

INFORME | 2010

# PROGRAMA DE CONOCIMIENTOS - HIVOS



## CAMBIO DE PERSPECTIVAS: AGRICULTORES DE PEQUEÑA ESCALA, MERCADOS Y GLOBALIZACIÓN

Sophia Murphy



**Hivos**  
people unlimited



# CAMBIO DE PERSPECTIVAS: AGRICULTORES DE PEQUEÑA ESCALA, MERCADOS Y GLOBALIZACIÓN

Documento de Trabajo

Sophia Murphy

Este trabajo es el primero de una serie que el Programa de Conocimientos “Productores de Pequeña Escala como Actores en el Mercado Globalizado” pretende producir sobre estos temas tan debatidos. Se está trabajando en nuevos documentos temáticos en Latinoamérica, África y Asia y organizando un conjunto de seminarios al respecto en Europa. Todos estos aportes son una invitación para que, quienes son parte del mundo de la agricultura y la alimentación, contribuyan con sus reflexiones y nuevas ideas. Para mayor información, se puede visitar las páginas web de IIED e HIVOS.

**Reconocimientos y Limitación de Responsabilidad.** La autora desea expresar su reconocimiento a Ethel del Pozo Vergnes y Bill Vorley por su colaboración. También agradece a Emily Alpert, Bruno Losch, Chris Moore, Stuart Clark, a muchos otros que se dieron tiempo para discutir estos temas con ella, y a Diego Muñoz y Marieke Hobbes por sus comentarios. La primera reunión global del Programa de Conocimientos ha aportado importantes ideas. El contenido de este trabajo corresponde a los puntos de vista de la autora, y no necesariamente representa las opiniones de IIED o de HIVOS.



# INDICE

<b>1. Introducción</b>	<b>6</b>
1.1 Metodología	6
<b>2. Tres definiciones</b>	<b>8</b>
2.1 Los agricultores de pequeña escala	8
2.2 La capacidad de adoptar una posición y tomar decisiones acertadas	10
2.3 Globalización	11
<b>3. El contexto de los debates en torno a los agricultores de pequeña escala y la globalización</b>	<b>13</b>
3.1 Cincuenta años de ideologías de mercado	13
3.2 Alimentando al mundo	16
3.3 Nuevo milenio, nuevos dilemas	17
<b>4. Ruptura: la crisis alimentaria</b>	<b>19</b>
<b>5. Argumentaciones</b>	<b>22</b>
5.1 La economía de ayer: la producción de pequeña escala como anacronismo	23
5.2 El motor de la reducción de la pobreza: una visión instrumental	23
5.3 Agro empresarios: buscando un lugar a la sombra	24
5.4 Los mercados y la población pobre: los agricultores de pequeña escala son buen negocio	25
5.5 La soberanía alimentaria y el derecho humano universal a la alimentación	26
Resumen de las argumentaciones acerca de la producción agrícola de pequeña escala	28
<b>6. Reflexiones finales: los dilemas venideros</b>	<b>29</b>
6.1 ¿Por qué la producción y los productores de pequeña escala siguen siendo importantes? Las expectativas para la agricultura de pequeña escala y para los pequeños productores ¿son acaso demasiado elevadas?	30
6.2 Una estrategia de salida. ¿El futuro de los PP estaría acaso en dejar la agricultura y buscar empleo en escenarios urbanos u otros en el extranjero?	32
6.3 ¿Mercados “PARA” la población pobre o mercados “DE” la población pobre? Formalidad vs. informalidad	33
6.4 ¿Dónde encajan los PP en los nuevos debates sobre comercio e inversión?	34
6.5 De “la participación” a “la capacidad de adoptar una posición y tomar decisiones acertadas”. ¿Cómo lograr que confluyan las expectativas de los PP y la realidad?	35
<b>7. A Modo de Conclusión</b>	<b>38</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>39</b>

# 1. Introducción

**El presente artículo esboza y describe de manera resumida el debate que tiene que ver con los agricultores de pequeña escala y sus relaciones con los mercados globalizados y en proceso de globalización. Documenta los puntos de vista en evolución, respecto a la agricultura de pequeña escala, en el marco del proceso de globalización. Para ello, analiza la percepción que se ha tenido de los agricultores de pequeña escala tanto con relación a las prioridades del desarrollo económico en general como con las políticas de seguridad alimentaria. También observa cómo se han desenvuelto estos agricultores frente a estos cambios. Recurre a cinco extensas argumentaciones que ilustran las perspectivas que tienen los diferentes actores sobre los agricultores de pequeña escala en el contexto de los mercados en proceso de globalización. El análisis explora asimismo de qué manera la crisis alimentaria mundial de 2007-2008 y sus secuelas han puesto en entredicho tales argumentaciones.**

Hoy en día, la agricultura y seguridad alimentaria global ocupan un lugar más importante en la agenda internacional del desarrollo que en cualquier otro momento de los últimos 30 años. Ya sea desde la perspectiva de la producción, las cadenas de valor o los derechos humanos, existe una preocupación creciente en los gobiernos, las industrias agrícolas, las organizaciones de agricultores, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los donantes por desarrollar nuevas estrategias en función de sus propios intereses y visiones. Este documento aporta una primera contribución a una descripción sucinta de este debate que, después de la crisis de 2007-2008, está revelando nuevos puntos de vista.

Durante los últimos diez años, los cambios más trascendentales se refieren al viraje del poder económico político de un eje Norte-Sur para dar lugar a un flujo de inversión y producción Sur-Sur. El acelerado crecimiento demográfico urbano, mayores ingresos y cambios en los modelos de consumo ejercen mayor presión en los recursos naturales para hacer frente al crecimiento económico en los países en vías de desarrollo.

Se debate en torno al rol de las organizaciones de productores, gobiernos y empresas en la construcción de mercados globales y regionales que funcionen mejor en favor del desarrollo. Cada organización tiene sus propias presunciones y recomendaciones sobre los riesgos y oportunidades para los agricultores de pequeña escala. ¿Deberían, las organizaciones de productores y sus federaciones, concentrarse en los enfoques que reconocen sus derechos como ciudadanos o en enfoques de mercado que reconocen la naturaleza empresarial de la agricultura de los pequeños productores? ¿Debe el gobierno retomar su rol tradicional en la reglamentación de los mercados, considerando las incertidumbres de la economía global? ¿Pueden las firmas internacionales cambiar sus modelos empresariales para incluir a los agricultores de pequeña escala en relaciones comerciales justas y equitativas? ¿Qué desean los propios productores de pequeña escala? ¿Y sus comunidades?

Para que los pequeños productores y sus organizaciones adopten una posición y tomen decisiones acertadas frente al complejo contexto del mercado globalizado actual —es decir para que desarrollen estas capacidades— es necesario que tengan conocimiento y estén en condiciones de organizar sus intereses y dar pasos efectivos. Pero también es imperativo ampliar y darle una nueva forma al debate. Estos son los objetivos centrales del Programa de Conocimientos “Productores de Pequeña Escala como Actores en el Mercado Globalizado”, coordinado por el Instituto Humanista de Cooperación al Desarrollo (HIVOS), con sede en Holanda, el Instituto Internacional de Desarrollo y Medioambiente (IIED), con sede en el Reino Unido, el Centro de Investigación Mainumby, con sede en Bolivia, y una Red Global de Aprendizaje. Esta investigación es una primera contribución para el logro de estos objetivos.

## 1.1 Metodología

El presente documento parte de la revisión de un conjunto de referencias bibliográficas acerca de los agricultores de pequeña escala y mercados en proceso de globalización. La información

proviene de conversaciones con productores de pequeña escala y personas que trabajan con ellos, a saber: académicos, personal de ONGs de desarrollo, organizaciones intergubernamentales y del sector privado. También se recopiló información de las mesas redondas regionales que se llevaron a cabo en América Latina, África y Asia entre agosto de 2009 y febrero de 2010. Esto permitió la inclusión de las percepciones y opiniones de los agricultores de pequeña escala y sus organizaciones, de empresarios de la agroindustria, investigadores nacionales de las universidades y escuelas de negocios, así como de OSC. Más que una revisión sistemática de la bibliografía sobre productores de pequeña escala, este documento pretende ofrecer una síntesis de opiniones, con una perspectiva histórica de las tendencias y puntos de vista en evolución.

Se definen tres términos en particular: “agricultor de pequeña escala”, “la capacidad de adoptar una posición y tomar decisiones acertadas” y “globalización”. El análisis luego se centra en la forma en que han evolucionado los puntos de vista acerca del mercado en los últimos 50 años, en cómo han cambiado esos mercados (especialmente como resultado de la globalización), en la perspectiva que se tenía de los productores de pequeña escala en los diferentes momentos de esta evolución y de qué manera ellos mismos evalúan los riesgos y oportunidades que enfrentan en los mercados hoy en día. En este documento se agrupan las opiniones y marcos analíticos en las argumentaciones a fin de ofrecer un panorama general de los distintos puntos de vista respecto a la manera en que los mercados trabajarían a favor –o en contra– de los intereses de los pequeños productores. Concluye con algunas reflexiones sobre temas que han perdido o ganado perfil luego de la crisis alimentaria global del 2007-2008, y sugerencias sobre dónde debería centrarse ahora el debate.



## 2. Tres definiciones

**Esta sección estudia tres definiciones: agricultores de pequeña escala, la capacidad de adoptar una posición y tomar decisiones acertadas, y globalización.**

### 2.1 Los agricultores de pequeña escala

Se utilizan muchos términos para hacer referencia a los agricultores de pequeña escala, entre ellos “pequeño productor” y “productor familiar”. En este documento se utiliza el término agricultor de pequeña escala para enfocar la naturaleza de la producción en finca más que el tamaño de la parcela de tierra, como se explica en la definición que sigue.

Se estima que hay alrededor de 450 millones de fincas de pequeña escala en el mundo, según el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), que las define como fincas con una extensión de 2 hectáreas de tierra o menos (FIDA, 2008). Se cree que estos 450 millones de fincas sostienen a una población de cerca de 2.2 billones de personas (Singh, 2009) y corresponden a alrededor del 85% de las fincas del mundo. Estas cifras se citan ampliamente en la bibliografía sobre agricultura de los países en vías de desarrollo y se constituyen en una especie de punto de partida para gran parte de los estudios publicados.

Si bien el tamaño de la parcela de tierra es útil como muestra de la producción de pequeña escala, no es una definición universal. En cualquier área rural dada existen fincas pequeñas y grandes y, cuando uno se refiere a una finca pequeña, ya sea en el contexto local o en el nacional, podría estar hablando de una piara de 40 vacas lecheras en Baviera, o bien de una hacienda industrial de maíz o soya en una superficie de 2 ó 4 kilómetros cuadrados de praderas en los Estados Unidos. Estas haciendas minimizan la vasta mayoría de las fincas de gran parte de los países en vías de desarrollo. Al mismo tiempo, algunas fincas pequeñas son mucho más prósperas que otras industriales mucho más grandes de la misma región o país. En los Estados Unidos, las extensiones de tierra más grandes tienden a ser propiedad de las haciendas ganaderas industriales de la parte oeste del país. Al mismo tiempo, algunas de estas haciendas están entre las económicamente menos exitosas. Más aún, la producción de pequeña escala no necesariamente se hace en tierras propias. La ganadería lechera de la India, por ejemplo, incluye a una extensa población sin parcelas propias, así como a muchos agricultores con tierra que son marginales y de escasa envergadura. Estos dos grupos en conjunto poseen entre 60% y 80% de las cabezas de ganado del país (Singh, 2009). Una definición que tome como base únicamente la propiedad de la tierra estaría dejando de lado a importantes grupos de los agricultores de pequeña escala.

Para explicar por qué los agricultores de pequeña escala han recibido tanta atención de las agencias de desarrollo son necesarios indicadores complementarios. De un modo u otro, estos indicadores abordan el tema de la marginalización en términos de la geografía, los activos, los recursos, los mercados, la información, la tecnología, el capital, y otros que no incluyen la tierra.

