícola propia o la participación de sus miembros como asalariados en el mercado de trabajo para sostener o mejorar su situación económica; por otra parte, se las puede enfocar como *estrategias de los poderes públicos* que apuntan a reforzar una u otra de esas estrategias a través de políticas específicas, en tanto se las perciba como *vías de salida de la pobreza*. Es de notar que el repertorio de políticas públicas no se agota en esas estrategias (o su fomento): hay políticas públicas que inciden en el destino del campesinado, como la apertura comercial o la estabilidad macroeconómica, cuyas consecuencias para las fincas pueden ser fuertes, aunque muy variables.

Para poder comprender el impacto que puedan haber tenido las políticas sobre una u otra de esas estrategias es preciso entender primero cuáles son las *tendencias* y *los condicionantes* que operan sobre los hogares, y a las que ellos responden mediante distintas combinaciones de las varias estrategias identificadas en el proyecto. Hay que enfatizar la idea de "*combinaciones de estrategias*" porque los hogares rurales tienen habitualmente (y con prevalencia creciente) unos medios de vida diversificados, en los cuales la agricultura familiar se combina en diferentes formas con el trabajo asalariado, las remesas de parientes emigrados, las actividades no agrícolas por cuenta propia, y las transferencias desde el sector público. Esta observación, de por sí, pone una nota de cautela en el concepto de analizar la agricultura familiar como estrategia, ya que ella es habitualmente (y en forma creciente) solo un *componente* de una estrategia familiar más compleja.

El concepto mismo de agricultura familiar tiene deficiencias intrínsecas. No responde a una categoría teórica coherente, ni a un tipo sociológico determinado, ni a variables económicas claras. Tampoco está siempre claro por qué la promoción de ese tipo de agricultura es una opción mejor que la promoción de algún otro esquema (como la agricultura empresarial), ni por qué se piensa que el desarrollo de la agricultura familiar puede "sacar de la pobreza" a los pobres rurales. Esas ideas suelen quedar implícitas o ser formuladas de manera incompleta o confusa.

El concepto relativamente borroso de AF que habitualmente se aplica proviene, como antecedente próximo, de un concepto que en América Latina se forjó a mediados del siglo 20 bajo el nombre de "unidad económica familiar", concebida como una finca de tamaño suficiente para proveer al sustento de una familia y que en su funcionamiento no requiriese de mano de obra asalariada sino que pudiese ser atendida con la fuerza laboral de la propia familia<sup>2</sup>. El concepto tuvo carácter normativo y fue utilizado para la asignación de tierras a los campesinos beneficiarios de las reformas agrarias latinoamericanas, y se puede rastrear hasta las ideas populistas del siglo 19, que veían en la *paysannerie* europea un factor de estabilidad y cohesión social.

En una mención a las raíces del concepto de agricultura familiar en aquellas concepciones utópicas y populistas se puede exponer que las raíces populistas del concepto originan algunas de sus características definitorias, como por ejemplo la idea de una finca familiar que no utiliza mano de obra asalariada. La contratación de trabajadores es (implícita o explícitamente) considerada como una degradación del ideal de la finca familiar, porque el uso de personal asalariado se asocia con la explotación capitalista. Pasar de finca familiar a finca capitalista es en la óptica populista un paso negativo y no deseable, aun cuando en la práctica ello implicaría un mejor nivel de vida para los propietarios de la unidad productiva, una

2) El concepto coincide con la definición del "módulo fiscal" del Instituto de Colonización y Reforma Agraria de Brasil (INCRA), y fue utilizado bajo otras denominaciones en casi todos los países donde se aplicaron reformas agrarias, aparte de su utilización para otros fines analíticos o de política en otros países.

mayor escala de producción, y (*last but not least*) la creación de puestos de trabajo para otros sectores de la población rural que no poseen tierras o recursos suficientes para vivir por su cuenta, y por ello necesitan trabajar como asalariados. La generación de puestos de trabajo se considera como una virtud en la industria o en otros sectores, pero no en la agricultura familiar donde más bien constituye un baldón (lo que tiene no solo efectos analíticos, al calificar a esas fincas como “capitalistas” o “empresariales”, sino también efectos prácticos, pues en muchos casos las excluye del grupo objetivo de los programas de apoyo a la economía familiar). El hecho es que las fincas agrícolas de todos los tipos y niveles existen dentro de economías capitalistas como las de América Latina, y en ese tipo de economías la contratación de personal asalariado en el mercado de trabajo no es un delito ni una ofensa, sino el mecanismo más usual para asignar la fuerza de trabajo a las diversas actividades posibles.

Una aproximación más científica a la estructura agraria, y dentro de ella a la producción agrícola familiar, implicaría abstenerse de juicios valorativos o de proponer “formas ideales de organización social”, para centrarse en cambio en el estudio de esa estructura y su dinámica, dentro de la economía nacional y global. Una visión científica del tema no adosaría condenas morales o descalificaciones a ninguna de las posibles formas de evolución de las unidades productivas agrarias: algunas se disgregan o desaparecen; algunas se convierten en empresas capitalistas (pequeñas, medianas o grandes); algunas se pueden organizar en cooperativas; algunas persisten como fincas exclusivamente trabajadas por una familia; otras logran diversificar sus medios de vida y hacen coexistir el trabajo en la finca y el trabajo fuera de la finca, todo ello dentro de los procesos generales de desarrollo de la economía y la sociedad.

Es fácil ver que en muchos casos ninguno de los criterios operacionales usuales es necesario o suficiente para arribar a un concepto coherente de AF. Por ejemplo, las definiciones más usuales siempre se refieren a fincas con una superficie de pequeño tamaño. En algunos casos como en el área andina esto suele incluir fincas de hasta 5 Has. En cambio, en Brasil la extensión máxima establecida legalmente depende de la zona agroecológica, con lo cual una finca familiar puede tener hasta 440 Ha en zonas de pastoreo extensivo, y hasta 20-50 Has en zonas de cultivo. En Centroamérica esos tamaños máximos usados como criterio suelen ser mucho más pequeños (rara vez superiores a 2 Ha, y a veces inferiores a 1 Ha). En muchos países el tamaño de la finca se mide simplemente en hectáreas de superficie, y no se estandarizan previamente las distintas calidades de tierra ni la disponibilidad de agua, lo cual aumenta la ambigüedad: una sola hectárea de suelos profundos bajo riego posiblemente sea más importante económicamente que cien o doscientas hectáreas de pastizales semi-áridos o con cultivos marginales<sup>3</sup>. También se suele requerir la inexistencia (o la poca importancia relativa) del trabajo asalariado, y en particular suele exigirse la total ausencia de trabajadores asalariados permanentes, pero se pueden fácilmente imaginar muchos casos en que este criterio falla: puede haber fincas comerciales con cultivos extensivos, que no incluyen ningún empleado permanente y en las que el laboreo y cosecha es encargado (“tercerizado”) a empresas de maquinaria; en cambio, fincas muy pequeñas poseídas por adultos mayores, sin hijos presentes, pueden tener algún asalariado permanente sin que por ello sea muy lógico que resulten ser consideradas como empresas capitalistas.

El requisito de pequeña escala en cuanto a tierra, no suele ir acompañado en la práctica (por falta de datos) por el requisito de pequeña escala del capital invertido, de modo que una finca hortícola, frutícola o de

---

3) Así por ejemplo un conocido estudio sobre la mayor productividad relativa de la pequeña agricultura respecto a la mediana y grande (Binswanger, Deininger & Feder 1995) compara el valor producido por hectárea en distintos estratos de finca, sin tener en cuenta el tipo de tierras, el acceso al agua, ni el uso potencial o efectivo de las tierras. En cambio en otros casos (por ejemplo Echenique & Romero 2009 o Caballero 1981) la estandarización de las tierras tiene un papel fundamental. El trabajo de Caballero, por ejemplo, muestra (en el caso de la Sierra Peruana y del Perú en su conjunto) que el grado aparente de concentración de las tierras y sus diferencias de productividad son fuertemente sobreestimados cuando no se reducen las distintas tierras a un común denominador.

floricultura, con una superficie pequeña pero altamente tecnificada, con riego por goteo computarizado, invernaderos, plantas de limpieza y clasificación, instalaciones de refrigeración, vehículos y otras instalaciones y equipos muy intensivos en capital, puede tener una inversión de cien mil dólares o más por hectárea, y una producción proporcionada a ello, y sin embargo aparecería clasificada operacionalmente como un típico caso de agricultura familiar (si la superficie es suficientemente pequeña, por ejemplo menos de 2 Ha, podría incluso ser clasificada como de infra-subsistencia en una tipología basada en el área total de la finca y sin considerar el capital invertido).

Otro requisito que suele incluirse es que la finca sea la *principal fuente de ingresos de la familia* (este es un requisito legal de la AF en Brasil), pero ello dejaría fuera de la AF un enorme número de fincas de infra-subsistencia, de hecho la mayoría de las fincas familiares existentes, cuyos ingresos prediales son extremadamente pequeños, y en las cuales la familia subsiste principalmente con ingresos de otras fuentes. Ese criterio también dejaría fuera a la AF *part-time* ejercida por familias que tienen otra fuente regular y principal de ingresos, a menudo urbana, y conducen una explotación agrícola pequeña como actividad económica lateral.

Otro requisito habitualmente requerido de la AF consiste en que las fincas familiares no sean “empresariales”. Este requisito no está definido unívocamente. A veces se refiere a la carencia de una organización jurídica formalizada (sociedad anónima o de responsabilidad limitada), exigiendo el requisito de que el “productor” sea una persona física y no una persona jurídica. En muchos países este criterio discrimina bastante bien, al identificar como empresariales a las unidades agrícolas más grandes de tipo capitalista. Sin embargo, con ese criterio se excluiría de la AF, en varios países de la región, una multitud de empresas poseídas y manejadas por miembros de una misma familia, pero que han adoptado una formalidad societaria por razones administrativas, sucesorias o tributarias (esto es muy frecuente en Chile, Argentina, Uruguay, el Sud y Sudeste de Brasil, y algunas regiones de otros países). También es posible que una finca grande, netamente capitalista, sea poseída y manejada por una familia. Por otra parte, en muchas ocasiones la misma finca es poseída y manejada por varias personas físicas en una sociedad de hecho, sin haber formado una sociedad comercial formal; en muchas ocasiones se trata de varios hermanos herederos de la finca paterna, pero en otros casos se trata de sociedades de hecho formadas entre personas no emparentadas. Dada la tendencia actual y reciente a considerar a las unidades informales de producción o de comercio como “micro-empresarios” las pequeñas fincas de subsistencia son también consideradas como “micro-empresas”, y analizadas con conceptos derivados de la teoría de la firma, por lo cual el límite de lo “empresarial” se vuelve aún más borroso.

Desde otro punto de vista, la “agricultura empresarial” a veces se identifica no ya con la agricultura “corporativa” (persona jurídica) sino con la agricultura “patronal” (con trabajadores asalariados) de modo que la línea divisoria es la existencia de trabajadores asalariados, sobre todo permanentes: ya hemos visto que esto no es un criterio adecuado o bien fundado. Una finca familiar con muy pequeña cantidad de tierra podría emplear trabajadores asalariados si no está suficientemente mecanizada, o si los miembros de la familia no pueden realizar todo el trabajo porque son ancianos o enfermos. En algunas fincas campesinas (o en general “pequeñas”) poseídas por personas ancianas o discapacitadas, la contratación de algún peón asalariado (incluso permanente, e incluso más de uno) se vuelve un requisito necesario para poder producir, y esos trabajadores realizarían en ese caso la mayor parte o la totalidad del trabajo, pero no sería razonable considerar a esas fincas como patronales, capitalistas o empresariales.

De hecho en la práctica, la exigencia de no contratar trabajadores asalariados ha tenido que ser relajada pues aun en fincas de infra-subsistencia suelen contratarse peones asalariados en ciertos momentos del ciclo agrícola, como la cosecha, mientras en cambio hay fincas extensivas que no usan ningún asalariado, ni permanente ni temporario, como ya hemos señalado. Las definiciones operacionales más laxas suelen poner algunos límites cuantitativos o proporcionales a la contratación de personal, como por ejemplo que el número de asalariados (o de horas trabajadas por ellos) no exceda al número de trabajadores

familiares (o sus horas trabajadas). Otro criterio similar es exigir que no haya trabajadores asalariados permanentes aunque tolerando la existencia de peones temporarios. Ninguno de estos criterios tiene una sólida base conceptual.