A menudo los productores de pequeña escala se encuentran marginados por su falta de acceso a buenos insumos, entre los que se incluyen: tierra y semillas de buena calidad, y tecnologías inteligentes (por ejemplo para riego). La falta de acceso a los mercados de capital, el crédito y la información, tanto acerca de las condiciones de cultivo como de los mercados, son al mismo tiempo áreas que marginan a los productores de pequeña escala. Juntos limitan la capacidad de los productores de correr riesgos y reducen su campo de acción para lograr una ganancia o utilidad.

La marginación también es el resultado de la distancia de los mercados, tanto para adquirir insumos como para vender las cosechas y otros productos. Según una investigación de Oxfam, se estima que 45% de las comunidades agrícolas en los países pobres se encuentran a más de cuatro horas de distancia, en vehículo motorizado, del pueblo más próximo con mercado (Oxfam International, 2009). La falta de acceso al transporte motorizado profundiza el aislamiento.

La marginación se relaciona al mismo tiempo con la inseguridad alimentaria. Un examen reciente de la bibliografía sobre agricultores marginales, encargada por la ONG Concern



International, señalaba entre otros que:

Definimos a los agricultores marginales como las personas que “cultivan y sin embargo tienen hambre”. Estas son personas para quienes la agricultura es la principal actividad para su subsistencia, pero que no poseen activos suficientes para producir un excedente con sus actividades agrícolas, y cuyas actividades no agrícolas no son lo bastante estables o bien remuneradas como para atenerse a adquirir en el mercado los alimentos para un consumo adecuado (Kent y Poulton, 2008).

De hecho, la mayoría de los agricultores de pequeña escala son compradores netos de alimentos, lo cual genera una relación ambigua con los precios de los alimentos. Los precios más elevados son algo bueno, si esa elevación es captada por el productor de pequeña escala; pero, si el costo de su adquisición de alimentos familiares se incrementa, con el paso del tiempo será necesario medir el resultado neto de ello. Si la elevación en los precios de alimentos es a corto plazo y se puede soportar –lo cual puede compensarse con ventas más rentables– tiene implicaciones muy distintas a las que tendría una elevación de los precios al consumidor que empuja a la familia hacia un estado de indigencia, a pesar del posible incremento de sus ingresos.

Todo lo anterior sugiere que los agricultores de pequeña escala corresponden al mismo tiempo a un amplio subconjunto de los agricultores del mundo y a un vasto subconjunto de la población del área rural en situación de pobreza. Los agricultores de pequeña escala y las personas que viven en la pobreza son categorías que se superponen, pero no son iguales. Si bien alrededor de 75% de los 1.2 billones de personas más pobres del mundo viven en zonas rurales, ni todas ellas son agricultores de pequeña escala, ni todos los agricultores de pequeña escala son pobres.

Entender la heterogeneidad de la categoría es de importancia crítica para efectuar un análisis atinado de los riesgos y oportunidades que ofrecen los mercados en proceso de globalización. La heterogeneidad afecta tanto el grado de orientación hacia el mercado como los niveles de vulnerabilidad frente al riesgo y la competitividad (Fundación Syngenta, 2009).

David King, Secretario General de la Federación Internacional de Productores Agrícolas (FIPA), sugiere incluso que el productor más marginal sea excluido de la definición profesional de “agricultura” cuando señala que:

Los agricultores de pequeña escala no se constituyen en un grupo homogéneo. Hay muchos grupos de agricultores de pequeña escala. Existe un grupo que ni siquiera está constituido por agricultores: se trata de personas que van al monte y cultivan algo para sobrevivir. No son agricultores en el sentido profesional. Para este grupo debe elaborarse una política clara de empleo rural a fin de encontrar para ellos oportunidades que les permitan dejar la agricultura (King, 2005).

Steve Wiggins, economista agrícola, explica algo similar:

... el desarrollo de los pequeños productores probablemente no beneficiaría directamente a más del veinticinco por ciento más próspero de los pequeños agricultores: los que tienen un poco más de tierra y recursos que sus vecinos pobres en tierras (Wiggins, 2009, p. 3).

Esto plantea el complicado problema de la *viabilidad*, como criterio para diferenciar entre los agricultores de pequeña escala. Establecer una línea divisoria entre agricultores “viables” y “no viables” no es para nada fácil, tal y como lo pueden atestiguar inclusive los administradores agrícolas de países desarrollados. Las condiciones cambiantes del mercado y los diferentes tipos de apoyo con insumos o los regímenes reguladores cambiarían la composición del grupo de agricultores viables.

Si bien la cantidad y calidad de activos materiales que están a disposición de los productores son de importancia crucial, los activos no materiales –entre ellos la capacidad de coordinar los diferentes aspectos de la producción o comercialización– son aún más importantes para que ingresen y permanezcan en los mercados<sup>1</sup>. Esto nos lleva a nuestro segundo concepto de interés: la capacidad de adoptar una posición y tomar decisiones acertadas.

---

<sup>1</sup> Una herramienta conceptual interesante para tratar de integrar los diferentes tipos de activos es el Marco de los Medios de Vida Sostenibles del DFID. <http://www.nssd.net/pdf/sectiont.pdf>

## 2.2 La capacidad de adoptar una posición y tomar decisiones acertadas

En el contexto de los mercados y la globalización, este concepto se refiere a la capacidad de los productores de pequeña escala y sus organizaciones de adoptar una posición en el mercado y tomar decisiones acertadas para defender sus intereses y actuar a partir de tales decisiones. Otra forma de pensar acerca de ello es recurriendo a la idea de los derechos, formulada por Amartya Sen (Sen, 1982). Para Sen, el desarrollo debería enfocarse en la posibilidad de vivir una vida digna; es decir que las personas tengan control sobre su destino.

La mayor parte del análisis y comentario sobre la capacidad de los pequeños productores de adoptar una posición y tomar decisiones acertadas se ha centrado en su organización económica en forma de cooperativas y en “cooperar para competir”. Es ampliamente aceptado que inclusive los productores de muy pequeña escala pueden prosperar económicamente si se organizan de manera efectiva. Por ejemplo, 6 mil productores de muy pequeña escala, de la región amazónica peruana cercana a Bolivia, donde no hay caminos, han creado sistemas de cobro que les permiten ingresos de \$us10 millones anuales por ventas. Éste es el caso de CECOVASA (Central de Cooperativas del Valle de Sandia) y muchas otras empresas sociales del Perú (Remy, 2007). Concentrarse en el producto adecuado, lograr la cantidad y la calidad adecuadas y organizar a los productores son todos factores importantes que garantizarían el acceso y participación de largo plazo en el mercado a muchos productores de pequeña escala.

Pero, para que los pequeños productores adopten una posición y tomen decisiones acertadas, se requiere mucho más que una organización económica, pues abarca su capacidad de organizarse y actuar en forma eficaz para garantizar su auto determinación. En los ámbitos de la agricultura y los alimentos, donde intervienen tantos actores, fortalecer los medios para que los productores de pequeña escala y personas que trabajan y comercian con ellos adquieran esta capacidad permitirá una ampliación del debate para incorporar nuevas opiniones y niveles más profundos de comprensión a partir de esta variedad de actores. Para enfocarse en ello se requiere asimismo un análisis político de la manera cómo los ciudadanos y la sociedad civil –distintos aunque indudablemente relacionados con los gobiernos y el sector privado– configuran los resultados de las políticas.

También requiere necesariamente poner atención a lo que dicen los pequeños productores y sus organizaciones, por qué desarrollan sus argumentos y el contexto en el cual los expresan. Requiere poner atención a temas de voz y representación: quién habla a nombre de quién y a quién se está dejando de lado. Implica buscar deliberadamente a los productores que, debido a una variedad de razones (género, casta, identidad étnica, etc.), han quedado excluidos de las organizaciones de productores. Un serie de importantes grupos –trabajadores agrícolas (que pueden o no cultivar al mismo tiempo la tierra para su propia sobrevivencia), mujeres en muchas sociedades, migrantes, o grupos tradicionalmente marginados (en algunos casos, los indígenas, o miembros de tribus minoritarias)– son silenciados en las reuniones comunitarias, o son ignorados por las asociaciones establecidas de productores.

Los estudios realizados por Susan Joeques (Fontana *et al*, 1998) sobre mujeres de Bangladesh, por ejemplo, señalan que si bien en las comunidades existía una considerable insatisfacción por la manera cómo los programas de ajuste estructural se traducían en políticas gubernamentales en los años 80, muchas mujeres jóvenes acogieron la creación de zonas de procesamiento para exportación, particularmente porque les brindaba (cierta) independencia económica y la oportunidad de dejar el hogar de los padres por una razón distinta al matrimonio. Este efecto es sumamente importante en cuanto se refiere a adquirir la capacidad de adoptar una posición y tomar decisiones acertadas, pero podría fácilmente pasarse por alto si se consulta exclusivamente con ONGs y grupos comunitarios establecidos. Las ONGs en general eran críticas a las consecuencias económicas de permitir la inversión extranjera libre de impuestos en zonas donde no se aplicaban las leyes laborales del país. En las comunidades afectadas había muchas personas (las familias de las mujeres jóvenes, por ejemplo) que no estaban conformes con la independencia que adquirirían las mujeres al ganarse el sustento trabajando fuera del hogar. En la vida tradicional de Bangladesh, los hombres aún mantienen un severo control sobre la vida de las mujeres.

Sietze Vellema de la Universidad de Wageningen esbozó tres componentes de la capacidad de adoptar una posición y tomar decisiones acertadas, en su discurso a los participantes en la reunión del Programa de Conocimientos (abril de 2010): desempeño, proximidad y política. Para aumentar esta capacidad, los agricultores tendrán que producir adecuadamente (y como equipo, no sólo como individuos, porque rara vez un logro individual es suficiente); tienen que

encontrar maneras de estar cerca (o más cerca) a sus principales consumidores; y van a tener que analizar sus dilemas. El primero, sugiere Sietze, implica encontrar formas de capitalizar la base existente de conocimiento. Las normas provienen de afuera, e ignoran aquello que los agricultores ya conocen. Comenzar con normas es posible que no tenga los mejores resultados para los agricultores. La proximidad se refiere al tema de cómo y cuándo pagar a los agricultores. La comercialización requiere el acopio de los productos, pero los mecanismos para ello no son obvios. A menudo los agricultores son demasiado pobres para esperar que les paguen, de modo que manejar el flujo de caja en el esfuerzo colectivo de acopio y comercialización sería un desafío. La política se refiere a la necesidad de acción concertada más allá del mercado mismo.

## 2.3 Globalización

El término “globalización” se utiliza para referirse a varias cosas. Primero, para designar una serie de cambios tecnológicos que han transformado las comunicaciones, alimentación y recuperación de datos, almacenamiento y transporte. Como resultado de ello la información puede compartirse más o menos de manera instantánea en todo el planeta a muy bajo costo. Un artículo perecedero, por ejemplo una caja de camarones o vainitas, puede cosecharse y empacarse en Tailandia o Kenia y venderse a un consumidor en Londres o París en 24 horas. Ahora es posible, para la agricultura, administrar cadenas globales de suministro para exportar productos agrícolas perecederos (comúnmente llamados no tradicionales) por todo el mundo.

Segundo, la globalización se apoya en una serie de cambios en las políticas, vinculados con una perspectiva del comercio y de la inversión de capital, para la cual un mercado mundial único es la salida más eficiente (y por lo tanto, deseable); y hacia ello encamina las decisiones económicas. Las políticas económicas que han acompañado a la globalización han llevado a la mayoría de las economías del mundo a acuerdos de libre comercio (ya sea bilaterales, regionales o multilaterales), a la desregulación de los movimientos de capital y hacia una apertura históricamente muchísimo mayor a la inversión extranjera directa. La cooperación al desarrollo, las resoluciones y mandatos de la ONU, y las condiciones para los préstamos privados y públicos han ejercido una significativa presión en los países para que liberalicen sus economías y flexibilicen sus normativas sobre áreas tales como los flujos de capital. Estos puntos de vista económicos no se constituyen en el único paquete de posibles políticas que acompañarían los cambios tecnológicos descritos anteriormente. Se trata, más bien, de opiniones que eran dominantes y que ahora están firmemente relacionadas con el término globalización.