Si bien en muchos casos se menciona la AF en relación a la *seguridad alimentaria familiar*, pensando en el autoconsumo de alimentos, ello tampoco es un criterio razonable, ni refleja una comprensión clara del problema alimentario. La autosuficiencia alimentaria no es un criterio útil en relación a la seguridad alimentaria, la cual se define desde hace mucho tiempo por el *acceso a los alimentos* y no por producir esos alimentos en la propia finca<sup>4</sup>. El acceso a los alimentos puede provenir del autoconsumo, pero en la inmensa mayoría de los casos (así como para la gran mayoría de los alimentos excepto quizá algún grano básico) el acceso se produce a través del mercado. La inmensa mayoría de los pequeños productores de ALC obtienen la mayor parte de sus alimentos en el mercado, incluso en muchos casos los alimentos básicos como maíz o frijoles. El papel del autoconsumo ha sido bajo ya durante varias décadas, y tiende a ser cada vez menos significativo (como se ejemplifica más tarde para varios países latinoamericanos). Aun en los casos en que los alimentos básicos estuviesen mayoritariamente basados en el autoconsumo, ello no constituiría una alimentación nutricionalmente adecuada (como lo requiere la definición de seguridad alimentaria) pues una pequeña finca campesina habitualmente solo puede proveer algunos alimentos básicos pero no los otros alimentos que son necesarios en una dieta balanceada para una vida activa y saludable (lácteos, frutas, carnes, pescado, hortalizas, legumbres, etc.). El autoconsumo rara vez provee una dieta variada con un suministro adecuado de micronutrientes esenciales (vitaminas y minerales).

Por otra parte, la falta de acceso al mercado *añade más inseguridad alimentaria* cuando la producción en el propio predio está a merced de las variaciones climáticas de cada lugar. Una familia con ingreso monetario y acceso al mercado tiene en general más seguridad alimentaria que otra familia que solo depende de una parcela de subsistencia. Sobre este tema, que no se puede desarrollar aquí con la extensión necesaria, véase Maletta 2004 y 2011; también Maletta & Maletta 2011.

En la literatura sobre este tema el criterio de la seguridad alimentaria no necesariamente se formula en forma de un requisito de autarquía o autosuficiencia física de la finca familiar, ni siquiera con respecto a los alimentos básicos. Reconociendo por fin que las fincas familiares existen dentro de una economía de mercado, una aplicación más flexible y moderna (pero aun incorrecta) del concepto de AF en términos de autoabastecimiento alimentario se basa en el *balance de compras y ventas* de alimentos por parte de las fincas, entre las cuales hay compradoras netas y vendedoras netas (de alimentos básicos). Por ejemplo De Janvry et al 1995 utilizan este concepto al definir sectores del campesinado sobre la base de su carácter de compradores o vendedores netos de maíz. Los campesinos de infra-subsistencia serían aquellos que son compradores netos de alimentos básicos, y los excedentarios aquellos que son vendedores netos, mientras que el equilibrio de compras y ventas define a los campesinos de estricta subsistencia. Este enfoque tampoco es satisfactorio pues hay múltiples situaciones que lo cuestionan. Por ejemplo: puede haber fincas especializadas en la producción de rubros no alimentarios (como el algodón, las flores o incluso el café), o de alimentos no básicos como las frutas o las hortalizas, que por lo tanto compren la totalidad de sus alimentos básicos en el mercado, pero ello no los hace más vulnerables a la inseguridad alimentaria. Por el contrario, usualmente esas fincas especializadas tienen ingresos mayores y más seguros que las fincas dedicadas a la producción de alimentos básicos. Esos mayores ingresos, por su parte, les dan mayor y mejor acceso a los alimentos (a través del mercado).

---

4) Según las Cumbres Mundiales de la Alimentación de 1996, 2002, 2006 y 2009, "existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen acceso físico y económico a alimentos sanos y nutritivos suficientes para llevar una vida activa y sana, y de acuerdo a sus preferencias alimentarias". Esta es con pocas variantes la definición utilizada por los organismos internacionales y por la literatura científica relevante en época reciente. Véase la evolución del concepto en Maletta 2004, 2011.

#### 4. DIMENSIONES Y COMPOSICIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

Sobre la base de las definiciones conceptuales y operativas aplicadas en este proyecto y en FAO-BID 2007, esta sección se refiere a las dimensiones cuantitativas y la composición interna de la AF en América Latina. Se incluyen los países estudiados en FAO-BID 2007 más el caso de El Salvador.

El título de esta sección promete más de lo que es posible ofrecer con la información disponible. La razón para ello es doble. Por una parte, las definiciones utilizadas en los distintos países son completamente diferentes entre sí, y en muchos casos se establecen en función de las características nacionales sin comparabilidad entre países. Así un predio clasificado como “grande” en El Salvador puede ser considerado como “pequeño” en Brasil o la Argentina, aun tomando en cuenta las diferencias en la calidad de las tierras o la dotación de agua. Por otra parte, las tabulaciones censales son en general muy insuficientes para la caracterización de diferentes “tipos” de agricultura, ya que suelen analizar las variables (trabajo familiar o asalariado, fuentes de ingresos, tecnología, etc.) de a una, ofreciendo sumas o promedios para el total de explotaciones o (en el mejor de los casos) para cada escala de tamaño. En muy pocos casos se dispone de datos censales referidos a una tipología de explotaciones, y a su vez esas tipologías están basadas en criterios que difieren de un país a otro. Después de una revisión exhaustiva de censos agropecuarios de diversos países latinoamericanos, Marcello Carmagnani confiesa:

[A] no disponer de información censal adecuada es imposible presentar, como habría sido mi deseo, una definición más elaborada de la categoría agricultura familiar para las diferentes áreas del subcontinente. Las hojas de encuesta de los censos agropecuarios prometen proporcionar todas las variables para ilustrar en términos comparados la agricultura familiar de América Latina. Sin embargo, los datos que encontramos no permiten distinguir cosas tan elementales como el trabajo, el tamaño del predio y las vinculaciones con el mercado (Carmagnani, 2008, p.47).

Estas consideraciones se aplican a la agricultura familiar de subsistencia tanto como a la agricultura familiar orientada al mercado. El autor citado indica que no solo resulta difícil encontrar el límite superior de la agricultura familiar (que la separa de la empresarial) sino también la frontera entre ambas clases de agricultura familiar (la campesina y la comercial).

**Cuadro 1: Importancia de la agricultura familiar en países seleccionados**

	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	México	Nicaragua	El Salvador
Número de explotaciones de AF (miles)	4139	285	737	740	4834	287	388
% del total de explotaciones	85	87	87	88	78	98	99
% de la superficie agropecuaria total	30	14	66	48		71	51
Sup. media de explotaciones AF (Ha)	26	23	3	7	6	2.56	2
Sup. media de otras explotaciones (Ha)	433	1090	15	71	--	343	301
% del valor de producción agropecuaria	38	27	41	45	39	67	--
% del empleo en el sector agropecuario	77	57	57	--	70	--	--

Fuente: FAO-BID 2007. El % de la superficie agropecuaria total, no explicitado en la fuente, ha sido calculado sobre la base del resto de los datos de la tabla (sup. promedio de la AF y de otras explotaciones y % de la AF en el total de explotaciones).

**Cuadro 2: Estratos de agricultura familiar en países seleccionados (alrededor del año 2000)**

	Brasil			Chile			Ecuador		
	AFS	AFT	AFC	AFS	AFT	AFC	AFS	AFT	AFC
Número de explotaciones									
Número total de explotaciones de AF (miles)	2739	994	406	155	121	9	456	274	10
Participación dentro de las explot. de AF (%)	66	24	10	54	42	3	62	37	1
Superficie de las explotaciones									
Superficie media (Ha)	18	34	59	17	27	66	6	7	66
Participación en la superficie total de la AF (%)	46	32	22	41	50	9	49	38	13
Participación en la superficie total agropec. (%)	14	10	7	6	7	1.4	24	19	6.5
Participación en el valor de prod.agrop. total (%)	7.6	11.0	19.4	10.3	14.0	2.7	9.9	15.3	19.8
Participación en el valor de prod. de AF (%)	20	29	51	38	52	10	22	34	44
Edad promedio del jefe de la explotación				55	55	55	52	53	54
Educación del jefe de la explotación									
Años promedio de escolaridad									
Sin educación (%)				14	10	4	26	13	9
Educación básica (%)				75	60	35	67	73	67
Educación media (%)				8	18	23	6	11	16
Educación técnica y avanzada (%)				3	12	38	1	3	8
Total de niveles de educación				100	100	100	100	100	100

	Colombia			México		
	AFS	AFT	AFC	AFS	AFT	AFC
Número de explotaciones						
Número total de explotaciones de AF (miles)	585	95	57	2736	1378	720
Participación dentro de las explot. AF (%)	79	13	8	57	29	15
Superficie de las explotaciones						
Superficie media (Ha)	2	5	5	10	23	72
Participación en la superficie total de la AF (%)	59	25	16	25	29	47
Participación en la superficie total agropec. (%)	39	16	11			
Participación en el valor de prod. agrop. total (%)	5.3	12.7	23.0			
Participación en el valor de prod. de la AF (%)	13	31	56			
Edad promedio del jefe de la explotación				49	51	55
Educación del jefe de la explotación						
Años promedio de escolaridad	4	6	8	4	4	4

	Nicaragua			El Salvador		
	AFS	AFT	AFT	AFS	AFT	AFC
Número de explotaciones						
Número total de explotaciones de AF (miles)	218	49	20	335	42	11
Participación porcentual dentro de las explot. AF (%)	76	17	7	86	11	3
Superficie de las explotaciones						
Superficie media (Ha)	1	4	16	0.7	4.1	24
Participación en la superficie total de la AF (%)	30	27	44	34	26	40
Participación en la superficie total agropec. (%)	21	19	31	17	13	20
Participación en el valor de prod. agrop. total (%)						
Participación en el valor de prod. de la AF (%)						
Edad promedio del jefe de la explotación	48	47	48			
Educación del jefe de la explotación						
Años promedio de escolaridad	2	3	3			

**AFS:** Agricultura familiar de subsistencia. **AFT:** Agricultura familiar intermedia o en transición. **AFT:** Agricultura familiar excedentaria y consolidada. Las definiciones de los estratos y de la AF difieren un poco entre países según la información disponible en cada país.

Fuente: FAO-BID 2007:33. Datos correspondientes a encuestas o censos realizados entre 1997 y 2002 según los países, y 2007 en El Salvador. La participación porcentual de cada estrato de la AF en el valor de la producción agropecuaria total de cada país (primera fila del cuadro) fue estimada aquí sobre la base de la participación de la AF en la producción sectorial (Cuadro 1) y la estructura porcentual por estratos del valor de producción de la AF (segunda fila de este mismo cuadro), en países donde esa información estaba disponible. La participación porcentual de cada estrato en el total de superficie de la agricultura familiar no aparece reportado para México y Nicaragua; fue estimado aquí a partir del número de explotaciones y su superficie promedio.



El estudio de FAO-BID (2007), con datos correspondientes a seis países latinoamericanos en fechas situadas en torno al año 2000 (de 1997 a 2002) permite algún análisis de la composición interna de la agricultura familiar en sus tres estratos: de subsistencia (AFS), de transición (AFT) y consolidada o excedentaria (AFC), y una evaluación de la importancia de la agricultura familiar, en su conjunto, dentro del sector agropecuario total (Cuadro 1 y Cuadro 2). Hemos agregado el caso de El Salvador de acuerdo a los detalles indicados en el Anexo 1. De acuerdo a estas estimaciones, la AFC tiene sustancialmente más tierra por unidad, respecto a la AFS y a la AFT: 3-4 veces más en Brasil o Chile, siete veces más en México, hasta doce veces más en Ecuador y Nicaragua y 34 veces más en El Salvador. El informe señala además:

Es interesante notar que lo que denominamos AFS tiene un tamaño promedio de parcelas que varía mucho de país a país, pudiendo ser la tenencia promedio de 1 o 2 hectáreas en los casos de Nicaragua o Colombia; o más de 17 hectáreas en promedio en los casos de Brasil y Chile (FAO-BID 2007, p.11)<sup>5</sup>.

Probablemente ello refleja también distintos *conceptos* sobre el significado de la agricultura de subsistencia, el nivel de subsistencia de referencia, el marco macroeconómico, etc.