En tercer lugar, la globalización ha dado lugar a un viraje cultural. El término se relaciona con un estilo de vida que ha resultado ubicuo, al vincular por ejemplo a Río de Janeiro con Hong Kong, y a Londres con Nairobi. La revolución tecnológica de las comunicaciones y el resultante acceso a la información para billones de personas, y no sólo para los pocos que puedan darse el lujo de viajar, ha causado un profundo efecto en las expectativas sociales en todo el mundo. Esta globalización de las expectativas es tanto económica (relacionada con el trabajo que las personas quieren hacer y con cuánto creen que deben ganar) como cultural (qué música escuchar, qué comida comer, y las definiciones de lo que se considera “buena vida”). Los agricultores de pequeña escala viven una vida que está muy lejos de los ideales representados en este paquete de “buena vida”, y esto profundiza las presiones sobre las comunidades rurales, pues el éxito suele medirse en términos de lograr su traslado a la ciudad, cuando no a un país extranjero industrializado (Sumberg, 2006, p. 26). En cierto sentido, esta realidad es sólo la manifestación última de la tendencia que ha atraído a generaciones de pobladores rurales hacia la vida urbana, a medida que los países se industrializan. Pero la globalización ha acelerado el proceso, homogenizado el resultado y cambiado las reglas fundamentales. Particularmente en el África subsahariana, muchos comentaristas han tomado nota del fenómeno de la migración rural-urbana que no está relacionado con la oportunidad económica (hay muy pocos empleos en las ciudades) sino más bien con otros factores, como el acceso a servicios sociales y el avance hacia un estilo de vida diferente a la agricultura, que se considera atrasada (p.e. Losch, 2009). No obstante, es bastante evidente que trasladarse a la ciudad mejorará el ingreso de una persona y de manera más general su nivel de vida.

Estos tres aspectos de la globalización interactúan entre sí y se refuerzan unos a otros. Han creado distintos desafíos –aunque relacionados entre sí– que son significativos para los países en vías de desarrollo. Observadores como Bernard Losch (2008) han documentado las limitadas oportunidades de empleo disponibles para quienes dejan la tierra con la finalidad de lograr ingresos, y la imposibilidad de absorber tan siquiera una pequeña porción de esta fuerza laboral a través de su emigración hacia países industrializados. Esta situación está forzando

a los encargados de formular políticas a buscar la manera de concentrarse en la creación de medios de vida en las áreas rurales de los países en vías de desarrollo (Parsons, 2009; Bachetta *et al*, 2009).

Teniendo en mente estas definiciones, ¿de dónde provienen los debates de hoy sobre los agricultores de pequeña escala, sus fortalezas y debilidades? A continuación se analiza la evolución del lugar que ocupan los productores de pequeña escala en los debates sobre el desarrollo nacional y la seguridad alimentaria.

# 3. El contexto de los debates en torno a los agricultores de pequeña escala y la globalización

**Esta sección revisa la evolución del debate en cuanto a la manera en que se ha proyectado la participación de los agricultores de pequeña escala en los mercados, a través de las diferentes lentes políticas y económicas. También analiza la evolución de ideas y los grandes temas del debate en lo concerniente a la agricultura y los alimentos.**

## 3.1 Cincuenta años de ideologías de mercado

La que sigue es una breve descripción de las ideologías de mercado de las últimas cinco décadas más o menos, a partir de los años 60. Si bien se refiere a las tendencias, no se trata de una relación exhaustiva. La idea es contribuir a trazar un mapa de la evolución en la percepción, por parte de las voces dominantes comprometidas con la política del desarrollo, de los agricultores de pequeña escala en el contexto de los mercados de productos agrícolas de comercialización al por mayor.

*Los 60 y los 70. El estado sabe más: el peso de la industrialización sobre las espaldas de la agricultura*

En la mayor parte del África y en partes de Asia, la década de 1960 fue un periodo de descolonización. América Latina había sido descolonizada mucho antes, en el siglo XIX y, en muchos casos, el poder colonial había sido reemplazado por una versión propia de éste. Las personas de ascendencia europea mantuvieron el poder político y económico mientras que los pueblos indígenas eran marginados e incluso totalmente excluidos de la vida política. En los 60, en muchas partes de América Latina, Asia y África se vivieron movimientos revolucionarios y luchas políticas. En gran parte del mundo en desarrollo, los gobiernos eran dictaduras militares o gobiernos vigorosamente nacionalistas. El control se mantuvo inalterablemente en el centro. Muchos gobiernos eran encabezados por antiguos líderes guerrilleros, hombres (y, en contadas ocasiones, mujeres) que habían impulsado la independencia. En esta época, las mayores concentraciones de pobreza estaban en Asia. Muchos países africanos tenían bastante riqueza debido a sus ingresos por la exportación de productos de venta al por mayor, entre ellos minerales, metales y productos agrícolas; pero la distribución de la riqueza no era una gran preocupación. Los poderes europeos, que otrora habían sido los gobernantes coloniales, seguían comprando estos artículos y productos para usarlos en sus economías nacionales.

Muchos países en vías de desarrollo heredaron de la época colonial una estructura agrícola y un marco institucional que dividió la agricultura en dos categorías. Había grandes haciendas generalmente de cultivos de exportación que, con bastante frecuencia, estaban a cargo de quienes habían llegado con el poder colonial; aunque, en algunos países, los expatriados eran expulsados y las tierras y empresas relacionadas con ellos nacionalizadas o de lo contrario expropiadas. En América Latina, los hacendados eran personas criadas en el país y no así expatriados, pero por lo general descendían de colonizadores. La segunda corriente estaba compuesta por pequeños productores que, en la mayoría de los casos, conformaban la vasta mayoría de la población. Producían alimentos, eran la mano de obra de las plantaciones y, en algunos casos, también cultivaban productos de exportación como café y cacao en parcelas muy pequeñas de sus propias tierras.

Por esta época, los gobiernos ejercían un fuerte control centralizado en la agricultura y los mercados agrícolas. Entre las políticas más frecuentes estaba la fijación de precios de los alimentos básicos, la administración de su suministro, el subsidio de los insumos y el control de ventas, tanto en los mercados nacionales como en los de exportación. Más que beneficiar a la agricultura, los gobiernos tendían a centrarse en los mercados urbanos y el objetivo de las políticas era mantener los precios de los alimentos en un nivel bajo. En otras palabras, los



productores agrícolas de pequeña escala efectivamente subsidiaban la industrialización y la urbanización. Los gobiernos patrocinaban cooperativas y sindicatos en busca de apoyo social y político del electorado rural, organizando (pero también controlando) a los productores. Por lo general se pensaba que las poblaciones rurales son menos reactivas frente a la represión política que las poblaciones urbanas, que comúnmente tenían más educación y eran más prósperas. En algunos casos, la mayoría de la población pobre de las zonas rurales vivía en condiciones casi feudales, donde los terratenientes ricos tenían la mejor tierra y monopolizaban el acceso a los insumos agrícolas, al mismo tiempo que decidían dónde construir infraestructura como caminos y vías férreas. En otros casos, el estado estableció empresas o renovó estructuras coloniales que controlaban la distribución y venta de los productos agrícolas de comercialización al por mayor (especialmente los destinados a la exportación como el tabaco en Malawi, o alimentos básicos como el arroz en gran parte de Asia y el maíz en el este y el sur de África).

Unos cuantos países experimentaron serios intentos de lograr cambios por medio de reformas agrarias y una redistribución más equitativa de la riqueza. Tales programas estaban fuertemente relacionados con las revoluciones comunistas de Rusia y China. El programa implementado en Tanzania, por ejemplo, tenía una sólida influencia de la ideología socialista, así como los programas de reforma agraria implementados en Cuba, Bolivia, Etiopía y Zambia durante este período. Con o sin reforma agraria, la mayoría de las otrora colonias recién independizadas centralizaron el control de la agricultura. Rara vez la tierra redistribuida era entregada a los agricultores para que la administraran según su criterio. Muchos gobiernos estipulaban qué cultivos producir, qué precios se pagarían y también restringían el movimiento de la población entre asentamientos y entre áreas rurales y urbanas.

### *Los 80: no hay alternativa*

A fines de la década de 1970 y principios del decenio 1980-90, una serie de crisis sacudieron tanto el mercado global como a los nacionales. Muchos países en vías de desarrollo ya no podían darse el lujo de continuar con sus políticas. Los programas eran costosos, la corrupción era un problema y muchas de las intervenciones del estado eran impopulares, especialmente en África, donde ignoraban a los productores y sus intereses. El empeño en la estabilidad de precios (la cual de todos modos era bastante difícil de lograr) provocó un descenso en los precios de los productos, desalentó la inversión en la productividad e incrementó la demanda de importación de alimentos. Un fuerte impulso de la comunidad de donantes, particularmente de las instituciones financieras multilaterales (el Banco Mundial y el FMI) y de una serie de donantes bilaterales para desregular y alentar la actividad del sector privado dio lugar asimismo a un renovado énfasis en las exportaciones. En algunos casos esto provocó una depresión en los precios como resultado de un significativo aumento de la producción (Banco Mundial, 2007, p. 133).

En ese periodo, los mercados globales de productos también experimentaron un cambio. Los acuerdos internacionales sobre comercialización de productos al por mayor —cuyo éxito de todos modos era desigual en la década de 1970 y principios de los 80— cedieron ante la fuerte oposición de algunos de los países consumidores más grandes (Estados Unidos y países de Europa Occidental) y en gran parte se dejaron de lado. Los precios de muchos productos agrícolas de comercialización al por mayor declinaron, lo cual redujo las ganancias en divisas, en el mismo momento en que muchos países en vías de desarrollo veían cómo las tasas de interés sobre sus préstamos se iban por las nubes. La escasez de moneda extranjera fue exacerbada en gran parte por la devaluación de las monedas de la mayor parte de los países en vías de desarrollo debido al ajuste estructural; de tal modo que incluso el incremento de las ventas por exportaciones aportaba menos divisas extranjeras.

Algunos de los países que liberalizaron su agricultura durante este periodo hicieron avances significativos contra la pobreza: por ejemplo China. Otros experimentaron mayores desigualdades y un deterioro real en sus condiciones de vida; lo cual afectó tanto a las poblaciones rurales como a las urbanas. En casi todos los casos, las políticas económicas de esa década (1980) incrementaron una migración ya constante de las áreas rurales. Esta migración refleja tanto las mejoras en las condiciones rurales como el abandono de la tierra en busca de otros empleos, al igual que el deterioro de las condiciones, que obliga a la fuerza laboral a buscar empleo en otros lugares. Incluso en China, donde las condiciones de vida en las áreas rurales mejoraron significativamente, la brecha entre los ingresos de las poblaciones urbanas y rurales se hizo más grande (y siguió creciendo).

Con el cambio en la forma de ver el desarrollo en este decenio, los agricultores de pequeña escala pasaron a ser “los pobres”: el propósito de los programas de desarrollo diseñados para



desplazarlos hacia otros oficios. No eran ni ciudadanos (como en cierto sentido lo fueron cuando los gobiernos nacionalistas, por lo general estados de un solo partido, los veían como un bloque de votantes) ni agentes económicos independientes (a menos que generaran productos para exportación). La producción de alimentos para los mercados nacionales se consideraba una ocupación atrasada que requería modernizarse y, en todo caso, excesivamente subcapitalizada como para ofrecer potencial de desarrollo.

### *Los 90: Dinero y mercados*

Las erogaciones en la agricultura no comenzaron a declinar realmente hasta fines de la década de 1980 y principios de 1990. Pero, desde entonces cayeron de manera espectacular. En ese periodo, la retórica del desarrollo se concentraba en las iniciativas del sector privado y, cuando éstas parecían inadecuadas, en asociaciones público-privadas. Cualquier mención de la agricultura fuera de estos marcos era sofocada para señalar que la agricultura era igual que cualquier otra mercancía, aunque menos rentable que la mayoría, con excepción de los mercados en acelerada expansión para productos no tradicionales de comercialización al por mayor, como la horticultura y los mariscos.