Las diferencias entre países en la educación de los productores no son tan notables como se podría suponer, si bien los productores de AFS tienen en general menos educación que los de AFC, con AFT en una posición intermedia como es esperable. De todas maneras se percibe una significativa diferencia de niveles educativos de un país a otro, como entre México y Nicaragua, o entre Chile y Ecuador.

Es muy importante además notar que, como lo indica el mismo estudio,

(...) los distintos segmentos de la AF suelen estar espacialmente concentrados en algunas zonas de cada país. Por ejemplo, en Ecuador existe una mayor concentración de AFS en la región de la sierra y una mayor concentración de la AFC en la región de la costa. En Nicaragua, aunque en las tres regiones (Pacífico, Central y Atlántico) es mayoritaria la AFS, la AFC tiene un peso mayor en la región Central. Colombia muestra también una concentración relativa de la AFS en la región andina (FAO-BID 2007, p.11).

Estas concentraciones geográficas esconden además elementos que las tipologías a veces no capturan: la calidad de las tierras y el acceso al agua, así como las estructuras históricas de tenencia. Las explotaciones más grandes de ciertas zonas pueden estar en tierras semiáridas sin riego, mientras algunas de las explotaciones más pequeñas (en la misma o en otras zonas) pueden corresponder a unidades de producción intensiva bajo riego, o con lluvias abundantes. Las tierras pueden ser de muy diferente calidad en los varios países (o dentro de cada país). Sería deseable al menos distinguir entre tierras de cultivo con y sin riego, y entre tierras de cultivo y de pastoreo, y reducir todas las clases de tierras a un común denominador de acuerdo a su valor de mercado o a su potencial productivo<sup>6</sup>. Si no se estandarizan las tierras, la distribución de tamaños no dice mucho sobre el potencial de las fincas para la subsistencia o para generar ingresos.

5) En el caso de Chile, el estudio de Echenique y Romero (2009) definen como el estrato más bajo de la agricultura familiar en ese país a las fincas con el equivalente de menos de 2 Has de riego básico (HRB), estrato que representaba en 2007 un 68% del total de explotaciones (y el 5.8% de la tierra sin estandarizar). Ese límite de 2 HRB puede corresponder a diversas superficies brutas de tierra en diferentes zonas del país. En Chile se considera como AF las explotaciones de hasta 12 HRB.

6) Esto puede tener resultados importantes. Por ejemplo véase el análisis de Caballero (1981, cap. 4) sobre la concentración de la tierra en el Perú antes de la Reforma Agraria: una vez estandarizada la tierra el grado de concentración era mucho menor. Hay esquemas de estandarización legalmente vigentes en algunos países, como la "hectárea básica de riego" en Chile, o en Brasil los módulos fiscales del INCRA o los criterios para el Impuesto Territorial Rural, que pueden ser usados al efecto.

Las diferencias de tamaño muchas veces reflejan diferencias agroecológicas (incluyendo hídricas). Los predios campesinos en Bolivia tienen extensiones muy pequeñas en los Valles (frecuentemente bajo riego), un poco mayores en el Altiplano (con tierras de mucho menor productividad), y de mayor extensión en los asentamientos de colonización situados en el piedemonte oriental y en los Llanos (donde además abunda la agricultura empresarial y la ganadería extensiva). Un agricultor de los Valles mesotérmicos de Bolivia (donde reina relativamente poca diferencia estacional de temperaturas) es capaz de cultivar su pequeña chacra de manera permanente (rotando cultivos), generalmente bajo riego, mientras un colono del piedemonte oriental, con diez o veinte veces más tierra, puede cultivar solo una hectárea o dos cada año, usualmente sin riego, mediante sistemas de desmonte y quema, con rotación de largo plazo. Ese sistema involucra la tala y quema inicial para limpiar el terreno, seguido por unos pocos años de cultivo y luego un largo barbecho de *una a dos décadas* hasta que se reconstituye una vegetación forestal secundaria suficiente para un nuevo episodio de limpieza mediante el fuego, incorporando materia orgánica en el suelo para permitir nuevamente unos pocos años de cultivo, muchas veces con menor productividad que la vez anterior. Para un agricultor con 20-30 Ha, en una generación tal vez toda su tierra esté degradada o permanezca con baja productividad. Esto determina que un agricultor de las colonias orientales de Santa Cruz en Bolivia tenga mucha más tierra en total pero una producción que puede ser de valor igual o inferior a la de un pequeño agricultor de los valles andinos de Cochabamba, Chuquisaca o Tarija. Algo similar ocurre entre la costa y la sierra de Ecuador, o entre la sierra y la ceja de selva en Perú, o entre el extensivo y semiárido Chaco paraguayo y el más benigno Oriente del país, donde además el grado de erosión de las tierras está muy acentuado en las zonas de más antigua ocupación (sobre todo en el Sud y Sudoriente del país) en comparación con las tierras de más reciente colonización al Norte y al Este. La caracterización de las fincas solo en función del tamaño, sin controlar la calidad de las tierras o la dotación de agua, es un déficit o insuficiencia de muchas tipologías, especialmente en países con varias zonas agroecológicas.

Aparte de la ecología opera la herencia histórica. La tenencia minifundiaria de tierras en las comunidades campesinas tradicionales, por ejemplo en la región andina o en varias partes de Centroamérica, hace que predominen allí tamaños de finca más pequeños en comparación con las tierras de colonización en la frontera agrícola (por ejemplo en el Oriente boliviano), del mismo modo que la historia ha originado grandes propiedades en ciertas zonas de Honduras y pequeña producción en otras, y es también la historia la que generó una mayor predominancia de la agricultura familiar en Costa Rica.

Por otra parte, la tipificación en función de las “unidades económicas familiares” establecidas en algunos países (por ejemplo los *módulos fiscais* del INCRA en Brasil) determina la extensión necesaria en cada zona para el sustento de una familia, pero usualmente esta determinación supone cierta tecnología, cierta dotación de capital, ciertos mercados, ciertos precios. Una tierra que bastaría para una familia con poco capital y con tecnología tradicional puede producir mucho más ingreso si se la explota con mayor dotación de capital y mejor tecnología, o si se la orienta hacia un tipo de producción diferente (y siempre que exista un mercado capaz de absorber dicha producción).

La combinación de los dos cuadros precedentes permite apreciar la importancia relativa del sector de subsistencia en la producción agropecuaria total, que no aparece en el informe del proyecto FAO-BID (2007) pero ha sido calculado aquí sobre la base de los mismos datos. Se aprecia así que la agricultura familiar de subsistencia representa solo el 7.6% de la producción agropecuaria total de Brasil, el 10.3% en Chile, el 5.3% en Colombia y el 9.9% en Ecuador (no hay datos para México y Nicaragua en ese estudio). Si bien la AFS representa la gran mayoría del empleo sectorial y de las explotaciones, y ocupa a veces una considerable proporción de las tierras, su aporte a la producción es mucho más pequeño.

Aun en los países donde la agricultura de subsistencia (AFS) representa porcentajes elevados de las explotaciones y del empleo sectorial, su participación en el valor de producción del sector agropecuario es mucho más reducida, y en general no supera el 10%. Las fincas “intermedias” o “de transición” (AFT) también tienen una participación bastante pequeña: 11.0% en Brasil, 14% en Chile, 12.7% en Colombia y 15.3% en Ecuador<sup>7</sup>.

## 5. TENDENCIAS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN LA REGIÓN

Con las definiciones y datos disponibles, y pese a sus debilidades, es interesante analizar lo que está (o ha estado) efectivamente ocurriendo. ¿Qué está pasando con las unidades productivas campesinas de ALC, y con la agricultura familiar de orientación comercial? ¿Y qué podemos esperar que pase en el futuro, es decir, en las próximas décadas?

La población rural alberga una proporción decreciente de pequeños productores, o de población perteneciente a hogares de pequeños productores. Según datos aproximados basados en una pluralidad de países, los miembros de hogares de pequeños productores (incluyendo algunos con residencia urbana) representan solo algo más de la mitad de la población rural, mientras que hacia 1950-60 representaban en promedio alrededor del 80-90 por ciento. El porcentaje de población dependiente de la pequeña producción se estima que seguirá decreciendo.

Dentro de los hogares que practican la producción agrícola, está aumentando rápidamente el empleo fuera de la finca familiar, sea independiente o asalariado, y por supuesto continúa el drenaje migratorio hacia las ciudades del país o hacia el extranjero (las remesas se han convertido en una primordial fuente de ingresos para esos hogares, que en muchos casos las tienen como principal fuente de sustento). En el trabajo fuera de la finca familiar predomina el trabajo asalariado.

El resultado es que la pequeña agricultura de subsistencia en ALC está en franca declinación, en el número de familias y personas que de ella dependen, y en su importancia dentro de la producción agrícola y dentro de los medios de vida de los hogares involucrados. Detalles sobre ese proceso en algunos países específicos se suministran en el Anexo 2 del presente trabajo. Ya en la actualidad los agricultores de subsistencia constituyen solo una minoría de peso decreciente, lo que se acentuará en el futuro.

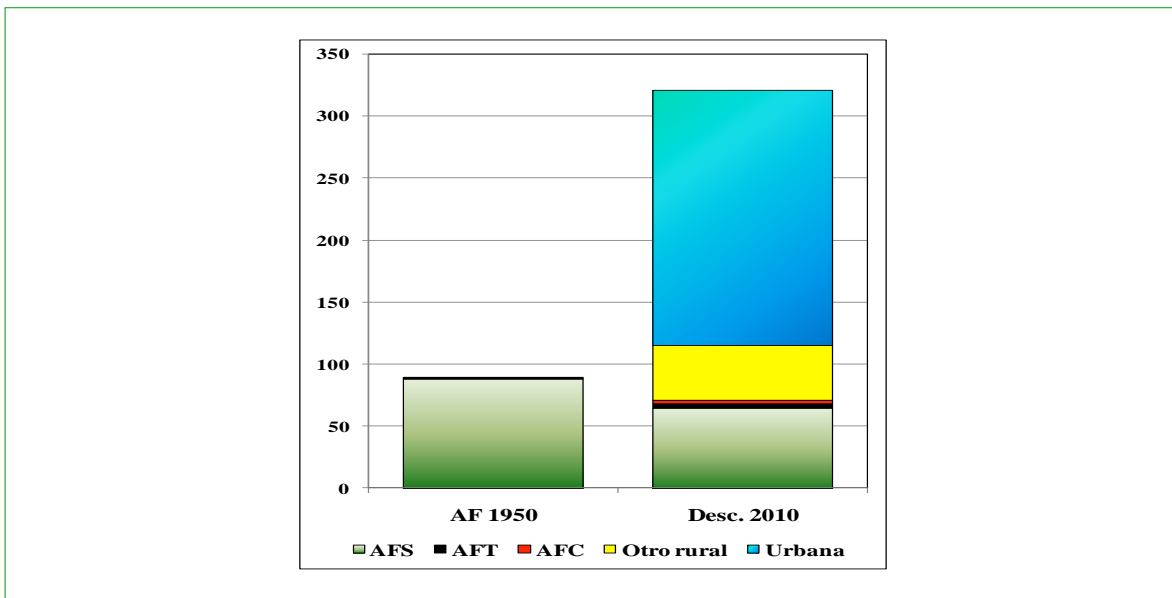
Una mención especial merecen las tendencias inter-generacionales de la población de origen campesino. Es comprobable que la mayor parte de la descendencia de la población campesina ha dejado de ser campesina. A partir de la población campesina de 1950, solo una pequeña fracción de los sobrevivientes o descendientes de aquella población en 2010 siguen viviendo en hogares con producción agrícola. Dentro de ellos, los que han pasado a AFC o AFT son una muy pequeña minoría: la mayor parte de ese grupo (de por sí minoritario) permanece en la agricultura de subsistencia. Al mismo tiempo, la declinación absoluta y relativa de la población rural, y la diversificación de los medios de vida de la población rural, hace que la población campesina tenga una neta tendencia a reducir su tamaño y su peso relativo, lo que probablemente continúe en las décadas futuras.

Los cálculos sugieren que al cabo de aproximadamente dos generaciones (1950-2100), por cada 100 sobrevivientes o descendientes de hogares de pequeños productores de subsistencia, que todavía residan en la región sin haber emigrado, solo unos pocos (aproximadamente 2) estarían en hogares de

7) Las caracterizaciones detalladas de la AF en cada país del proyecto FAO-BID son también importantes. Por ejemplo Wong & Ludeña (2006) para Ecuador, entre otras; así como el resumen de Echenique 2006.