En 1996, la FAO fue la anfitriona de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. En ese momento, en la retórica oficial, seguridad alimentaria era prácticamente sinónimo de comercio global en mercados abiertos. Cuando se reconocían los fracasos del mercado, se asumía que las “medidas para flanquearlos” eran suficientemente compensatorias (Murphy, 2009).

Una economía de comercio abierto, monedas convertibles y un sector privado liberalizado –que había ayudado a llevar al poder a nuevos gobiernos en la década de 1980 a lo largo y ancho de gran parte del mundo industrializado– se plasmó en una serie de acuerdos comerciales y de inversión. En 1994, Canadá, los Estados Unidos y México firmaron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), un acuerdo de comercio e inversión de largo alcance que, a diferencia del Mercado Común Europeo, prácticamente ignoraba la integración social (y deliberadamente no levantó las restricciones en la migración); pero promovía una profunda integración de las economías de los tres países de maneras alternativas. Asimismo, en 1994 quienes suscribieron el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) también firmaron los Acuerdos de la Ronda de Uruguay (URA) que entrarían en vigencia el 1º de enero de 1995. Entre estos acuerdos se incluía uno para establecer la Organización Mundial del Comercio (OMC). Asimismo, los URA incluían un Acuerdo sobre la Agricultura, que explícitamente introducía al sector en el sistema de comercio multilateral, de donde antes había sido excluido por medio de varias excepciones y exenciones a los acuerdos que abarcaban todo el comercio de las demás mercancías.

Simultáneamente, en la serie de conferencias y cumbres de la ONU que caracterizaron la década se hizo evidente un tipo más bien distinto de retórica en torno a la agricultura, los agricultores de pequeña escala y el rol de los mercados: la Cumbre de la Tierra (o Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo), cuyo resultado incluía un capítulo sobre la agricultura sostenible y el desarrollo rural (Agenda 21, capítulo 14), y otro sobre los agricultores como grupo principal (Agenda 21, capítulo 32); la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; la Convención sobre la Diversidad Biológica; la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social; la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Pekín; así como conferencias de la ONU sobre los Derechos Humanos, Población y Vivienda. Se abordaron asimismo temas relacionados con los límites ambientales al crecimiento, problemas de consumo inadecuado (tanto excesivo como insuficiente) y preocupaciones sobre las nuevas tecnologías, como la ingeniería genética, aunque el tratamiento de las finanzas y la economía en estos eventos se circunscribió a funcionarios de comercio y finanzas (mayormente ausentes). Los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil que se reunieron en estos eventos sistemáticamente alegaron necesidades (o potencial) de la agricultura y el desarrollo. Se promovió la cultura e identidad de los agricultores y campesinos y su nexa con la tierra. Si los demás ponen el énfasis de sus demandas en los derechos económicos y su papel como agricultores “profesionales”, este grupo se concentra en la cultura y el desarrollo comunitario y se auto denomina de “labradores, campesinos o paisanos”.

El lenguaje cambia todo el tiempo a nuestro alrededor. Éramos campesinos históricamente. Luego, cuando ese término cobró un significado de “atrasado”, nos convertimos en “agricultores”. En estos días, “agricultor” tiene una connotación de ineficiencia y se nos alienta con fuerza a modernizarnos, a vernos como gerentes, gente de negocios o empresarios capaces de manejar extensiones cada vez más grandes de territorio. Pues

bien, yo soy agricultora y campesina. Aprendí que tengo mucho más en común con los campesinos que con algunos de mis vecinos de la agroindustria. Reivindico el término campesino porque creo que lo pequeño es más eficiente, es socialmente inteligente y está orientado a la comunidad. Campesino es sinónimo del tipo de agricultura y comunidades rurales que nos esforzamos por construir (Karen Pedersen, ex presidenta del Sindicato Nacional de Agricultores [Canadá]. En Grupo ETC, Comunicado No 102, Noviembre de 2009).

Con estos modelos económicos como telón de fondo, los puntos de vista sobre seguridad alimentaria han seguido cambiando a lo largo del periodo pos Segunda Guerra Mundial.

### 3.2 Alimentando al mundo

Una clasificación simple de cómo se ha enfocado el tema de la seguridad alimentaria durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial sugiere tres amplios encabezamientos que siguen un orden más o menos cronológico: seguridad alimentaria como problema de abastecimiento; seguridad alimentaria como problema de distribución; y seguridad alimentaria como problema de acceso. Desde luego, estos enfoques de la seguridad alimentaria no se suceden entre sí de una manera simple. Coexisten e interactúan y se configuran mutuamente. Pero es posible hacer seguimiento a un viraje general en las prioridades de las políticas públicas en el tiempo, a partir de estos epígrafes. En cada caso se evidencia un papel diferente para los agricultores de pequeña escala.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la seguridad alimentaria tenía que ver sobre todo con la producción (es decir con el abastecimiento), en un contexto nacional liderado por el gobierno aunque complementado por las ventas en gran escala de alimentos, de los países con abundancia de granos (como son Canadá y los Estados Unidos de Norte América) a países con déficits crónicos de alimentos como India, al igual que países que cumplían un papel decisivo en la geopolítica global, como Israel y Egipto. Creada en este periodo de posguerra, la estructura y funciones de la FAO aún reflejan este legado de producción de alimentos y productos de comercialización al por mayor como un enfoque de primer orden. Los agricultores de pequeña escala se constituían en la mayoría de los agricultores en el mundo en vías de desarrollo, y seguían cultivando la mayor parte de los alimentos en los países industrializados.

Coincidiendo con los cambios económicos descritos, en las décadas de los 80 y 90, las definiciones de seguridad alimentaria comenzaron a centrarse menos en los contextos y gobiernos nacionales y más en los mercados internacionales y en el sector privado. Se podría argüir que hubo un cambio en las prioridades, del abastecimiento a la distribución: cómo conseguir los alimentos del lugar donde son cultivados más eficientemente y llevarlos donde se requieren con mayor urgencia.

Esta evolución en el pensamiento se ilustra en una historia reciente, escrita por D. John Shaw, sobre seguridad alimentaria:

A partir de una situación de escasez de alimentos en los países en vías de desarrollo y del empleo de los llamados “excedentes” de alimentos, en los países desarrollados, el enfoque viró hacia la importancia de garantizar, para la población pobre, acceso a los alimentos que necesitaba por medio del incremento del empleo y poder adquisitivo. Al mismo tiempo, poderosas fuerzas entraron en el sistema mundial de alimentos, entre ellas el surgimiento de grandes corporaciones transnacionales de alimentos, lo cual llevó a una mayor comercialización y control de la cadena de alimentos, junto al crecimiento y urbanización de la población, que a su vez dieron lugar a una considerable expansión del comercio mundial de alimentos (Shaw, 2007, p. 285).

Los agricultores de pequeña escala enfrentaron una época muy difícil con este triunfo de los mercados globales y los sistemas transnacionales de distribución. En muchos países industrializados, su número declinó drásticamente (USDA, 1998). En los países en vías de desarrollo, los agricultores de pequeña escala también se enfrentaron a desafíos muy significativos. En naciones como China, que se alejaban de la agricultura controlada por el estado para permitir que los productores mantuvieran y vendieran cierta cuota de su producción en mercados privados, los cambios fueron sobre todo positivos, al menos inicialmente (Chen, Wang y Davis, 1998). Pero en los países que experimentaron programas de ajuste estructural, los agricultores de pequeña escala experimentaron penurias, pues los costos de producción

se incrementaron enormemente con la suspensión de los subsidios gubernamentales; y, si bien los precios de las cosechas también se elevaron, eran inestables y estaban sometidos tanto a la interferencia de los gobiernos como a una creciente presión proveniente de las importaciones.

La tercera fase y más reciente se caracteriza por su concentración en el acceso a los alimentos. Quienes argumentan que el acceso es el tema central, están señalando el hecho de que el mundo ha producido abundante alimento por más de 40 años (muchísimo más de lo que necesita la población del mundo) y aun así no ha logrado erradicar el hambre. Aceptan que existen verdaderos desafíos para un adecuado abastecimiento. Únicamente apoyando la producción local y los sistemas de distribución es posible abordar el problema del hambre. En otras palabras, el hambre se refiere a la pobreza, no a la escasez de alimentos. Y la pobreza no es sólo una carencia de ingresos, sino que puede deberse a la falta de acceso a la tierra, a la falta de aptitudes para el trueque, a la falta del apoyo de una familia o parientes, o a la falta de acceso a programas de seguridad social.

Las presunciones tradicionales (evidentes en algunos de los trabajos de la FAO y enunciados gubernamentales), según las cuales el acceso a los alimentos sólo es cuestión de hacer llegar los alimentos al mercado –alimentos que bien podrían provenir de algún mercado global y ser entregados por alguna empresa transnacional– se ven desafiadas por La Vía Campesina y otros (véase sección 4.5). Sus argumentos en apoyo a la soberanía alimentaria, a la protección de mercados locales para los productores locales (y alimentos locales) y a un papel activo del estado en los mercados agrícolas y de alimentos están relacionados con el apoyo a sistemas de agricultura familiar y comunitaria. También hay importantes conexiones con las normas e instituciones de los *derechos humanos*. La Vía Campesina habla a favor del derecho de las personas a producir sus propios alimentos. La mayoría de los gobiernos nacionales están comprometidos con el *derecho a la alimentación* como parte de sus obligaciones como firmantes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR). El vínculo con el discurso sobre los derechos humanos subraya la importancia no sólo de los temas relacionados con la producción y la participación económica, sino también de la expresión política.

### 3.3 Nuevo milenio, nuevos dilemas

Al comenzar el siglo veintiuno, el sector de la alimentación y la agricultura se encontraba en cierta decadencia. Los precios de los productos de comercialización al por mayor en los mercados globales estaban en niveles históricamente deprimidos, lo cual dejaba a muchos de los agricultores que abastecían esos mercados ya sea financieramente dependientes de los programas gubernamentales (donde tales programas existían) o en la abyecta pobreza. El número de personas que vivían en situación de hambre se mantuvo obstinadamente alto, en alrededor de 850 millones de habitantes (más o menos 15 por ciento de la población mundial). La escasez de agua potable, la erosión del suelo, una creciente evidencia del cambio climático, y una oferta cada vez menor de petróleo se añadían a la incertidumbre. Aun antes de la crisis alimentaria de 2007 y 2008, y de la crisis financiera global que le siguió y estallara en septiembre de 2008, el disenso en torno al futuro de la agricultura y al papel de los productores de pequeña escala dentro de ésta era creciente. El sólido consenso, entre los funcionarios gubernamentales, en sentido que la respuesta al desarrollo se encontraría en el comercio global y la inversión comenzó a desmoronarse.

Con la globalización se pusieron en evidencia varios cambios importantes en la estructura de los mercados agrícolas. En un artículo reciente para la revista *World Development*, los economistas agrícolas Reardon *et al* sostenían que la transformación estructural de los sistemas de producción de alimentos en los países en vías de desarrollo ha sido mucho más significativa que el crecimiento del comercio: hubo una gran afluencia de inversión extranjera directa (IED), vinculada con la construcción y consolidación del procesamiento y venta al por menor de alimentos. Esta inversión tiene relación con el surgimiento de puntos de venta de comida rápida y con los supermercados (y los alimentos procesados que venden), incentivado por la creciente demanda de los consumidores urbanos en estos países. La transición en su conjunto se hizo posible por los cambios en las políticas económicas tanto internas como externas, lo cual incluye la eliminación de las barreras arancelarias, la armonización (y privatización) de las normas de calidad y la liberalización de los flujos de capital.

La aparición de supermercados, alimentos procesados y cadenas de comida rápida en la mayoría de las regiones del mundo ha transformado no sólo la forma en que se procesan,

almacenan y distribuyen los alimentos, sino también qué alimentos se producen y de qué manera. Hubo implicaciones para los agricultores como tales, por supuesto, pero en general también repercutió en el empleo rural. Muchos grupos familiares de agricultores de pequeña escala dependen de la venta de su mano de obra fuera de su parcela, ya sea estacionalmente o a lo largo del año, como una de las fuentes de ingreso familiar. Berdegú se refiere al ejemplo de las menos de mil fincas productoras de uva en Chile, que emplean (tanto directa como indirectamente) a decenas de miles de personas (Berdegú, 2005). En Tanzania, diez fincas de flores que las producen para exportación emplean a alrededor de 3.000 trabajadores agrícolas, principalmente mujeres (Riisgaard, 2009).