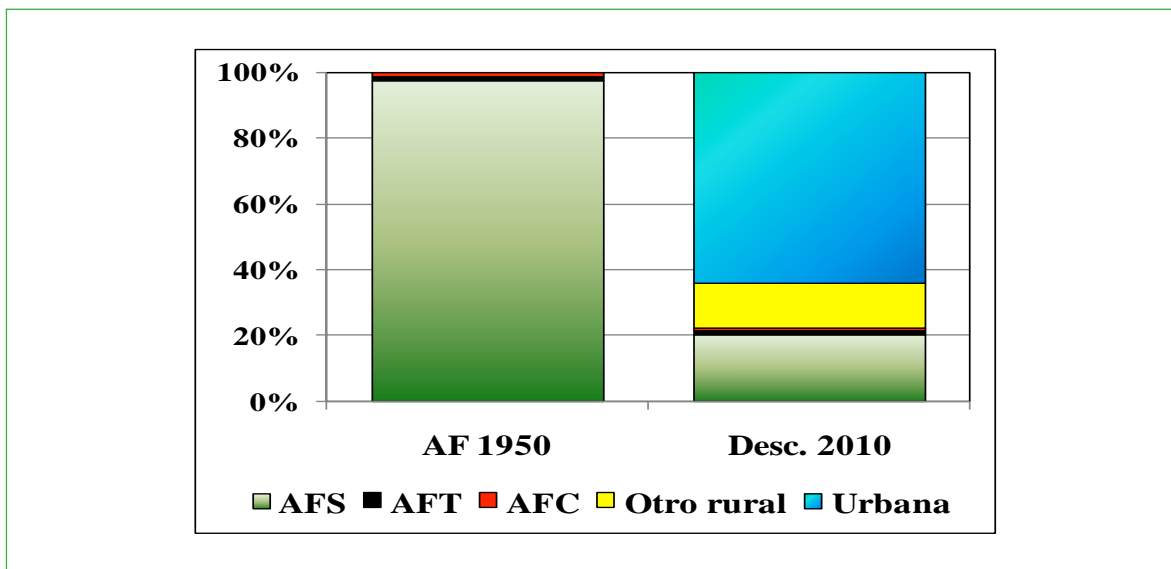
agricultores familiares transicionales o consolidados, alrededor de 20 serían miembros de hogares campesinos pobres como sus abuelos de 1950 (aunque menos pobres, menos dependientes del autoconsumo, sin servidumbres semi-feudales y más vinculados al mercado de trabajo; 12 seguirían en zonas rurales pero dependientes de otras ocupaciones asalariadas o por cuenta propia), y aproximadamente 66 pertenecerían a hogares de zonas urbanas sin productores agrícolas (una cantidad adicional, no contabilizada, estaría en el exterior, muchos de ellos enviando remesas). Una parte de los sobrevivientes y descendientes son aún pobres, pero en promedio su situación es mejor que la de sus abuelos de 1950, con menor porcentaje de pobreza pues la pobreza total (urbana y rural) se ha reducido en las últimas décadas, la prevalencia de pobreza en zonas urbanas es inferior a la de zonas rurales, y aun en las zonas rurales las condiciones de vida medias son hoy mejores que en 1950. Posiblemente el desarrollo más importante para los campesinos que siguen como pequeños productores haya sido la casi desaparición de las relaciones de dependencia personal que sufría en 1950 una parte del campesinado pobre sometido a la explotación semi-feudal de los hacendados.

**Figura 1: América Latina y el Caribe: Población (millones de personas) en hogares de pequeños productores en 1950, y sus sobrevivientes y descendientes en 2010, por tipo de actividad económica (excluye emigrados)**



Fuente: Estimación basada en censos y encuestas de los principales países en torno a 1950 y 2010

**Figura 2: América Latina y el Caribe: Porcentaje de población en hogares de pequeños productores en 1950, y estructura porcentual de sus sobrevivientes y descendientes en 2010 por tipo de actividad económica (excluye emigrados)**



Fuente: Estimación basada en censos y encuestas de los principales países en torno a 1950 y 2010

Las chances de que un descendiente o sobreviviente de los campesinos de 1950 haya llegado a formar parte de la agricultura familiar transicional o consolidada, pues, probablemente no pasan del 2%, a pesar del fuerte crecimiento económico (y agrícola) de los países, y pese a que el Estado además desplegó prolongados y costosos programas de reforma agraria, desarrollo rural y agrícola, y políticas agrícolas diferenciadas. En ese período también surgió y se expandió el microcrédito, hubo inmensos progresos en la productividad agrícola, y la demanda interna de productos agrícolas creció fuertemente (por aumento de la población, y del consumo de alimentos per cápita) aparte del crecimiento de las exportaciones agrícolas y agroindustriales tradicionales o no-tradicionales. No obstante todo ello, las chances de pasar de la AFS a la AFC fueron ínfimas. Esto no significa que los esfuerzos de los programas y políticas de desarrollo hayan sido inútiles: aquellos que lograron pasar a la AFC se beneficiaron ciertamente de las mejoras en caminos rurales, en asistencia técnica, en educación y en otros rubros. Solo significa que por cada 100 miembros del grupo original, esa transición solo ocurrió (a ellos o sus descendientes) en un porcentaje muy pequeño (probablemente en torno a 2%).

El mismo cálculo, repetido en 2010 mirando hacia 2050 o 2100, no daría resultados muy diferentes. El porcentaje de la agricultura en el PBI así como en el empleo cae dramáticamente cuando el ingreso per cápita crece. Según las proyecciones de la ONU para 2050 la población rural de América Latina y Caribe bajará a solo 11% de la población total, y su número absoluto será sustancialmente inferior al actual (que ya viene cayendo desde 1985-90). El porcentaje agropecuario dentro del empleo total también decrece en forma similar, y dentro de ese empleo agropecuario, la parte correspondiente a pequeños agricultores y sus familias será todavía menor a menos que se revirtiesen radicalmente las tendencias de las últimas décadas (que por lo demás coinciden con lo observado en todo el mundo). La tendencia se acentuará aún más después de 2050, cuando la población total (y no solo la rural) comience a decrecer debido al rápido descenso de la fertilidad (que ya está debajo del nivel de reemplazo en varios países, y lo estará próximamente en otros). La descendencia de la población actual de hogares campesinos se distribuirá,

probablemente, en forma similar a la que observamos en la descendencia de la población que vivía en hogares campesinos en 1950. Solo una pequeña minoría seguiría en hogares de productores agrícolas, y de ellos solo una fracción dependerá primariamente de su finca (la mayor parte tenderá a depender mayoritariamente del trabajo asalariado, otros empleos no agrícolas, las remesas y las jubilaciones). Muy pocos de esos descendientes de campesinos, según las tendencias, serán agricultores familiares consolidados en 2050. Aun cuando esta última fracción fuese mayor a la histórica (digamos, la mitad en vez de la quinta o décima parte), lo cual es muy improbable (aunque podríamos imaginarlo tal vez como resultado de políticas inusualmente eficaces del Estado), ellos seguirían siendo una pequeña minoría dentro de la descendencia total de la población que hoy vive en hogares de productores de AF.

Las tendencias históricas sugieren, pues, que a pesar de todos los programas desplegados en las últimas décadas a favor de la agricultura campesina (desde los DRI y las Reformas Agrarias hasta los más recientes programas de desarrollo agrícola sustentable, microcrédito e innovación), la inmensa mayoría de la población de origen campesino no ha persistido en esa actividad; los que persisten diversificaron sus medios de vida y no dependen del autoconsumo. La perspectiva futura es que esas tendencias continúen, aun con hipótesis muy conservadoras o pesimistas.

El carácter altamente competitivo (y por ende más selectivo) de las fuerzas de mercado que operan en América Latina actualmente, así como las tendencias observadas y proyectadas de la población campesina, permiten concluir que son muy bajas las probabilidades efectivas de que los campesinos pobres de la región puedan salir *masivamente* de la pobreza a través del mejoramiento y desarrollo de la agricultura familiar, aunque una minoría pueda hacerlo. Esa salida de la pobreza se da, en proporción mucho mayor, a través de la migración a zonas urbanas y a través de la diversificación de los medios de vida rurales.

Esto no significa que las políticas de desarrollo agrícola hayan sido inútiles. La productividad agrícola de los pequeños agricultores latinoamericanos ha aumentado en las últimas décadas, si bien no lo ha hecho en una medida espectacular. Las milpas mexicanas o las laderas y punas andinas rinden hoy por hectárea más maíz o papa que cincuenta años atrás. Pero el peso de esos agricultores en la población rural o total, y su participación en el valor agregado total de la agricultura, son cada vez menores.

Por otra parte, gran parte de los productores de subsistencia actuales tienen medios de vida más diversificados que los de sus antecesores de 1950. Una alta proporción de ellos recibe salarios, remesas, transferencias públicas, o desempeña alguna actividad independiente no agrícola. Esto, y no tanto la mejora de su producción agrícola, ha contribuido a mejorar su situación socioeconómica. Del mismo modo, las políticas públicas en infraestructura, educación, salud y otros sectores conexos han mejorado sensiblemente los niveles de acceso de la población campesina a los beneficios de la tecnología moderna. Los campesinos actuales de América Latina tienen mayor expectativa de vida, menor mortalidad infantil, mejor educación, mejor vivienda, algún acceso a combustibles modernos (como el gas natural) para reemplazar a los más tradicionales (como la leña y el estiércol), alguna penetración de la electricidad y las redes de agua y desagüe, etc. Siguen siendo pobres en su mayoría, por ingresos o por indicadores objetivos, pero son menos pobres que en tiempos de sus padres o sus abuelos; el porcentaje de pobres ha bajado, y la severidad de su pobreza también, aunque su situación general siga siendo lamentable. De todas maneras, la probabilidad de salir de la pobreza de manera holgada y sostenible a través de la transformación de la agricultura de subsistencia en agricultura familiar "holgada" es una probabilidad muy baja, como hemos visto. Cualquier estrategia pública para reducir la pobreza rural debe tener en cuenta estos factores: la mayor parte de los agricultores tiene como estrategia abandonar el medio rural, o dedicarse a actividades extra-prediales. Muy pocos consiguen prosperar sobre la base de su producción agrícola.

Unas políticas adecuadas para esta situación, en un sistema económico abierto y de mercado, debería crear mejores condiciones para la prosperidad económica de esas familias e individuos, lo cual no siempre implica la transformación de su agricultura de subsistencia en agricultura familiar consolidada o excedentaria. Ese camino también existe, pero solo para unos pocos, y generalmente en combinación con otros senderos de crecimiento de los ingresos familiares.

## 6. POLÍTICAS DIRIGIDAS A LA AGRICULTURA FAMILIAR

En esta sección se presenta un panorama general de las políticas públicas recientes de apoyo a la agricultura familiar (y en particular a la de subsistencia), y luego se examinan algunos ejemplos de programas o políticas en algunos países latinoamericanos.

### 6.1 Las políticas sobre AF en el contexto latinoamericano

En los años ochenta y noventa, y en buena parte hasta inicios del siglo 21, las políticas hacia la agricultura campesina se modificaron profundamente, mientras los países entraban en procesos de reforma estructural vinculados al proceso de globalización. Los DRI fueron dejados de lado por demasiado costosos y por insostenibles. Por otra parte, la mayor parte de los países desmanteló (si existían) los servicios estatales de extensión agrícola. Los programas de desarrollo agrícola evolucionaron en varias direcciones, no siempre bien coordinadas.

Por una parte, en materia de **extensión agrícola y asistencia técnica**, diversas modalidades institucionales fueron intentadas para reemplazar la asistencia técnica estatal, ya disuelta o debilitada, por la asistencia técnica privada. Esto tuvo varias manifestaciones. Algunas de ellas consistían en el financiamiento estatal de empresas privadas de extensión. Otras trataron de dar a los campesinos una mayor "propiedad" o autonomía respecto del servicio, facilitándoles recursos para que contraten asistencia técnica en forma autónoma, recursos que a su vez debían ser gradualmente retirados una vez que la asistencia técnica comenzara a dar frutos, de modo que los campesinos terminaran por hacerse cargo ellos mismos del costo de la asistencia técnica. Algunos países, como Perú en 1985-90, dictaron legislación que preveía la "asistencia técnica de segundo piso", es decir centros estatales de apoyo a los extensionistas privados que asesoraban directamente a los campesinos de cada micro-región (aquel esquema peruano no llegó a levantar vuelo, arrasado por la subsiguiente hiperinflación de 1987-90). Similar curso siguieron otras iniciativas similares como el sistema CIPCA de Bolivia legislado en los años noventa pero nunca desarrollado plenamente.