Algunos economistas argumentan que los precios locales y globales se vinculan principalmente a través de los mercados laborales (Dyer *et al*, 2006). La oferta de mano de obra para la agricultura de subsistencia (y por tanto la producción del sector) está en relación inversa al precio de mercado de los cultivos comerciales. Si los precios de estos cultivos declinan, la demanda de mano de obra también cae y la producción de los cultivos de subsistencia aumenta. Consecuentemente, los precios locales se deprimen. Contrariamente a ello, los precios fuertes para los cultivos comerciales generan sueldos más elevados y atraen la mano de obra de la producción de los cultivos de subsistencia, y por tanto declina su abastecimiento y los precios locales de los alimentos se elevan. La demanda y el nivel salarial que se paga a los trabajadores agrícolas generan un vínculo directo con la producción y rentabilidad de la agricultura en su conjunto, lo cual incluye la producción de subsistencia. La investigación del Banco Mundial apoya este análisis sobre la interacción entre la mano de obra y los precios de mercado (Wiggins, 2009. p.13).

Los agricultores de pequeña escala enfrentan desventajas obvias en este incipiente sistema centralizado y globalizado: les falta el capital y la organización que exige el sistema, les resulta difícil responder a las demandas de volumen y calidad y, a menudo, están lejos de los mercados a los que necesitan acceder y por lo tanto se encuentran en una situación de relativa impotencia (Banco Mundial, 2007. Cap. 5). Por otra parte, los pequeños agricultores tienen ciertas ventajas desde la perspectiva empresarial. Reardon sostiene que su relativa falta de poder en el mercado, por ejemplo, los hace menos propensos a romper contratos aún frente a la oportunidad de recibir mejores precios, que a su vez los hace idóneos para los contratistas. Una serie de empresas han considerado que vale la pena ofrecer, a los agricultores de pequeña escala, servicios para facilitar su producción y así garantizar el acceso de estas empresas a la cosecha resultante (Reardon *et al*, 2009).

Para los productores grandes y pequeños, el nuevo milenio representa asimismo una nueva serie de temas de acceso al mercado, que cobran la forma de normas tanto públicas como privadas cada vez más rígidas (y diversas). Las normas plantean problemas y riesgos significativos a los agricultores de pequeña escala, especialmente para quienes buscan abastecer las cadenas globales de valor, o incluso los sistemas de distribución de los supermercados nacionales. Por otra parte, algunas de las normas y rótulos vigentes ofrecen, a los agricultores de pequeña escala organizados, una oportunidad de comercializar sus productos distinguiéndolos de otros: algo que las organizaciones medioambientales, laborales y de comercio justo utilizan en beneficio propio.

## 4. Ruptura: la crisis alimentaria

En 2007, los precios de los alimentos –que desde 2004 comenzaron a elevarse desde niveles muy bajos– se incrementaron de manera acelerada. Las circunstancias, que en ese momento los comentaristas apodaron de “perfecta tormenta”, llevaron a incrementos de precios muy significativos y al pánico en muchas capitales nacionales, ya que los alimentos resultaban inaccesibles. Entre marzo de 2007 y marzo de 2008, el precio del arroz se elevó en 74% (la mayor parte de dicho porcentaje durante las últimas semanas del periodo); a su vez, el precio del trigo aumentó en más del doble: 130% (Murphy, 2008).

Esta “perfecta tormenta” no era un fenómeno de la naturaleza. Aunque el mal tiempo (y en algunos casos un manejo ambiental atroz) sin duda influyó, era más bien el resultado de fracasos en la política y el mercado. Sin embargo, había en juego factores de la oferta y la demanda, así como anomalías en los mecanismos de distribución que median entre la oferta y la demanda; entre ellas políticas gubernamentales, normas de comercio y regulaciones de la bolsa de comercio. Muchos de los supuestos que dieron forma a los puntos de vista acerca de los agricultores de pequeña escala y los mercados globalizados se vieron desafiados por la crisis y sus secuelas. Hoy en día hay cierta apertura para modificar algunos de estos supuestos.

La crisis hacía casi imposible, a los funcionarios gubernamentales, sostener que todo estaba bien en el mundo de la agricultura. Durante 50 años la producción agrícola había crecido a una tasa cómodamente más acelerada que la población mundial. Hoy en día, ese crecimiento de la productividad se ha encogido a poco menos de uno por ciento, en cercana paridad con la tasa de aumento de la población mundial, estimada en 1.1 por ciento en 2009 por la Oficina del Censo de los Estados Unidos de Norteamérica.

El auge de la producción durante la posguerra dependía enormemente de la abundancia de petróleo y gas natural, junto con el riego y el mejoramiento genético cuyo objetivo era incrementar el rendimiento de granos por planta individual. Si bien este método fue altamente exitoso, hoy en día es cuestionado desde distintos flancos. El petróleo y gas que se utilizan en pesticidas, fertilizantes y combustible para la maquinaria agrícola son recursos finitos, los precios se han elevado y todo parece indicar que continuarán aumentando. Los precios de los fertilizantes también se han incrementado de manera espectacular en 2008. El desastroso derroche de recursos, relacionado con el uso generalizado e imprudente de los sistemas de riego, también es objeto de ataque, a medida que los niveles freáticos y de los acuíferos subterráneos disminuyen y el cambio climático hace más inciertas las precipitaciones pluviales.

Entre tanto, la ciencia de las semillas híbridas parece haber alcanzado una cota, en tanto que la ciencia más reciente de la bioingeniería aún es controversial. Una serie de países han rechazado la tecnología de manera directa, mientras que la insistencia del sector privado sobre los derechos de propiedad hace que esta tecnología sea prohibitivamente costosa para los agricultores de pequeña escala. Ahora, los funcionarios de salud pública se están uniendo a los debates sobre la agricultura y los alimentos, por las pruebas cada vez más evidentes que vinculan los sistemas agrícolas y de alimentos industrializados con el acelerado ascenso en la incidencia de la obesidad y enfermedades relacionadas con ella (Lang, 2009).

Existe un acuerdo generalizado en torno a que los sistemas agrícolas y de alimentos están resquebrajados y necesitan reforma. Probablemente hoy en día hay más acuerdo respecto a este punto que en cualquier otro momento desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Esto dio origen a una serie de renovados (y un tanto competitivos) mecanismos institucionales, entre ellos el Equipo de Tareas de Alto Nivel del Secretario General de la ONU sobre la Crisis Mundial de la Seguridad Alimentaria, y vigorizó (o revigorizó) otros, como la Plataforma Global de Donantes para el Desarrollo Rural (creada en 2004) y el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO (al cual se le otorgó una nueva misión y perfil en la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria de noviembre de 2009).



El acuerdo de dar mayor prioridad a la agricultura ha revertido asimismo la drástica declinación en el financiamiento para la agricultura proveniente de donantes y de los presupuestos nacionales de los países en vías de desarrollo. En octubre del 2009, la Secretaria de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica, Hillary Clinton, anunció un plan trienal de \$us3.5 mil millones contra el Hambre Global. Esta es la cuota de los Estados Unidos, de los \$us22 mil millones comprometidos por los países del G8 en julio de 2009. La Fundación Bill y Melinda Gates ya está gastando algunos de los cientos de millones de dólares que comprometió invertir en el desarrollo agrícola en el transcurso los próximos cinco años (Gates Foundation, 2008).

Por otra parte, el consenso es muchísimo menor sobre qué necesita cambiarse, lo cual significa que no hay mucho acuerdo sobre cómo gastar el dinero.

Desde la perspectiva de la seguridad alimentaria, el debate en torno a la importancia relativa de la producción, distribución y acceso nuevamente ha cambiado. Quienes hacían énfasis en los temas del abastecimiento han tenido un gran respaldo a sus argumentos. Una estadística citada con frecuencia en el reciente debate, es que la producción mundial de alimentos debe incrementarse en 50 por ciento hasta 2050 para responder a la demanda de los 9.5 billones de habitantes que se prevé tendrá la tierra entonces (DB Group, 2009). En septiembre de 2009, la FAO sugirió que la cifra en realidad era 70% (de acuerdo a lo informado por la AFP el 23 de setiembre de 2009). Este argumento es bien acogido por empresas que venden insumos agrícolas, al igual que por quienes argumentan que, para proteger la seguridad alimentaria en el mundo, es esencial contar con una nueva ola de tecnología, especialmente ingeniería genética (IG).

Quienes se concentran más bien en los temas de acceso, entre ellos los proponentes del derecho a la alimentación y a la soberanía alimentaria, rebaten estos argumentos concentrados sólo en la producción. En palabras del economista agrícola Daryll Ray, con referencia a la crisis alimentaria mundial 2007-2008, “el problema no es que no tengamos suficiente producción, sino el temor a no tener bastante” (Ray, 2009). Para quienes les preocupan los límites ecológicos al crecimiento, la crisis alimentaria es una prueba de que los mercados y la tecnología por si solos no son la solución. Estos puntos de vista están ampliamente respaldados por los hallazgos de la Evaluación Internacional del Papel del Conocimiento, la Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo Agrícola (IAASTD), un proceso que comprometió a más de 400 investigadores entre 2002 y 2008, bajo el auspicio del Banco Mundial en sociedad con la FAO, el Fondo Global para el Medio Ambiente (GEF), PNUD, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP), OMS, UNESCO, junto a representantes de gobiernos, la sociedad civil, el sector privado e instituciones científicas de todo el mundo. La tarea del grupo fue observar los efectos y potencial de la ciencia y tecnología agrícolas sobre el hambre, la pobreza, la nutrición, salud humana y sostenibilidad ambiental y social, poniendo atención en la evidencia empírica y pronósticos de las necesidades futuras. El informe final de la IAASTD refleja una preocupación, compartida entre los autores, de la existencia real de límites ambientales a la continuidad (y expansión) de los modelos industriales de la agricultura que hoy en día producen la mayor parte de los alimentos que se distribuyen comercialmente (IAASTD, 2008).

Sobre el tema de la distribución, el argumento según el cual el comercio global es una alternativa a la producción nacional de alimentos también fue sacudido por la crisis. Los gobiernos de los países exportadores de alimentos –algunos de los cuales habían pasado una década o más impulsando a los países importadores de alimentos que flexibilicen sus barreras y aumenten los niveles de importación– “parpadearon”: de Argentina a Vietnam, una serie de países exportadores mostraron cuán limitada era su fe en los mercados abiertos, cuando reintrodujeron medidas de restricción a las exportaciones que habían sido dejadas de lado durante las décadas de 1980 y 1990. Por su parte, los países importadores de alimentos redujeron sus tarifas con la intención de obtener alimentos más baratos, pero el efecto a corto plazo (debido a los limitados suministros) fue únicamente el aumento aún mayor de los precios mundiales.