Una de las modalidades más promisorias apareció ligada a las iniciativas de desarrollo agrícola ecológicamente sustentable, como los esquemas agro-silvo-pastoriles y otros similares, así como los sistemas de conservación de suelos y manejo de microcuencas. En esos programas surgió un esquema basado en unidades ejemplares o centros modelo de producción, que sirven también como centros de capacitación y difusión, muchas veces utilizando sistemas de capacitación entre pares, "de campesino a campesino", aun cuando habitualmente los profesionales estatales o de ONGs están también involucrados.

Junto a la asistencia técnica, esta nueva generación de programas de apoyo a la agricultura campesina o familiar incluía casi siempre componentes de **crédito**. En una primera etapa los fondos de crédito eran administrados directamente por las autoridades de los proyectos, pero pronto se reconoció la ineficiencia de tales mecanismos. También se hundieron, debido a la inflación y los malos préstamos, algunos bancos estatales especializados en crédito agrícola, los cuales por otra parte rara vez estaban

en condiciones o tenían la voluntad de prestar dinero a los agricultores de subsistencia. En esa misma época comenzaron a surgir otros mecanismos, debido al extendido reconocimiento de que la falta de acceso al crédito formal era un formidable obstáculo para el progreso de las fincas campesinas. Entre esos mecanismos sobresalieron los fondos rotatorios comunales (con poco éxito) y las instituciones financieras de micro-crédito (que tuvieron un desarrollo mucho más importante y duradero).

El microcrédito se basa en el concepto de Mohammed Yunus, lejanamente inspirado por Schultz, de que la pobreza se debe a la falta de acceso al capital. Los campesinos, así como otros estratos sociales pobres, no tienen capital propio, y por distintas razones tampoco tienen acceso al crédito. El micro-crédito les provee préstamos, de modo que en principio ellos puedan iniciar un proceso de acumulación y crecimiento en sus micro-empresas familiares. Los demás “factores de producción” se supone que ya están en poder de los campesinos, o pueden ser adquiridos con el capital prestado.

El micro-crédito, en general, no ha dado los resultados que supuestamente se seguirían de su disponibilidad, incluso en zonas donde ha sido usado masivamente como en el Sur de Asia. Ello se debe a varios puntos débiles de la teoría antes esbozada. De hecho, no ha sido en general aplicado mayoritariamente al desarrollo agrícola: sus usos más frecuentes (en su territorio asiático natal así como en otras latitudes) han sido los micro-emprendimientos no agrícolas de tipo artesanal o comercial, tanto en zonas rurales como urbanas; en otros términos, el micro-crédito ha financiado principalmente al sector informal no agropecuario. En zonas rurales, ello ha contribuido a la diversificación de los medios de vida de los hogares campesinos, pero rara vez ha venido a propulsar la “vía agrícola” para salir del cerco de la pobreza extrema. Las obras de riego, incluso pequeñas, suelen ser demasiado grandes para ser financiadas de este modo, y por otra parte, necesitarían plazos muy largos.

La primera noción débil del esquema teórico del micro-crédito es la idea de que el capital es el único “factor escaso” para los campesinos (o los pobres en general). En realidad, desde hace mucho tiempo los estudiosos del problema campesino y de la pobreza han reconocido una multitud de restricciones que afectan a esas familias: insuficiente capital humano, poco acceso a mercados, sometimiento a otras clases sociales, discriminación, fincas excesivamente pequeñas, dificultoso acceso al agua, suelos pobres o erosionados, información asimétrica, asimetrías de poder en sus tratos con proveedores o compradores, aversión al riesgo, falta de títulos de propiedad, y muchos más. La fácil “convertibilidad” del capital monetario en otras clases de “activos” no está garantizada: ningún préstamo podría ser intercambiado por un mejor capital humano, por ejemplo (al menos no en el corto plazo). Una inyección de capital puede ser útil pero también puede ser la proverbial semilla que cae en terreno estéril y por ello no germina.

Otra debilidad es la creencia de que los campesinos carecen de todo acceso al crédito. Carecen, ciertamente, de acceso al crédito bancario, pero habitualmente acceden al **crédito informal** otorgado por comerciantes o prestamistas. Esos préstamos conllevan tasas de interés (explícitas o implícitas) muy altas, pero al parecer el margen bruto obtenido por los campesinos que los usan les permite pagar dichas tasas y devolver esos préstamos. En la América Latina reciente no es usual observar casos de “servidumbre por deuda”, es decir endeudamiento perpetuo cuyos intereses se pagan con trabajo y cuyo capital no se termina nunca de amortizar (como sí se observa en partes de la India y otros lugares).

La cuestión del crédito informal conduce a otra debilidad del esquema, relacionada con las tasas de interés. Las instituciones de micro-crédito usualmente cargan tasas de interés inferiores a las tasas aplicadas por la banca comercial, y a veces inferiores a la inflación. Esto hace que esas instituciones sean financieramente insostenibles, y deban ser subsidiadas, ya que no solo deben obtener sus fondos en un mercado financiero que cobra tasas más altas, sino que además sus propios costos de intermediación financiera son más altos que los de los bancos, debido a la atomización y dispersión geográfica de la clientela y el pequeño tamaño de los créditos (y de los pagos por amortización e intereses). Para ser sostenibles, las tasas activas de interés del micro-crédito deben ser *más altas* que las tasas activas de la



banca comercial (aunque no más altas que las tasas del crédito informal al que buscan desplazar, pues de otro modo los campesinos seguirían usando el crédito informal).

El hecho de que las tasas del micro-crédito estén subsidiadas, además de tornar vulnerables las instituciones micro-crediticias, obligándolas a depender del Estado (como ocurre incluso con el Grameen Bank de Bangladesh, la institución original de micro-crédito fundada por Yunus), tiene otra consecuencia perversa: si bien permite el acceso de los pobres a un tipo de crédito formal en muy pequeña escala, cualquiera de los beneficiarios que prospere hasta el punto de necesitar créditos más grandes se vería “castigado” por la necesidad de concurrir a la banca comercial, donde le aplicarían tasas más altas. Lejos de incentivar la graduación de los beneficiarios, convirtiéndolos en clientes regulares de los bancos, el micro-crédito con tasas subsidiadas contiene un incentivo para continuar siendo pobre y así seguir siendo cliente del microcrédito. El cliente que venía pagando 80% de interés al intermediario o el prestamista, cuando los bancos cobran 20%, podría perfectamente aceptar como fase intermedia un microcrédito que le cobre 40%, y que además sirva de “incubadora” para que pueda graduarse como cliente aceptable de los bancos y así acceder a una tasa de interés más baja y a montos mayores de crédito. Pero si el micro-crédito le cuesta solo 10% (muchas veces por debajo de la tasa de inflación, es decir una tasa real negativa), ello no constituye un acicate para que el cliente se esfuerce en prosperar hasta necesitar créditos bancarios normales (por montos superiores al tope fijado para el micro-crédito) y poder acceder a ellos. Para rematar la situación, los fondos de microcrédito son limitados: si los clientes nunca se gradúan y siguen usando el microcrédito, escasearán fondos para prestar a nuevos clientes.

Otra consecuencia de las tasas subsidiadas es que ellas inducen a emprender proyectos que no serían viables en las condiciones reales del mercado. Esto podría no ser un gran inconveniente en los primeros años de vida del proyecto, mientras funcione el mecanismo de microcrédito en la forma original y con los mismos costos; pero si cambian las condiciones macroeconómicas, o si por algún motivo la institución de microcrédito cesa sus actividades en la zona, la reposición del capital prestado puede resultar imposible, y la insostenibilidad latente del proyecto se volvería manifiesta.

El crédito informal a tasas elevadas usualmente se contrae por plazos cortos, para usarlo como capital de trabajo en una campaña agrícola. Aun si el dinero es conseguido bajo condiciones muy onerosas de crédito informal, la operación puede ser viable para un campesino pobre pues le permite movilizar recursos ociosos (como la tierra). Pero las inversiones de largo plazo (equipos agrícolas, instalaciones, formación de capital humano), si se financian a tasas muy elevadas, pueden resultar excesivamente caras para un pequeño productor. A veces esos préstamos pueden tener garantía real, por ejemplo los mismos implementos en que se invertirá el dinero, pero ello no siempre es posible (el acreedor no puede tomar posesión de un canal de riego, o del capital humano adquirido por el hijo de un campesino); si se quiere utilizar la tierra como colateral se choca con el mismo problema con que chocaba la banca comercial: la ausencia de un título transferible de propiedad. Y además esos créditos de largo plazo pero de escala reducida tienen un costo de intermediación más alto que los créditos de largo plazo para empresas medianas o grandes. De este modo las inversiones a largo plazo tendrían que ser financiadas a tasas más altas que las aplicadas por la banca comercial, las que resultarían en ese caso excesivamente altas.

Para activos físicos durables de uso colectivo, compartidos por los miembros de la comunidad, el Banco Mundial optó desde los años noventa por la alternativa de transferirlos directamente, sin devolución, en forma de donaciones o *grants*, pero a favor de la comunidad y a condición de que permanezcan bajo propiedad comunal. Tanto el Banco como muchos países individuales tienen legalmente vedada la transferencia de activos durables a favor de particulares. Así se podía donar a la comunidad un tractor, un silo comunal o una planta de limpieza y clasificación de hortalizas, pero no se podrían donar equipos o instalaciones prediales para cada agricultor. Estos debían ser comprados por el agricultor, quien solo podría pagarlos con créditos a largo plazo, sin garantía real, y ello usualmente le resultará poco tentador debido a las elevadas tasas de interés involucradas. En algunos casos se ha “tolerado” que esos activos

comunales sean a su vez entregados en usufructo a agricultores individuales (cuando se trata de bienes muebles, por ejemplo implementos agrícolas), pero ello no puede aplicarse a las instalaciones fijas o las mejoras de la tierra, y además ello es proclive a corruptelas a través de las cuales los miembros más poderosos o influyentes de la comunidad terminan apropiándose de los bienes supuestamente comunes. La asignación de títulos de propiedad privada para esos bienes durables suele ser también un problema.

Otro desarrollo financiero promisorio es el **seguro agrícola**, pues desde hace mucho tiempo se ha reconocido la aversión al riesgo de los pequeños agricultores, y una mayor cobertura frente a riesgos (sobre todo climáticos, y también de mercado) sin duda los beneficiaría. Varios países han implementado cobertura del riesgo agrícola a través de esquemas de seguro parcialmente subsidiados por el sector público, como es el caso ya consolidado de Brasil y asimismo el más reciente de Ecuador (programa UNISA, <http://www.magap.gob.ec>). Sin embargo, la posibilidad de acceso de los muy pequeños productores de subsistencia es altamente limitada, por diversas razones desde la tenencia formal de la tierra hasta el tipo de cultivos para los cuales se puede obtener seguro. Por ejemplo en el caso de Ecuador solo cuatro cultivos se pueden cubrir con el programa estatal UNISA: maíz amarillo duro, papa, trigo y arroz; de ellos, solo la papa es un cultivo ampliamente practicado por los campesinos pobres, y aun en ese caso el costo reconocido por UNISA se basa en un cultivo relativamente tecnificado por lo cual el costo del seguro resulta relativamente alto para muchos campesinos. También en Brasil la mayor parte de los campesinos de subsistencia encuentra dificultades para ingresar al sistema estatal de seguro agrícola, que se dirige más bien a la agricultura familiar consolidada.

## 6.2 Ejemplos de programas y políticas recientes sobre AF

En esta sub-sección se describen algunos programas o políticas que han estado en implementación en años recientes en algunos países de la región. En el presente estudio se analizan solamente aquellos programas y políticas específicamente dirigidos a apoyar el desarrollo de la actividad productiva agropecuaria por parte de los productores de la AF, excluyendo las políticas sociales como las transferencias condicionadas, la ayuda alimentaria y otras parecidas. También se excluyen los programas o políticas dirigidos a fomentar actividades rurales no agrícolas. Esto no se debe a que esos programas no sean importantes para los pequeños productores, sino al deseo de mantener este estudio enfocado en un problema o tema central: en qué medida la AF y su fomento pueden ser una vía para que los pobres rurales salgan de la pobreza o se mantengan fuera de ella en el mismo medio rural. Otros estudios dentro del proyecto RIMISP se ocupan de esas otras vías o mecanismos para la superación de la pobreza rural.

### a) *El Salvador*

#### Programa PESA de microcuencas

En El Salvador se ha iniciado recientemente un programa nacional de agricultura familiar. Su principal antecedente es un programa de apoyo a la agricultura campesina auspiciado por la FAO. Por años, campesinos y agricultores familiares de El Salvador ubicados en un territorio caracterizado por el mal suelo y la dificultad de cultivar en zonas de laderas montañosas, vivieron de una agricultura de subsistencia centrada en el cultivo de maíz y frijol. El proyecto FAO ha logrado que más de 7000 de estas familias se hayan organizado para desarrollar una variedad de rubros y se han convertido en pequeños empresarios agrícolas que ya cubren algunos mercados de El Salvador y que negocian colectivamente sus precios. Los aspectos centrales del proyecto fueron el trabajo participativo y la diversificación de productos. La metodología de trabajo incluyó etapas de elaboración de diagnósticos participativos sobre la realidad socioeconómica de las comunidades. También incluyó la identificación de problemas y alternativas de soluciones, la elaboración de planes de acción en cada zona y la evaluación posterior de éstos. Otro

enfoque central del proyecto fue tomar la microcuenca hidrográfica como el ámbito de planificación y ejecución de acciones de cambio en búsqueda de mayores niveles de sostenibilidad para la agricultura en laderas. El trabajo del proyecto se organizó en las siguientes líneas de acción:

- a. **Manejo de Tierras:** validación y difusión de un conjunto de prácticas mejoradas de manejo de los sistemas de producción para lograr un impacto favorable sobre los rendimientos y rentabilidad de los sistemas de producción, y revertir la situación de deterioro de los recursos naturales. Por ejemplo, se orientó hacia el mejor aprovechamiento de los rastrojos de los cultivos para su uso como cobertura del terreno y la correcta utilización de fertilizantes y plaguicidas.
- b. **Diversificación agropecuaria:** más allá del tradicional frijol y maíz, se apostó por el cultivo de otros rubros más rentables como las frutas y hortalizas. Además, se mejoró la crianza de animales (gallinas, ganado) en forma planificada e integrada para optimizar el uso de los recursos naturales, aumentando los ingresos y logrando una mejor distribución de estos durante todo el año.
- c. **Organización para la producción:** un aspecto clave fue apoyar la organización de los productores y productoras en función de sus necesidades, prioridades e intereses, especialmente aquellos relacionados con los diferentes eslabones de la cadena agroproductiva (compra y abastecimiento de insumos, producción y comercialización en los mercados locales), para lograr mayor competitividad de la agricultura mediante la acción asociada.
- d. **Género:** se promovió la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el acceso a los recursos y beneficios para lograr un desarrollo equitativo en términos económicos y sociales.
- e. **Comunicación y capacitación:** se usaron métodos, técnicas e instrumentos de comunicación para mejorar la calidad y ampliar el alcance de los procesos de capacitación dirigidos a técnicos y productores.

Según informa el programa PESA de la FAO:

En las microcuencas, antes de que este proyecto se iniciara, el 80% de los productores se dedicaban fundamentalmente a producir granos básicos y a la crianza de aves de traspatio. Actualmente, el 70% ha diversificado con rubros más rentables, como hortalizas, frutales y animales.

La economía familiar de las microcuencas ha mejorado de manera sustancial. Los ingresos netos por familia por año promedio pasaron de US\$ 500 a US\$ 1,500, en las microcuencas en las que ha habido dos años de intervención del Proyecto. En las microcuencas con cinco años de intervención pasaron de US\$ 500 a US\$ 2,500.

### Plan de Agricultura Familiar

El 21 de febrero de 2011 el presidente de la República, Mauricio Funes, dio a conocer los pormenores del Plan de Agricultura Familiar. De acuerdo con el mandatario, el objetivo principal del nuevo plan gubernamental es que El Salvador se convierta en un productor y exportador de alimentos. Actualmente, el país importa el 90% de las verduras el 30% del frijol, el 30% del maíz y el 60% del arroz para consumo interno. El grupo destinatario del programa son las 325,000 fincas de pequeños agricultores de subsistencia encontradas por el Censo Agropecuario de 2007. Las 325,000 familias continuarán recibiendo los paquetes agrícolas tradicionales del Gobierno y, además, se verán beneficiadas con las nuevas políticas agropecuarias, afirmó el mandatario.

El Plan de Agricultura Familiar se complementa con una aceleración de la titularización de la propiedad de la tierra. En 2010 el Gobierno entregó un total de 12,000 títulos de propiedad en todo el país y para este año planea entregar un total de 20,000 escrituras.

### **b) Colombia**

El sector agropecuario y rural en Colombia ha experimentado múltiples cambios de orientación de sus políticas en un relativamente corto periodo de tiempo. Antes de los noventa, las instituciones del sector funcionaban bajo un esquema centralizado que definía la estructura de incentivos, medidas de protección y subvenciones con una alta influencia de los grupos de interés privados y políticos. Dicho esquema otorgaba pocos incentivos a la participación y el control de los beneficiarios en las políticas sectoriales, así como a la asunción de responsabilidades por parte de los niveles territoriales. Después de los noventa, con la apertura, aunque se intentaron eliminar todas las distorsiones, se regresó a un esquema de protección selectiva e incentivos desviados y, aunque las reformas institucionales dejaron nuevos organigramas y un Estado sectorial de menor tamaño, no modificaron en lo esencial los hábitos y capacidades institucionales, ni las reglas de juego, con lo que la modernización de la de la institucionalidad quedó incompleta. Con ello, los principios centrales de estas últimas reformas fueron aplicados por muy poco tiempo y de manera muy marginal, como para que llegaran a producir algún impacto, desembocando en heterogéneos resultados para el sector y fallas en sus instituciones (INCODER, 2010, p.11).

La principal entidad del gobierno colombiano en relación a la agricultura familiar es el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER. Según su Plan Estratégico 2008-2010, el 80% de sus recursos se destinan a la adecuación de tierras, básicamente en obras de riego, lo que en 2002-07 alcanzó a 52,806 familias (INCODER, 2010, pps.18, 24, 25). Su otra principal actividad es la adjudicación y titulación de tierras, que en 2003-2007 benefició a 71,660 familias (INCODER, 2010, p.17). Los proyectos productivos tienen una incidencia mucho menor (INCODER, 2010, p.18).

No hay por el momento estudios de impacto de estos desarrollos recientes. El alcance global de todos estos proyectos recientes es, de todas maneras, muy limitado: el número total de pequeños productores familiares en Colombia es del orden de 700,000 (Cuadro 1) de las cuales la gran mayoría son de subsistencia (Cuadro 2). Una parte considerable de las familias alcanzadas por los programas pertenecen a la agricultura familiar más consolidada, en especial la dedicada al café, la acuicultura y otras actividades análogas. Dentro de aquellos productores de *subsistencia* que de algún modo son alcanzados por las políticas (alrededor de 10%), solo una parte (probablemente muy minoritaria) llega a un desarrollo productivo suficiente como para salir de la pobreza a través de la actividad agrícola familiar.

### **c) México**

Los programas más importantes que en México se han aplicado en época reciente con relación a AF son los programas PROCAMPO, Alianza y PEC. Si bien se han superpuesto en el tiempo, representan una evolución de las políticas hacia el sector rural que ha estado fuertemente influida por los cambios políticos (del PRI al PAN) y por el inicio del Tratado de Libre Comercio.

#### **Procampo y Alianza**

PROCAMPO, puesto en marcha en la temporada de invierno de 1993—unos meses antes de que entrara en vigor el TLCAN. PROCAMPO se presentó como un programa compensatorio y transitorio, con duración de 15 años y vigencia hasta el 2008, año en que culminaría el proceso de liberalización comercial bajo el TLC. Originalmente, el programa proporcionó transferencias directas por hectárea a aquellos agricultores en usufructo de la superficie registrada y que se destine a la producción de cultivos básicos:

cebada, frijol, maíz, algodón, arroz, sorgo, soya, girasol y trigo.

Posteriormente, el gobierno federal instauró en 1995 el programa Alianza para el Campo (luego rebautizado Alianza Contigo), sin perjuicio de la existencia y continuación de PROCAMPO. Alianza llegó a constar de 41 programas, pero posteriormente ellos fueron recortados o agrupados en solo siete programas. Desde 2003, Alianza ha puesto especial atención a los agricultores de bajos ingresos, con la intención de “impulsar la participación creciente y autogestiva, principalmente de los productores de bajos ingresos y sus organizaciones, para el establecimiento de los agronegocios en el medio rural, encaminados a obtener beneficios de impacto social, económico y ambiental, y el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, tanto para incrementar el ingreso de los productores y elevar su calidad de vida, como para diversificar las fuentes de empleo y fomentar el arraigo al campo” (SAGARPA, Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2003, artículo 6). Sus objetivos específicos están dirigidos a apoyar la organización económica campesina, fomentar la inversión rural de los productores, desarrollar capacidades de la población rural, fortalecer la organización interna de las unidades de producción y avanzar en los niveles de sanidad e inocuidad agroalimentaria y pesquera. A diferencia del PROCAMPO, Alianza no es una estrategia de apoyo directo al ingreso, sino que pretende constituir un estímulo para el desarrollo en ámbitos estratégicos y, con ello, incrementar la competitividad del sector rural. En el marco de la política sectorial Alianza pretende avanzar en cuatro líneas estratégicas:

- La integración de cadenas agroalimentarias y de pesca
- Reconversión productiva
- Atención a grupos y regiones prioritarias
- Atención a factores críticos

Las reglas de operación de Alianza Contigo establecen que la población objetivo está formada por cuatro segmentos:

- Productores de bajos ingresos en zonas marginadas.
- Productores de bajos ingresos en zonas no marginadas.
- Productores de bajos ingresos en transición
- Resto de productores.

Hay varias evaluaciones parciales, no concurrentes entre sí, sobre el impacto de estos programas. En líneas generales, PROCAMPO tendió a favorecer primariamente a los productores con más de 5 Ha, y (según una evaluación elaborada por encargo de la FAO) “tiene un impacto regresivo general en la distribución del ingreso” aunque con algunas diferencias por regiones (Yúnez Naude *et al* 2006: 46). Asimismo “PROCAMPO tiene un escaso efecto en la producción en todas las regiones y entre todos los tipos de hogares” (idem: 47). El carácter regresivo o concentrado es confirmado por los datos sobre la distribución de los pagos de PROCAMPO e Ingreso Objetivo (no discriminados), donde el 20% superior de beneficiarios recibió 72% de los recursos, y el 3% superior recibió el 30% del total de desembolsos (ANEC, 2009)

### **PEC – Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable**

El PEC surge de una ley de 2001 (la Ley de Desarrollo Rural Sustentable o LDRS), y se viene implementando desde 2002. Es un programa intersectorial (“concurrente”) que busca la transversalidad de las políticas públicas orientadas al campo. Se divide en diez grandes vertientes (Financiera, Competitividad, Educativa,

Medio Ambiente, Laboral, Social, Infraestructura, Salud, Agraria y Administrativa); y 16 grandes programas, operados por 13 diferentes Secretarías de Estado.

Cada uno de los programas, a su vez, comprende diferentes proyectos y modalidades. Los aspectos productivos están solamente presentes en algunas de las vertientes. Si bien no se detallan los efectos por estratos de la estructura agraria, el gobierno de México sostiene que los efectos han sido muy positivos: “El PEC ha sido una herramienta exitosa para el desarrollo rural, prueba de ello es que en el año agrícola 2009, aún con sequía y con las secuelas de la crisis económica internacional, la producción de granos se estima registrará un crecimiento de 6.7% con relación a 2008, lo que representa dos millones de toneladas más; seguido por hortalizas y frutales con un aumento estimado de 8.9% y 5%, en ese orden. Para los grupos de industriales y forrajes se espera un ligero incremento de 0.7% y 0.4%, respectivamente. En este grupo destacan, por su participación en la producción de alimentos, los incrementos en maíz (7%), frijol (10.3%) y arroz palay (45.5%). Lo anterior, como consecuencia de la gradual aplicación de paquetes tecnológicos que permiten la obtención de altos rendimientos, como es el caso de la producción de maíz en Sinaloa, así como los apoyos gubernamentales a los cultivos básicos” (<http://www.fmei.org.mx>). Estas conclusiones sobre impacto no son, naturalmente, válidas, ya que solo se basan en el hecho de que la producción aumentó, sin una clara relación causal con el programa (habría que probar que los beneficiarios del programa aumentaron su producción más que otros agricultores similares que no fueron beneficiarios, y que además el aumento ocurrió precisamente *como efecto* de las prestaciones del programa (y no, por ejemplo, por un sesgo en la selección de beneficiarios). Hay que señalar, por otra parte, que si bien alcanzaron a explotaciones pequeñas y familiares, el PEC, PROCAMPO o Alianza, no son específicamente programas de fomento de la agricultura familiar, que sus beneficios tienden a concentrarse en fincas medianas o grandes, y que su impacto distributivo parece ser regresivo.