La crisis de los precios de alimentos destacó asimismo la naturaleza volátil de los mercados globales. Una serie de países y empresas privadas se embarcaron en una búsqueda global por asegurarse tierra (y agua) en 2008, comprando y arrendando tierras en algunos de los países más pobres del mundo, entre los que se incluía a Bangladesh, Nepal y Etiopía (Cotula y Vermeulen, 2009; DB Group, 2009). Algunas empresas también comenzaron a buscar maneras de garantizar la lealtad de sus proveedores; por ejemplo, adoptando el comercio justo o normas similares. Pese a las peticiones continuas de muchos círculos políticos de



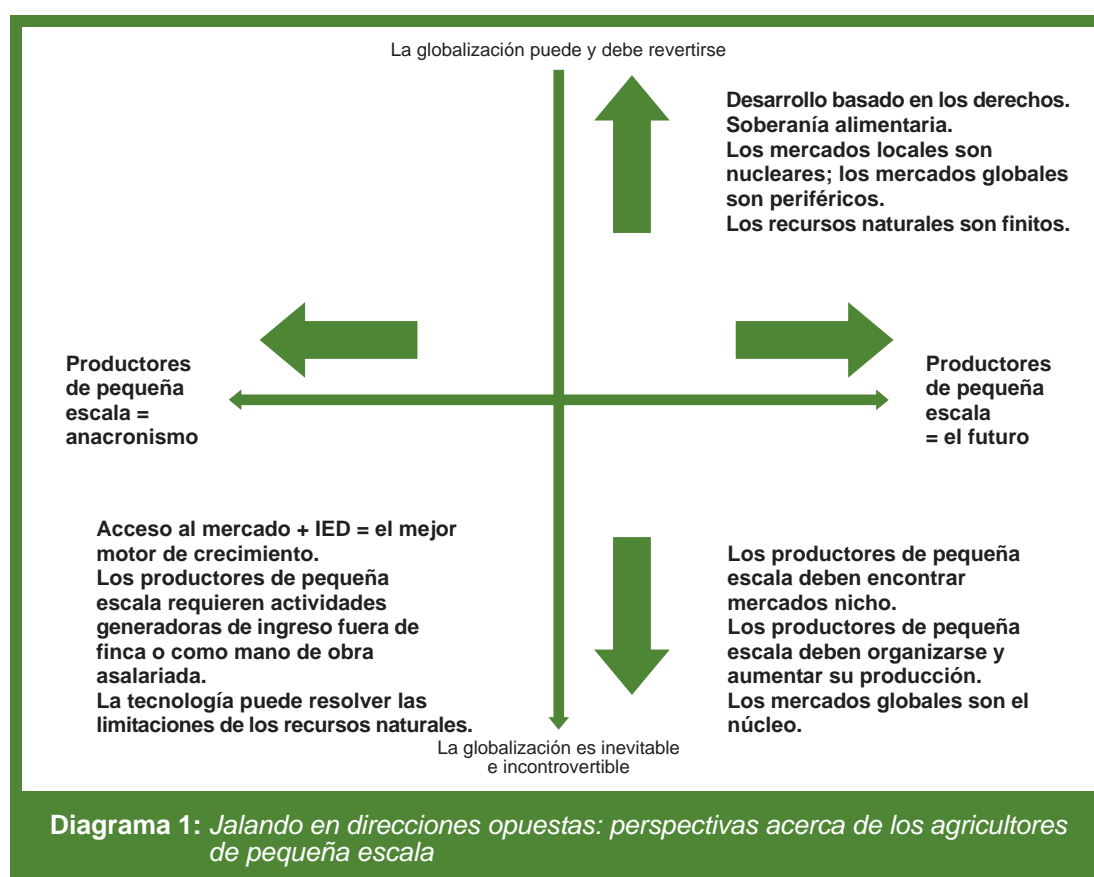
continuar apoyándose en la OMC y en su sistema de normas, en los últimos dos años los gobiernos se han mostrado más cautos respecto al comercio internacional.

La crisis financiera global de 2008 profundizó el cambio. La flexibilización de las restricciones sobre la comercialización de productos al por mayor, combinada con un sistema financiero cada vez más integrado —desarrollado en los primeros años del siglo veintiuno—, atrajo billones de dólares de capital especulativo a los mercados de futuros de productos de comercialización al por mayor, distanciando tales mercados de sus “principios” de la oferta y la demanda y abriendo la posibilidad de burbujas destructivas. Cuando los mercados financieros comenzaron a desmoronarse, en septiembre de 2008, los mercados de productos agrícolas de venta al por mayor se vieron profundamente afectados. La comprensión de esto ha lanzado una serie de informes y análisis para comprobar si el actual control de los mercados de productos de venta al por mayor es adecuado (véase, por ejemplo, la edición del segundo trimestre de 2010 de *Food Ethics*, dedicada a estos temas del sistema financiero y los alimentos). En julio, el presidente Obama promulgó una ley que, entre otras cosas, restringirá la especulación con productos agrícolas de venta al por mayor en los mercados de futuros.

La crisis ha dejado ver que hay dos corrientes divergentes en torno a lo que debería ocurrir hoy en día. La corriente dominante continúa concentrando sus esperanzas de crecimiento económico desde el sector agrícola en las exportaciones, la inversión del sector privado y los mercados abiertos para reemplazar el manejo gubernamental de la economía. La segunda apoya un papel relativamente activo para la inversión del sector público, da preferencia a los mercados locales y nacionales, por encima de los globales, y plantea desafíos en torno a la necesidad de una gestión mucho más eficiente de los recursos naturales, avances mucho más importantes en la meta de lograr equidad de género, mejores perspectivas de empleo y el desarrollo de capital en el ámbito local de las economías rurales, como base para un enfoque diferente con relación a los agricultores de pequeña escala y al desarrollo rural en general. Estas dos corrientes, y otras intermedias, se analizan a continuación.

## 5. Argumentaciones

En esta sección se presentan varias argumentaciones para encontrar sentido a la infinidad de perspectivas discrepantes sobre el papel de los agricultores de pequeña escala respecto a los mercados en proceso de globalización. Estas argumentaciones recogen elementos de las consideraciones anteriores y los sitúan en relación a las orientaciones políticas y supuestos fundamentales. El Diagrama 1 es un resumen de las opiniones dominantes en estas argumentaciones: agricultores de pequeña escala como un anacronismo; agricultores de pequeña escala como un sector en la agricultura globalizada, y agricultores de pequeña escala que ofrecen una alternativa importante.



Estas opiniones sobre la producción de pequeña escala *per se* (por ejemplo, si dicho modelo de producción es deseable o no) tienen un profundo impacto en cuanto a la evaluación de los riesgos y oportunidades de los mercados en proceso de globalización. Las perspectivas en cuanto al papel de los agricultores de pequeña escala varían enormemente. Un debate virtual, auspiciado por el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID) en 2004 ilustra ambas opiniones opuestas entre sí. En un extremo está Simon Maxwell, quien argumentaba que, si la mayoría de los agricultores de pequeña escala y sus familias aspiran a una vida mejor, deben optar por otra actividad. En el otro, Michael Lipton argumentaba que la reducción de la pobreza y el desarrollo dependen de la inversión en los agricultores de pequeña escala (DFID, 2004).

En los subacápites de esta sección se pretende dar cierta idea a las opiniones descritas. Se han simplificado para ayudar a esquematizar los diferentes puntos de vista que se tiene hoy en día acerca de los agricultores de pequeña escala. Al final de la sección se presenta un cuadro con un resumen de las diferentes argumentaciones.

## 5.1 La economía de ayer: la producción de pequeña escala como anacronismo

Aunque cada vez más cuestionado, el punto de vista según el cual el desarrollo debería financiarse principalmente por medio de flujos de capital global y por un crecimiento orientado a la exportación, sigue siendo la perspectiva dominante en la mayoría de los círculos políticos gubernamentales. En este grupo, una corriente considera a los agricultores de pequeña escala un anacronismo, una situación en la cual la gente dejará la agricultura (y debe hacerlo) en cuanto se lo permita el crecimiento económico. Este es un punto de vista influyente en el debate político general y es importante reconocerlo y comprenderlo. El economista Paul Collier escribió recientemente que “la forma más realista de elevar la oferta global [de alimentos] es replicar el modelo brasileño de agro empresas grandes tecnológicamente sofisticadas, que abastecen el mercado mundial” (Collier, 2008).

La opinión predominante entre los economistas asume que menos fincas, de mayor tamaño y de capital intensivo serán más productivas. Lo son por una serie de indicadores, como el rendimiento del grano por planta. Desde este punto de vista, el empleo en las áreas rurales debería trasladarse fuera de la finca, si bien podría vincularse con los alimentos en el procesamiento, distribución o trabajando en fincas y plantaciones extensas. La diversificación de las actividades generadoras de ingreso es una estrategia de salida, una vía para abandonar la pobreza. Para quienes ven a los agricultores de pequeña escala de esta manera, la coincidencia de la pobreza y la agricultura en los países en vías de desarrollo confirma que la agricultura de pequeña escala es un callejón sin salida.

Esta perspectiva tiene relativamente poco que decir acerca de la capacidad del pequeño productor de asumir una posición y tomar decisiones acertadas en los mercados globalizados, pues no cree que la producción de pequeña escala podría funcionar mejor que la agricultura industrial. En consecuencia, el consejo para los formuladores de políticas se concentra en la inversión en productores más grandes y más establecidos, combinada con esfuerzos por diversificar la economía no agrícola, para así encontrar oportunidades para absorber la mano de obra en una actividad distinta a la agricultura.

## 5.2 El motor de la reducción de la pobreza: una visión instrumental

Para otro grupo de analistas, los agricultores de pequeña escala son un motor crucial para el desarrollo de la economía en general.

Los representantes de este punto de vista son Peter Hazell y Xinshen Diao, del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), quienes pusieron en tela de juicio la perspectiva de los escépticos, para quienes la agricultura –particularmente la producción de cereales– no es una estrategia de desarrollo útil para África en una era de globalización. Estos autores sostenían que la producción de pequeña escala ofrece importantes ventajas, entre ellas una dependencia relativamente mayor en la mano de obra respecto al capital (favoreciendo así el abundante factor de producción), aplicar el conocimiento y experiencia existentes, regular la migración hacia las ciudades (donde el empleo es escaso y los medios de vida precarios) y ofrecer seguridad alimentaria para áreas que no reciben un buen servicio de las cadenas nacionales de distribución. Para los autores, el problema radica más bien en el proceso de formulación de políticas, que ignora las necesidades de la agricultura de los pequeños productores, entre ellas la infraestructura y la educación, tecnologías apropiadas, tenencia segura de la tierra y organizaciones de mercadeo controladas por los productores. Éstas no son necesidades que cada agricultor esté en condiciones de satisfacer por sí mismo; pero, si se satisfacen de manera colectiva, pueden producir rendimientos significativos, tanto para las comunidades directamente afectadas como para el país en su conjunto.

La opinión según la cual la agricultura puede ser un motor para la reducción de la pobreza es enormemente instrumentalista, lo mismo que pensar que los gobiernos deben invertir en agricultura para generar un mayor desarrollo económico, en última instancia liberando más gente para el trabajo fuera de la producción alimentaria. La visión del desarrollo es de una economía industrializada, en la cual sólo un pequeño porcentaje de personas realmente se dedique a la agricultura. Éste es, por ejemplo, el punto de vista de dos economistas del Banco Mundial: “el tema de las políticas no es exclusivamente sectorial, sino nacional y territorial: cómo facilitar la transición de una economía rural que depende de fincas pequeñas, a una economía rural dinámica, diversificada en términos de fuentes de ingreso y competitiva en los mercados internacionales” (Valdés y Foster, 2005).

El economista agrícola C.P. Timmer argumenta que se está produciendo una inevitable transformación estructural hacia un “mundo sin agricultura”, en el que un reducido porcentaje

de la población cultiva todo el alimento que se necesita, liberando así a todos los demás para que realicen otras actividades. Para Timmer, el desafío y la clave del desarrollo es controlar la transición, incluso por medio de la inversión en la agricultura: el sector que a menudo se deja de lado en los programas de modernización (Timmer, 2009).

Este punto de vista es quizás el que predomina en el debate sobre agricultura y desarrollo hoy en día, al menos en algunos círculos gubernamentales. La visión del desarrollo no ha cambiado (los países deben industrializarse), pero el punto de vista que se tiene de la agricultura ha virado, de aquel que ignora al sector, a otro que se apoya en el sector para generar la actividad económica que se necesita para desarrollar un país hasta eliminar la pobreza.

### 5.3 Agro empresarios: buscando un lugar a la sombra

La visión utilitaria de la producción de pequeña escala se parece mucho a una tercera visión, más heterodoxa, según la cual los agricultores de pequeña escala son una parte usual, aunque pequeña, de las cadenas globales de abastecimiento. Desde este punto de vista, la globalización es inevitable pero también flexible: no se trata de un curso económico específico y único. La producción de pequeña escala, especialmente para los agricultores más “empresariales”, es una parte factible del conjunto de la economía.