El número total de beneficiarios no resulta claro, aunque parece que PROCAMPO habría llegado a 2.3 millones de productores; y ha habido iniciativas para aumentar la transparencia en ese sentido (véase por ejemplo el documento “¿Cómo transparentar los apoyos y beneficiarios del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC)?” de la organización ANEC, versión actualizada de 2010, disponible en <http://www.anec.org.mx/guias-anec/ANEC-2.0.pdf>).

#### d) Ecuador

El apoyo a la agricultura campesina en particular y a la AF en general, en Ecuador, ha pasado por varias etapas. Los programas DRI tuvieron una gran importancia en el país, llegando a haber en total más de una veintena de programas territoriales de tipo DRI abarcando la casi totalidad de las zonas con productores rurales en el país. Posteriormente, en los años noventa, esos programas fueron gradualmente desactivados o transformados, y predominaron otra clase de proyectos como PROMSA (que tuvo vigencia desde 1995 hasta 2005) y PROLOCAL (iniciado en 2002). El primero financiaba sobre todo asistencia técnica privada para productores familiares, mientras el segundo se concentra en inversiones de infraestructura local de uso público, incluyendo la que sirve a la producción y comercialización agrícola. En los últimos años las políticas de apoyo a la agricultura familiar se han concentrado también en la adjudicación de tierras.

#### e) Brasil

El Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) es uno de los más vastos esfuerzos desplegados en América Latina en época reciente para apoyar la agricultura familiar a escala del país más grande de la región.

Si bien en teoría el PRONAF es un programa integral de apoyo a la AF, en la práctica su principal instrumento es el crédito. Secundariamente se ofrece un programa subsidiado de seguro agrícola contra riesgos climáticos, y algunos otros apoyos a cargo de entidades estatales específicas (como los desarrollos

tecnológicos de EMBRAPA y su transferencia a los productores a través de entidades federales y estatales de asistencia técnica). Según la evaluación realizada por Soto Baquero *et al* (2007, p.108) PRONAF (que existe desde 1966) beneficia alrededor de 1.5 millones de familias de agricultores familiares, un 20% de la población rural, de los cuales 25% serían pobres (estos beneficiarios, a su vez, representan un 6% de la pobreza rural). Estos datos sin embargo corresponden a períodos en torno al año 2000, y han sido superados en años más recientes.

Si bien el PRONAF focaliza sus actividades en los municipios con mayor prevalencia de pobreza rural, su llegada a los estratos pobres es limitada, y su principal clientela no es pobre. En parte ello se debe a los criterios de elegibilidad utilizados, que según la Ley de Agricultura Familiar vigente requieren (a) que la finca sea la principal fuente de ingresos de la familia, y (b) que su tamaño no supere cuatro “módulos fiscales” (o unidades económicas familiares). Estos módulos varían según municipios, entre un mínimo de 5 Has hasta un máximo de 110 Has, de modo que las fincas de AF que son potencialmente beneficiarias del PRONAF tienen tamaños máximos entre 20 Has y 440 Has. Estas dos condiciones (que no son las únicas) dejan prácticamente fuera del programa a la mayor parte de los agricultores de subsistencia o infra-subsistencia, que usualmente necesitan procurarse otras fuentes de ingreso además de la finca; esas otras fuentes de ingreso a menudo son mayoritarias incluyendo sobre todo salarios, transferencias públicas, y remesas. En la práctica, pues, el PRONAF se dirige a un universo de productores que no son los campesinos pobres sino las unidades familiares que el proyecto FAO-BID llama “transicionales” y “consolidadas”, y solo algunas de las unidades “de subsistencia”, es decir aquellas que son capaces de proveer la mayor parte de los medios de vida de las familias; estas unidades por lo general son (en el universo de la agricultura de subsistencia) aquellas más orientadas al mercado que al autoconsumo, con un tamaño que asegura cubrir las necesidades básicas, y por lo tanto *excluye* a una gran parte de las unidades agrícolas de infra-subsistencia, que habitualmente no son (ni pueden ser) las principales fuentes de sustento de las familias.

### 6.3 Impacto de las políticas públicas sobre AF

El impacto efectivo de varias décadas de implementación de programas de desarrollo agrícola es difícil de cuantificar. Rara vez se han hecho estudios de impacto debidamente controlados (con una línea de base y con un grupo de control, y de ser posible con una asignación relativamente aleatoria de los productores al grupo beneficiario y al grupo de control). Cuando se han hecho, los resultados han sido frecuentemente poco alentadores: el logro de las metas originales del proyecto rara vez supera el 20%; las tasas efectivas de retorno de las inversiones del proyecto rara vez están a la altura de las tasas de retorno anticipadas en el momento del diseño del proyecto, en comparación con las alcanzadas por el grupo de control y una vez descontado el efecto de posibles variables intervinientes ajenas al proyecto (por ejemplo la situación macroeconómica o los cambios de precios relativos).

Una alta proporción de las evaluaciones se expresan en términos de promedios, sin ofrecer suficiente información sobre la dispersión de resultados. Esto no es muy adecuado, dado el carácter selectivo de los procesos de desarrollo microeconómico en ambientes de mercado. Es esperable la desigualdad de resultados aun cuando hubiera igualdad de oportunidades. Esa desigualdad puede deberse a que el proyecto no logró incorporar a todos los beneficiarios inicialmente planeados, y/o a que algunos beneficiarios alcanzaron resultados inferiores a otros. No debería ser sorprendente que exista desigualdad en el impacto, y que solo una parte de los beneficiarios inicialmente planeados logre resultados satisfactorios y sostenibles, como es habitualmente el caso: las políticas públicas apuntan a generar igualdad de oportunidades (raramente con éxito), pero no pueden tener como objetivo realista la igualdad de

resultados. Sin embargo, aun dejando de lado la frecuente imposibilidad de llegar a todos los potenciales beneficiarios inicialmente pretendidos, y limitándose a aquellos que fueron efectivamente alcanzados por el proyecto, la desigualdad de resultados (es decir la desigual respuesta de esos beneficiarios efectivos) a menudo es visto como un demérito o un signo de fracaso del proyecto (que supuestamente debería haber logrado esos resultados para la mayoría de los beneficiarios).

Otra de las dificultades para la estimación del impacto se relaciona con la sostenibilidad de los resultados. Las evaluaciones “finales” suelen hacerse poco después de acabar el proyecto, o incluso cuando todavía no ha terminado, de modo que los beneficiarios aun no han permanecido un tiempo prolongado sin el apoyo del programa. Frecuentemente la extinción de las acciones del proyecto causa una degradación gradual del impacto inicialmente estimado, a medida que algunos beneficiarios abandonan las prácticas o mecanismos introducidos por el proyecto, o aparecen dificultades exógenas que no estaban preparados para enfrentar, o muchos de ellos no pueden sostener los costos de la actividad productiva una vez desaparecidos los apoyos especiales (usualmente con financiación externa) desplegados por el proyecto. En algunos casos la falta de sostenibilidad financiera conduce al descuido de las labores de mantenimiento y operación de las infraestructuras originadas en el proyecto (por ejemplo riego) y a su gradual deterioro; asimismo puede conducir a una disminución en el uso de crédito cuando desaparecen los subsidios a la tasa de interés (que, como se ha mencionado antes, muchas veces no alinean correctamente los incentivos por ser más bajas que las tasas de la banca comercial).

Dadas las dificultades de la cuantificación, es también difícil decir si se justificaban los costos de los proyectos en función de los resultados efectivos alcanzados.

Por supuesto, esperar que todos (o la gran mayoría) de los campesinos alcanzados por un proyecto obtengan resultados exitosos, prosperando hasta salir de la pobreza y convertirse en agricultores comerciales de base familiar (o “agricultores familiares excedentarios y consolidados”), es una expectativa sin base conceptual alguna. Ello no significa que los programas no deban implementarse: su objetivo, en realidad, no es el de asegurar un *resultado* exitoso para todos, sino ofrecer a todos la *oportunidad* de obtenerlo. Las políticas públicas no persiguen la igualdad de resultados sino una mayor igualdad de oportunidades. A partir de esa mayor igualdad de oportunidades que puede producir el proyecto (similar a la que busca generar el sistema educativo público) algunos agricultores prosperarán y otros no, y algunos incluso saldrán del proyecto y se dedicarán a otra cosa (por ejemplo migrar a zonas urbanas o a otro país). Ello no debe ser sorprendente ni descorazonador, pues está en la naturaleza de cualquier esquema basado en la iniciativa individual y la competencia, es decir cualquier esquema que opere en el marco institucional de una economía de mercado. Las políticas y programas del sector público, en todo caso, deben atender a que ese desarrollo selectivo y competitivo pueda operar, es decir que el esquema de incentivos conduzca a que cada individuo ponga el máximo esfuerzo en la explotación de sus activos y ventajas, y en la maximización de sus beneficios.

Esto, a su vez, no significa ignorar el destino de quienes no lo logren. En primer lugar, muchos no se convertirán en agricultores comerciales, pero sus hijos podrían convertirse en alguna otra cosa en lugar de reproducir la agricultura de subsistencia de sus padres; serán pequeños comerciantes o asalariados, en la zona rural de su nacimiento, en otra zona rural de asentamiento, o en la ciudad. Lograrán probablemente un nivel educativo superior al de sus padres, y entrarán así en el sistema económico con menos restricciones de capital humano. Quizá consigan un capital inicial para otros emprendimientos mediante la venta de la finca familiar a otros agricultores más prósperos que necesiten expandirse (podrán hacerlo siempre que tengan títulos de propiedad legalmente transferibles); o bien pueden dejar las tierras paternas en manos de arrendatarios, para recibir el ingreso correspondiente junto a los ingresos de sus nuevas actividades no agrícolas. En muchos casos solo conseguirán una inserción marginal en actividades no agrícolas, sin por ello salir de la pobreza. Dada la variedad de posibilidades que se abren ante los potenciales beneficiarios de un proyecto de desarrollo rural, éste no puede



limitarse al objetivo de convertir a la mayoría de los campesinos pobres en agricultores comerciales de base familiar. Salvo casos excepcionales, tal objetivo sería utópico e irrealizable. Algunos agricultores lo lograrían, pero no la mayoría.

Esto no significa que el desarrollo agrícola, aun cuando solo algunos lo logren, beneficie solamente a ese grupo especial de agricultores. Para representar esto en forma más correcta, posiblemente sea conveniente no pensar la estructura económica en términos de *sectores* (agrícola, minero, industrial, comercial, etc.) sino de *redes* donde cada actividad se enlaza con otras con una amplitud indefinida de enlaces indirectos. La actividad agrícola requerirá transporte, y el transporte requerirá conductores de vehículos así como estaciones de servicio y técnicos en mecánica; también requerirá vendedores de insumos, y un mayor desarrollo del comercio minorista a medida que los ingresos de los agricultores más exitosos (y de otros agentes económicos relacionados) comienzan a ser gastados (aunque sea en parte) en la zona; el Estado comenzará a recaudar más impuestos en la zona, y posiblemente pueda realizar algunas nuevas obras de mejoramiento o prestar mejores servicios. El desarrollo agrícola, especialmente en actividades más intensivas, genera también empleo rural aunque se trate de agricultura empresarial, y ese empleo implica aumento del consumo, del gasto y del comercio en zonas rurales. El efecto multiplicador de estas conexiones múltiples (*network effect*), con encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, no ha sido muy estudiado en el caso del desarrollo rural, pero es necesario que lo sea. Alain de Janvry es uno de los autores que ha dedicado esfuerzos al concepto de encadenamientos en el tema del desarrollo rural (aunque no al concepto de redes), y existe por otra parte un explosivo crecimiento reciente de la subdisciplina denominada *network economics*, que no ha sido muy usada, hasta ahora, en este campo de aplicación.

En conclusión, ni el proceso de desarrollo objetivamente ocurrido, ni las políticas para la agricultura familiar, han tenido un impacto significativo en la transformación de agricultores de subsistencia en agricultores familiares consolidados. Sin embargo, el desarrollo de la agricultura comercial (incluyendo la agricultura familiar consolidada), la creación de empleo asalariado en el campo, así como la diversificación de fuentes de rédito y una mejor preparación para la inserción en el mercado de trabajo (urbano y rural) son las vías principales a través de las cuales las políticas pueden contribuir a la reducción de la pobreza rural.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, L. A. & Marcos Sebastián Rodríguez. (2006). En busca de la agricultura familiar en América Latina. RIMISP, Santiago, Chile. [http://www.cehap.bellinux.net/IMG/pdf/En\\_busca\\_de\\_la\\_agricultura\\_familiar\\_en\\_LA.pdf](http://www.cehap.bellinux.net/IMG/pdf/En_busca_de_la_agricultura_familiar_en_LA.pdf).
- Alves, E. & Daniela de Paula Rocha. (2010). Ganhar tempo é possível? En: Gasques et al 2010:275-290.
- ANEC (2009). *¿Cómo transparentar los apoyos y beneficiarios del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC)*. Guía No.5. ANEC, México DF. <http://www.anec.org.mx/guias-anec/ANEC-2.0.pdf>
- Binswanger, H. P.; Klaus Deininger & Gershon Feder. (1995). Power, distortions, revolt and reform in agricultural land relations. En: Handbook of development economics. Vol. III. Eds.: Jere Behrman & T. N. Srinivasan, Amsterdam: Elsevier, cap. 42.
- Caballero, José María (1981). La economía agraria de la Sierra peruana. Lima, Instituto de Estudios Peruanos
- Carmagnani, M. (2008). La agricultura familiar en América Latina. *Problemas del Desarrollo* 39 (153):11-56. <http://www.ojs.unam.mx/index.php/pde/article/view/7720>.
- CDIA. (1974). *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México* (S. Reyes Osorio & R. Stavenhagen, eds.). Centro de Investigaciones Agrarias (CDIA) y Fondo de Cultura Económica, México DF.
- CEPAL. (1982). *Economía campesina y agricultura empresarial: Tipología de productores del agro mexicano*. CEPAL y Ed. Siglo 21, Santiago (Chile).
- Chayanov, A. V. (1925) [1974]. *La organización de la unidad económica campesina*. Buenos Aires: Nueva Visión. Primera edición en ruso: Cooperativa Editora, Moscú, 1925.
- Chiriboga, M. (2002). Desafíos de la pequeña agricultura familiar frente a la globalización. Centro Latino Americano para el Desarrollo Rural (RIMISP), *Boletín Intercambio* No. 13.
- Cotlear, D. (1989). *Desarrollo campesino en los Andes*. Lima (Perú): Instituto de Estudios Peruanos.
- De Janvry, A.; M.Chiriboga, H.Colmenares, A.Hintermeister, G.Howe, R.Irigoyen, A.Monares, F. Rello, E.Sadoulet, J.Secco, T.v.d.Puijm & S.Varese. (1995). *Reformas del sector agrícola y el campesinado en México*. FIDA, Roma, e IICA, San José (Costa Rica).
- DGEC. (2009). *El Salvador–IV Censo Agropecuario 2007-2008–Resultados Nacionales*. Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía, San Salvador, El Salvador. <http://www.digestyc.gob.sv/>, <http://www.digestyc.gob.sv/BoletinIPC/Resultados%20Oficiales.pdf>.
- Echenique, J. (2006). Caracterización de la agricultura familiar. Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB, FAO. <http://www.rlc.fao.org/es/development/fao-bid/tlc/pdf/caracte.pdf>.
- Echenique, J y Romero, L. (2009). *Evolución de la agricultura familiar en Chile en el periodo 1997-2007*. FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Santiago (Chile).
- Eguren, F. (2003). La agricultura de la Costa peruana. *Debate Agrario* 35:1-38. CEPES, Lima, Perú. <http://www.cepes.org.pe/debate/debate35>.
- Escobar, J. (2001). The determinants of nonfarm income diversification in rural Peru. *World Development* 9(3): 497-508. [http://www.grade.org.pe/asp/brw\\_pub11.asp?id=463](http://www.grade.org.pe/asp/brw_pub11.asp?id=463).
- Fairlie, A. (2008). Asociaciones de pequeños productores y exportaciones de banano orgánico en el valle del Chira. *Boletín de Análisis de Políticas* 68, CIES. <http://cies.org.pe/analisis/68/>.
- FAO-BID. (2007). *Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe – Resumen ejecutivo* (F.Soto Baquero, M. Rodríguez Fazzone y C.Falconi, editores). FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Santiago (Chile). <http://www.rlc.fao.org/es/development/fao-bid/pdf/politicafafresu.pdf>.
- Gasques, J. García; Eliana T. Bastos & Miriam R.P. Bacchi (2009). Produtividade e fontes de crescimento da agricultura. Nota Técnica. Brasília: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Assessoria de Gestão Estratégica.
- Gasques, J. García; Eliana T. Bastos, Miriam R.P. Bacchi & Constanza Valdes. (2010b). Produtividade total dos fatores e transformações da agricultura brasileira: Análise dos dados dos Censos Agropecuários. En Gasques et al 2010a:19-44.

- Gasques, J. García; José Eustáquio Ribeiro Vieira Filho & Zander Navarro (editores). (2010ª). *A agricultura brasileira: Desempenho, desafios e perspectivas*. Brasília: IPEA. Disponible online en: [http://www.ipea.gov.br/082/08201004.jsp?ttCD\\_CHAVE=3273](http://www.ipea.gov.br/082/08201004.jsp?ttCD_CHAVE=3273).
- Gómez, R. (2008). Agricultura comercial moderna en el Perú. El caso de la agricultura de exportación no tradicional (1995-2007). En: SEPIA XII. *Perú: El problema agrario en debate*, pp. 499-552. Lima (Perú): SEPIA. <http://www.sepia.org.pe>.
- Hoffmann, R. & Marlon Gomes Ney. (2010). Evolução recente da estrutura fundiária e propriedade rural no Brasil. En Gasques et al 2010a:45-64.
- IBGE. (2009ª). *Censo Agropecuario 2006. Brasil, grandes regiões e unidades da Federação*. Instituto Nacional de Geografia e Estatística (IBGE), Rio de Janeiro. <http://www.ibge.gov.br/>.
- IBGE. (2009b). *Censo Agropecuario 2006. Agricultura Familiar: Primeiros resultados. Brasil, grandes regiões e unidades da Federação*. IBGE, Rio de Janeiro. <http://www.ibge.gov.br/>.
- Iguíñiz, J. (2006). Cambio tecnológico en la agricultura peruana en las décadas recientes: enfoques, resultados y elementos. En SEPIA XI. *Perú: El problema agrario en debate*, pp. 19-56. Lima (Perú): SEPIA. <http://www.sepia.org.pe>.
- INCODER. (2010). *Plan Estratégico 2008-2010 actualizado*. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Bogotá.
- INE. (2008). *Bolivia: Anuario Estadístico 2007*. La Paz (Bolivia): Instituto Nacional de Estadística.
- INEGI. (2007). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2006*. México (DF): Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).
- INEI. (2001). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud Familiar 2000*. Lima (Perú): Instituto Nacional de Estadística e Informática. <http://www.inei.gob.pe>.
- INEI. (2008). *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar – Indicadores de Resultado Identificados en los Programas Estratégicos – ENDES Línea de Base*. Lima (Perú): Instituto Nacional de Estadística e Informática. [http://desa.inei.gob.pe/endes/endes2008\\_inei\\_mef.html](http://desa.inei.gob.pe/endes/endes2008_inei_mef.html).
- INEI. (2009). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud Familiar 2008*. Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima, Perú. <http://www.inei.gob.pe>.
- INSP. (2007). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006*. Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), Secretaría de Salud, Cuernavaca, México.
- Levy, S. & Sweder van Wijnbergen. (1992). Maize and the Free Trade Agreement between Mexico and the United States. *The World Bank Economic Review* 6(3):481-502.
- Maletta, H. (1978). Perú ¿país campesino? Aspectos cuantitativos de su mundo rural. *Análisis* No.6, Lima.
- Maletta, H. (1979). El discreto encanto del campesinado. *Análisis* No.8-9, Lima, Perú.
- Maletta, H. (1999). Rural poverty in Brazil in the mid 1990s. Universidad del Salvador, Buenos Aires.
- Maletta, H. (2001). *Pobreza y desarrollo rural en Bolivia*. Universidad del Salvador, Buenos Aires. <http://ssrn.com/abstract=347720> (basado en Maletta & Antwandter 2000).
- Maletta, H. (2004). Tendencias mundiales de la seguridad alimentaria. *Debate Agrario* 37: 109-60. <http://www.cepes.org.pe/debate/debate37/debate.htm>, <http://ssrn.com/abstract=603081>.
- Maletta, H. (2010). Facts and debates on the future of the Amazon forest. *Parcerias Estratégicas* No.30. CGEE, Brasília, Brasil. <http://cgee.org.br/parcerias/>. Disponible en <http://ssrn.com/abstract=1509603>.
- Maletta, H. (2011). El pan del futuro: Cambio climático, agricultura y alimentación en América Latina. *Debates en Sociología* 34, PUCP, Lima, Perú. Ese número de la revista corresponde a 2009, pero fue publicado efectivamente en 2011. <http://ssrn.com/abstract=1823645>.
- Maletta, H. & Lars Antwandter. (2000). *Bolivia: Contribución a una estrategia de desarrollo productivo rural para la reducción de la pobreza*. BID, La Paz, Bolivia.
- Maletta, H. & Emiliano Maletta. (2011). *Climate Change, Agriculture and Food Security in Latin America*. En prensa. Multi-Scien-

ce Publishing, Brentwood (Essex, UK).

- Marañón, B. & Magda Fritscher. (2004). La agricultura mexicana y el TLC: El desencanto neoliberal. *Debate Agrario* 37:183-210. <http://www.cepes.org.pe/debate/debate37/debate.htm>.
- Maxwell, S. (1980). Marginalized colonists to the North of Santa Cruz: Avenues of escape from the barbecho crisis. En *Land, People and Planning in Contemporary Amazonia: Proceedings of the Conference on the Development of Amazonia in Seven Countries*, Cambridge, 23-26 September 1979 (editora: Françoise Barbira-Scazzocchio), pp. 162-165. Cambridge, U.K.: University of Cambridge, Centre of Latin American Studies.
- Navarro, Z. (2010). A agricultura familiar no Brasil: entre a política e as transformações da vida económica. En *Gasques et al* 2010:185-209.
- PNAD. (2009). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2009. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Brasília. <http://www.ibge.gov.br>, Sección "População".
- SARH-CEPAL. (1992). *Primer informe nacional sobre tipología de productores del sector social*. Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos de México y CEPAL, Mexico DF.
- Schejtman, A. (2008). Alcances sobre la agricultura familiar en América Latina. Documento de trabajo No.21, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, RIMISP, Santiago (Chile).
- Shanin, T. (1987). *Peasants and Peasant Societies*. Segunda edición (primera edición 1971). Oxford (UK): Blackwell Publishers.
- Soto Baquero, F.; Marcos Rodríguez Fazzone; & César Falconi. (2007). Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe. FAO, Oficina Regional para América Latina y El Caribe, Santiago, Chile. <http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/fao-bid/pdf/politicaf.pdf>.
- UN. (2009a). *World Population Prospects – The 2008 Revision Online Database*. <http://esa.un.org/unpp>.
- UN. (2009b). *World Urbanization Prospects – The 2009 Revision Population Database*. <http://esa.un.org/wup2009/unup/>.
- Valcárcel, M. (2002). Agroexportación no tradicional, sistema esparraguero, agricultura de contrata y ONG. *Debate Agrario* 34:29-44. CEPES, Lima, Perú. <http://www.cepes.org.pe/debate/debate34>.
- Wolf, E. (1966). *Peasants*. Upper Saddle River (New Jersey): Prentice Hall.
- Wong, S. & Carlos Ludeña. (2006). Caracterización de la agricultura familiar en Ecuador. FAO-BID.. <http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/fao-bid/tlc/pdf/ideecu.pdf>.
- Yúnez Naude, A. (2007). México: Políticas compensatorias para la agricultura familiar frente a los impactos del TLC. Informe final. Proyecto GCP/RLA/152/IAB, FAO, Oficina Regional, Santiago, Chile, y PRECESAM, Centro de Estudios Económicos del Colegio de México (<http://precesam.colmex.mx/>). <http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/fao-bid/tlc/pdf/polmex.pdf>.