Un gran número de agricultores de pequeña escala ha disfrutado cierto éxito económico al encontrarse próximos a plantaciones o fincas más extensas que atraen inversión e infraestructura que los pequeños productores también pueden utilizar, aunque individualmente no sean lo bastante grandes o ricos para atraer los recursos que necesitan.

Otra versión de este escenario se muestra en el ejemplo de empresas transnacionales o nacionales grandes que crean productos de especialidad, con la finalidad de proporcionar a los agricultores de pequeña escala términos favorables como una pequeña subsección (por lo general diminuta) de la empresa que es abastecida fundamentalmente por agricultores, ya sea de escala industrial o de pequeña escala, que obtienen poco de las cadenas de abastecimiento para las cuales trabajan. Algunos de las procesadoras de alimentos más visibles al público, como la Nestlé y Unilever, buscan a agricultores de pequeña escala para líneas de productos muy específicas (como Nespresso™) que exhiben en informes anuales y utilizan para satisfacer nuevas normas emergentes (y voluntarias) de compromiso social. Las agencias de desarrollo también se han mostrado entusiastas acerca de las oportunidades que permiten a los agricultores de pequeña escala involucrarse en tales mercados “nicho”.

Para la mayoría de las firmas involucradas, estas iniciativas empresariales son marginales y representan una pequeña porción del comercio en general. El llamado negocio del “café en porciones” (como Nespresso™ que se hace de pequeñas cafeteras individuales en máquinas especialmente diseñadas) está creciendo rápidamente (en 2008 las ventas de Nestlé equivalían a CHF 2bn y en 2009 el crecimiento de las ventas era de 20%), pero sigue siendo una porción diminuta del mercado global de café al por menor.

Una de las dimensiones de la controversia en torno a los biocombustibles ilustra los dilemas que tales oportunidades generarían para los agricultores de pequeña escala. La industria comercial de biocombustibles está fundamentalmente arraigada en cultivos que son producidos en una escala industrial: caña de azúcar de plantaciones, soya, canola, maíz y aceite de palmera, entre otros. Pero los agricultores de pequeña escala también están involucrados, y muchos de ellos pueden lograr ingresos decentes por su producción, siempre que estén lo bastante cerca de los compradores y procesadoras que adquieren la mayor parte de su oferta de los agricultores industriales. Es más, algunos resultados tecnológicos potenciales indirectos podrían hacer que fuentes energéticas alternativas sean comercialmente viables, al ofrecer a las comunidades rurales de países en vías de desarrollo la oportunidad de generar su propia energía en lugar de depender de la costosa y poco confiable importación de petróleo o gas. Para los agricultores de pequeña escala, la oportunidad está tanto en un mercado para sus cosechas como en la reducción de su necesidad de un insumo caro, al suministrar algo de su propia energía. Con todo, los agricultores industriales y las procesadoras dominan la industria en su conjunto, y son también sus intereses los que predominan en la agenda política del biocombustible, determinando así normas e incluso subsidios. La voz de los agricultores de pequeña escala —si la tienen— es débil, y su capacidad de asumir una posición y tomar decisiones acertadas en tales mercados es limitada.

## 5.4 Los mercados y la población pobre: los agricultores de pequeña escala son buen negocio

Una cuarta argumentación acerca del papel de los agricultores de pequeña escala en la agricultura global está más arraigada en el sector privado que en los círculos políticos gubernamentales. Las grandes empresas nacionales y transnacionales interactúan de facto con una significativa parte de la población de productores de pequeña escala de todo el mundo. Les venden sus productos, desde créditos, semillas, pesticidas, fertilizantes, maquinaria agrícola, graneros para almacenamiento y rejillas para secar los productos hasta bolsas para transportarlos. De los pequeños agricultores también adquieren productos para satisfacer la demanda de sus clientes (tanto locales como globales). Son muchas las razones para tal interacción, entre ellas sobre todo la falta de proveedores alternativos (90% del cacao, por ejemplo, es producida por pequeños productores). Pero hay otros factores en juego, entre los que se incluyen la pretendida lealtad de los productores más pequeños, la presencia de subsidios públicos para estimular al menos una combinación de productores en las cadenas de abastecimiento, y la demanda de los consumidores, algunos de los cuales están dispuestos a pagar un precio significativamente más alto para adquirir algo que creen que podría aliviar la pobreza o compensar las injusticias sociales. La demanda de prácticas empresariales más responsables por parte de algunos consumidores y accionistas ha dado lugar a programas que se conocen como responsabilidad social empresarial (RSE). En algunos contextos, como India, sensibilidades políticas ampliamente compartidas han impulsado a empresas a trabajar con las comunidades rurales más pobres a fin de establecer su *bona fides* con grupos sociales más acaudalados y con las autoridades normativas.

Gran parte del movimiento por el comercio justo comparte esta cosmovisión. Las empresas de comercio justo se ven a sí mismas como negocios, pero con una conciencia que no se limita a buscar ganancias financieras (aunque muchas de ellas aprendieron, a la mala, que de todas maneras tienen que ser rentables). Algunas ONGs han organizado programas siguiendo esta veta, con el rótulo: “hacer que los mercados funcionen para los pobres”. Por ejemplo, para la ONG holandesa SNV la pobreza más que un problema es una oportunidad: allí es donde, después de todo, hay una enorme demanda insatisfecha, pero la oferta podría provenir de ahí:

Este paso –la población pobre, de receptora pasiva a actora en el mercado y su integración como parte constituyente de las cadenas de valor de las empresas– es lo que llamamos “Negocio Inclusivo”. Es la promoción de las prácticas comerciales que incluyen a estos “mercados mayoritarios” de formas que por una parte mejoran sus medios de vida y por otra incrementan sus ingresos, al mismo tiempo que generan el desarrollo de las empresas (W. Robert de Jongh, Director Regional para América Latina, SNV Organización de Desarrollo de los Países Bajos. Citado en “Private Sector Mapping Project”. SNV, 2008, *Firm-Level Approach to Majority Market Business*).

Chris Moore, primer asesor de políticas públicas globales del Programa Mundial de Alimentos (PMA) de la ONU expresa una opinión similar cuando comenta el compromiso de la organización con la adquisición local de los alimentos que utiliza en su trabajo de asistencia humanitaria:

Desde hace tiempo, los productores de pequeña escala han sido los beneficiarios de la asistencia humanitaria de alimentos. Hoy en día, por medio de innovadores programas como las adquisiciones para el progreso (una sociedad entre PMA, la Fundación Gates y la Fundación Buffett), se están convirtiendo en proveedores productivos de alimentos a programas humanitarios y mercados locales. Potenciar a los productores de pequeña escala para que contribuyan aún más a las necesidades locales y nacionales de alimentos forma parte de una batalla global más amplia contra el hambre que también debe abordar las necesidades alimenticias de niños y niñas, la población urbana en situación de pobreza y quienes viven con VIH/SIDA y otras enfermedades infecciosas.

Además del trabajo sobre inclusión social como RSE, y el potenciamiento de los agricultores de pequeña escala como parte de la lucha por erradicar la pobreza, también se los considera una pieza crítica en la lucha destinada a frenar y revertir la degradación de los recursos naturales y la contaminación que origina la agricultura, particularmente la emisión de gases de efecto invernadero, pero también la gestión de cuencas y la biodiversidad. Ha surgido todo un lenguaje nuevo en torno a los “servicios ambientales” y tanto la contribución que los agricultores –especialmente los agricultores de pequeña escala– pueden hacer como el dinero que recibirían por tal contribución.



## 5.5 La soberanía alimentaria y el derecho humano universal a la alimentación

El lenguaje de los derechos humanos se ha hecho cada vez más común en los círculos agrícolas y de alimentos. La comunidad de los derechos humanos se ha ido expandiendo (lentamente) para agregar derechos sociales y económicos al esfuerzo más institucionalizado en torno a los derechos políticos y civiles. Al mismo tiempo, juristas y gobiernos han continuado su trabajo de codificar derechos como el de la alimentación, inicialmente mencionado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

En 2004, el Consejo de la FAO adoptó Directrices Voluntarias para apoyar un proceso gradual de ejercicio del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. El Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación –antes Jean Ziegler y ahora Olivier de Schutter– intervino en una serie de debates relacionados con la globalización y los agricultores de pequeña escala, abordando entre otros temas el comercio global, el acceso a la tierra, los derechos de las mujeres y la importancia de los agricultores de pequeña escala y jornaleros agrícolas sin tierra (De Schutter, 2009a).

Este lenguaje de los derechos humanos difiere del discurso sobre soberanía alimentaria, y sin embargo está estrechamente vinculado con éste. En ambos casos, la perspectiva instrumentalista acerca de los agricultores de pequeña escala es rechazada en favor del punto de vista según el cual los agricultores de pequeña escala son y deben ser el fundamento para la agricultura y la producción de alimentos ahora y en el futuro. Este punto de vista es expresado por La Vía Campesina (entre otros) y tiene el apoyo de una serie de ONGs de desarrollo, grupos de solidaridad, organizaciones académicas y de la Iglesia. La perspectiva de Vía La Campesina se resume en su página Web y entre sus puntos más importantes están:

- Promoción de la agricultura campesina o familiar en fincas de producción sostenible con recursos locales y en armonía con la cultura y tradiciones locales, tanto para el consumo familiar como para su venta fundamentalmente en mercados locales.
- La afirmación según la cual la soberanía alimentaria es un derecho que implica el derecho de “los pueblos, países y uniones estatales” a definir su política agrícola y alimentaria y defender sus mercados para evitar que sean “vertederos de excedentes agrícolas e importaciones baratas provenientes de otros países”.
- La afirmación según la cual las personas sin tierra, los campesinos y los pequeños agricultores deben tener acceso a la tierra, al agua y a semillas, así como a los recursos productivos y servicios públicos adecuados.
- La promoción de un modelo descentralizado de producción, procesamiento, distribución y consumo agrícolas, controlado por las comunidades y gobiernos responsables, no así por corporaciones transnacionales.

Varias organizaciones que trabajan con una variedad de comunidades de usuarios apoyan este punto de vista sobre la producción de pequeña escala como objetivo de largo plazo deseable (incluso necesario). Por ejemplo, el informe de Greenpeace Internacional, *Cool Farming*, describe la importancia de la contribución de la agricultura de pequeña escala en la mitigación de los efectos de la agricultura industrial en el cambio climático (Bellarby *et al*, 2008). La red de ONGs ambientales, Amigos de la Tierra Internacional, apoya de manera directa la soberanía alimentaria. Así, en su página web señala que:

Es necesario que construyamos sistemas mundiales de alimentación basados en soluciones agrícolas diversas y localizadas. Se debería permitir a la gente a decidir y controlar sus propios sistemas de alimentación. Esta forma de agricultura también ayuda a las comunidades a tener más resiliencia al cambio climático. Amigos de la Tierra Internacional apoya a los pequeños agricultores a resistir el poder empresarial que destruye su sustento y trae a sus comunidades hambre y conflictos. Ayudamos a construir puentes entre la gente y sus alimentos; entre aquellos que producen y consumen alimentos ([http://www.foei.org/es/what-we-do/soberania-alimentaria/soberania-alimentaria-1?set\\_language=es](http://www.foei.org/es/what-we-do/soberania-alimentaria/soberania-alimentaria-1?set_language=es)).

Algunos académicos han documentado la productividad de los agricultores de pequeña escala, entre ellos Jules Pretty de la Universidad de Essex, Miguel Altieri de la Universidad de California en Berkeley e investigadores que trabajan con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCYD) sobre agricultura orgánica. De acuerdo a su investigación, los pequeños agricultores cultivan más alimentos por hectárea (aunque es posible que sus rendimientos por planta



individual sean menores) y su contribución a la formación de capital social y ambiental también es mayor. Parte del argumento de este grupo de investigadores y activistas es que los indicadores para medir el éxito tienen que cambiar, a fin de incluir capital social y ambiental y tomar en cuenta los beneficios que traen los sistemas agropecuarios más diversificados.

Uno de los temas polémicos, en la comunidad de ONGs y organizaciones agrícolas que en general respaldan la soberanía alimentaria, gira en torno al grado hasta el cual se debe propugnar el término “soberanía” en los países industrializados, muchos de los cuales tienen una larga historia de ejercer su soberanía sobre las políticas alimentarias y agrícolas en detrimento de los países en desarrollo. Muchas de estas ONGs también se sienten incómodas con el enérgico rechazo a la OMC, por parte de La Vía Campesina, respecto a la gobernabilidad del comercio agrícola. Este rechazo ha sido plasmado en la consigna de Vía Campesina “¡la OMC fuera de la agricultura!” OXFAM es un ejemplo de una federación de ONGs cuyas opiniones están divididas en torno a estos temas. Muchas ONGs eclesiásticas –que entre su personal tienen a formuladores de políticas, relacionados con personas encargadas de tomar decisiones en escenarios políticos globales y nacionales de los países industrializados– enfrentan conflictos similares.

En general, las ONGs de los países en vías de desarrollo se sienten más cómodas con el lenguaje de la soberanía alimentaria que sus contrapartes de los países industrializados, mientras que las organizaciones de pequeños productores de todo el mundo han adoptado el concepto. Muchas de las ONGs de desarrollo de países industrializados han optado más bien por el lenguaje de los derechos humanos, particularmente en torno al derecho a la alimentación, salud y al agua en sus políticas y campañas públicas. Ayuda en Acción Internacional ha construido una plataforma que incluye tanto el lenguaje de soberanía alimentaria como el de derechos humanos. El primer punto de la plataforma de la campaña “Derecho a acabar con la pobreza”, de Ayuda en Acción, es abogar y hacer campaña a favor de los derechos de los agricultores a tierra, agua y semillas.

Sin embargo, muchos de los mismos agricultores de pequeña escala están menos preocupados por las críticas del poder global y más interesados en sus derechos como actores económicos. Vale decir que desean mejorar su posición de negociación en los mercados de los que compran y a los que venden; quieren leyes que se adapten a sus necesidades (derecho contractual por medio del cual el estado los proteja del abuso; leyes laborales que garanticen salarios mínimos y condiciones de trabajo aceptables, y un título de propiedad para su tierra); quieren programas y estructuras de apoyo que los ayuden a satisfacer mejor las demandas de los mercados más prometedores (mejorar el control de calidad, alcanzar y mantener la certificación para mercados lucrativos, apoyo para establecer cooperativas para comercialización u otras formas de consolidar su posición). Quieren también alguna protección contra los usureros, intermediarios inescrupulosos, los productos agrícolas importados que se venden a precios por debajo de su costo de producción y contra los terratenientes que pasan por alto la ley o la acomodan a sus intereses.

Algunas organizaciones de agricultores de pequeña escala han optado por no participar en el diálogo internacional sobre políticas. Expresión de ello se evidencia en la Red de Asia Meridional para la Alimentación, Ecología y Cultura (SANFEC). La Red vincula a ONGs y agrupaciones de agricultores de todo Asia Meridional que practican la agricultura sin insumos externos, administran sus propios bancos de semilla, y están comprometidos con una visión de la agricultura que incorpora tradición, ciencia, y sobre todo “una nueva visión mundial de la agricultura en la cual los productores tienen firmemente el control de sus destinos”. Nayakrishi Andolon en Bangladesh, la Deccan Development Society (DDS) en Andhra Pradesh, India, y el Sustainable Agriculture Action Group en Pakistán son todos miembros de SANFEC. El movimiento está tratando por todos los medios de apoyarse en el conocimiento que tienen los agricultores de su tierra y sus semillas, sin romanticismos sobre ese conocimiento o ignorando la ciencia. Optar por no participar en el diálogo sobre políticas internacionales no ha significado optar por no participar en los mercados. Por el contrario, DDS –por ejemplo– es ahora uno de los proveedores de los programas de asistencia alimentaria pública del gobierno estatal.

## Resumen de las argumentaciones acerca de la producción agrícola de pequeña escala

	La economía de ayer	La agricultura para reducir la pobreza	Un lugar a la sombra	Pequeña escala = Buen negocio	La soberanía alimentaria y el DHUA
<b>SUPUESTOS ECONÓMICOS</b>	Crecimiento en función del mercado. Un solo mercado global. Dependencia de las exportaciones (e insistencia en las importaciones). Enfoque en la eficiencia como valor fundamental. Cadenas globales de valor (CGV).	Crecimiento en función del mercado. Muchos mercados, pero exportar es lo más importante. Enfoque en la eficiencia, pero también en la formación del capital local y el empleo. Estudiar las economías rurales, no sólo a los agricultores. CGV.	Crecimiento en función del mercado. Mercados nicho son rentables y abundan. Enfoque en la especialización y en alcanzar estándares. CGV.	Crecimiento en función del mercado. Los productores de pequeña escala son la mayoría (y abundan) y por tanto son importantes como agricultores y consumidores. Los mercados nicho son rentables y abundan. Enfoque en la especialización y en alcanzar estándares. CGV + redes de producción.	Primero los mercados locales. Mercados nacionales y regionales por delante de los globales. Enfoque en el empleo y la formación de capital local. Aceptan la reglamentación gubernamental. Redes de producción.
<b>EL PAPEL DEL GOBIERNO</b>	Mínimo: Proveer seguridad social. Garantizar el cumplimiento de la ley. Proteger los derechos de propiedad.	Mínimo pero útil. Impulsar sociedades con el sector privado. Garantizar el cumplimiento de la ley y los derechos de propiedad privada. Apoyar la organización de los pequeños productores.	Importante para apoyar la producción de pequeña escala con: estándares apropiados; reglamentación protectora; apoyo para acceder a los insumos; organización de los pequeños productores.	No es importante, aunque el apoyo a las iniciativas de pequeña escala es bien acogido (p. ej. créditos o subsidios para insumos, contratos para adquisiciones, etc.)	Proteger, promover y cumplir con el derecho humano universal a la alimentación (DHUA) + otros derechos. Invertir en los pequeños productores y mercados locales. Establecer y respetar los procesos democráticos.
<b>EL PAPEL DE LOS DONANTES</b>	Invertir en sectores no agrícolas. Encontrar rutas fuera de la agricultura. Enfoque en fincas extensas e industriales.	Invertir en la agricultura como un medio para lograr objetivos. Trabajar con productores de pequeña escala (el 25% más exitoso).	Similar al del gobierno: encontrar maneras de apoyar a los productores de pequeña escala en el mercado.	Apoyar a los pequeños productores como empresarios.	Apoyar a los gobiernos en sus tareas (arriba) + financiar a los movimientos sociales y organizaciones de campesinos.
<b>PUNTOS DE VISTA SOBRE LOS PRODUCTORES DE PEQUEÑA ESCALA Y LA AGRICULTURA</b>	La agricultura es mayormente irrelevante para la economía moderna. Apuntar a 2% de empleo en la agricultura. Los alimentos deben provenir de productores industriales.	Alimentos deben provenir de una combinación de fincas de pequeña escala e industriales, a corto y mediano plazos. Gobiernos deben apuntar a una transición lenta hacia 2% de empleo en la agricultura; considerar como viable a más o menos 25% de la actual población de pequeños agricultores.	Productores de pequeña escala como parte vital y necesaria, pero también minoritaria, de la producción agrícola. Enfoque en los empresarios.	Explotar/ trabajar con los atributos de los productores de pequeña escala. Los PPE son la mayoría y es probable que lo sigan siendo por algún tiempo. PPE como base de la economía rural.	La agricultura y las economías rurales como núcleo del desarrollo. Los PPE deben cultivar nuestros alimentos. Diversidad y pequeña escala por encima de monocultivos y producción a escala industrial.
<b>PUNTOS DE VISTA SOBRE LA ECOLOGÍA</b>	No es parte del pensamiento económico. Superar por medio de la tecnología ("ciencia moderna").	Importa el medio ambiente, pero no es algo fundamental.	Interés en que los productores de pequeña escala brinden servicios ambientales.	Interés en que los productores de pequeña escala brinden servicios ambientales.	Los PPE son los mejores administradores de sus ecosistemas; enfoque en la diversidad (genética + tecnología); dependencia y confianza en el conocimiento y aportes locales.

## 6. Reflexiones finales: los dilemas venideros

**Esta última parte analiza los grandes dilemas que confrontan los productores de pequeña escala. En los capítulos anteriores hemos revisado cinco décadas de cambios en las políticas, en el comportamiento y en las prácticas, y resaltado algunas áreas de debate que han sufrido alteraciones a la luz de la crisis alimentaria global de 2007-2008. Los productores de pequeña escala (PP) deben optar, y para ello deben sopesar sus posibilidades y limitaciones.**

Más que proporcionar repuestas o hacer recomendaciones, esta parte final del documento intenta llamar la atención en torno a los importantes desafíos sobre los cuales los productores de pequeña escala van a tener que reflexionar y comprometerse, si quieren que sus necesidades e intereses sean determinantes en las políticas y disposiciones institucionales establecidas por actores públicos y privados en el nuevo contexto. Los productores de pequeña escala están entre los actores que deberían estar presentes y tener voz.

El nuevo contexto es una mezcla de elementos antiguos y nuevos. Nuevamente está en el núcleo del debate la preocupación sobre cómo alimentar a una creciente población; preocupación que ahora se combina con inquietudes cada vez mayores debido a la limitación de los recursos y a la contaminación ambiental. El nuevo e inequívoco enfoque sobre la pequeña producción no ha resuelto el debate sobre si los PP son el meollo mismo de la solución, sólo una parte de ésta o bien una distracción del tipo de desarrollo que se requiere para resolver el problema de cómo producir alimentos suficientes. Esta controversia fundamental, con todo lo que implica para los PP, es parte importante de lo que se analiza de diferentes maneras en las páginas que siguen.

Sin embargo, antes de ocuparnos de estos temas de debate vale la pena observar que, para los PP, los problemas obviamente no tienen la misma apariencia que para quienes se encargan de formular las políticas. Para los PP, al igual que para cualquiera, alimentar a la familia es la preocupación primordial, no así alimentar al mundo. Generar y sostener un ingreso familiar adecuado importa mucho más que los niveles del PIB o los cambios en las estadísticas comerciales. Por supuesto que la salud económica de la comunidad en general, que idealmente proporciona servicios como atención de la salud, educación e infraestructura tanto para la vida familiar (agua, energía) como para las actividades productivas (caminos, almacenes, banca, etc.), está finalmente vinculada con el bienestar familiar. Para los PP, es posible que estos temas estén enmarcados más en términos de: ¿debo crecer? ¿salir? ¿diversificarme? ¿debería trabajar con otros para elevar al máximo lo que se puede alcanzar con una base pequeña (de tierra u otros recursos)? que a su vez llevan a preguntas como: ¿Qué oportunidades hay para aumentar las ventas, agregar valor, proteger el mercado que tengo? ¿Acaso los avances propuestos contribuirán a generar nuevos clientes, nueva competencia o ambos? ¿Estoy en condiciones, o puedo equiparme para aprovechar el nuevo mercado? ¿Puedo llegar al mercado con los productos? ¿Puedo cumplir las normas de calidad que imponen los compradores? De no ser así, ¿puedo hacerlo colectivamente? ¿Estoy en condiciones de solventar una acción colectiva (tiempo, dinero, esfuerzo)? ¿Puedo definir nuevos mercados que se correspondan con mis fortalezas?

Para ejercer su capacidad de adoptar una posición y tomar decisiones acertadas frente al mercado globalizado, los PP deberán analizar detenidamente tanto el contexto global como el nacional, a fin de comprender la posición de los formuladores de políticas y meditar respecto a su propia posición en el contexto local.

## 6.1 ¿Por qué la producción y los productores de pequeña escala siguen siendo importantes? Las expectativas para la agricultura de pequeña escala y para los pequeños productores ¿son acaso demasiado elevadas?

Los debates en torno a las políticas alimentaria y agrícola, especialmente los que tienen que ver con los países en vías de desarrollo, tienden a enfocarse en la reducción de la pobreza y/o el incremento en la cantidad de alimentos disponibles (aumentar la productividad). Los PP deben analizar muy bien estos debates para comprender el contexto en el cual plantearían sus demandas.

El debate entre quienes formulan las políticas alimenticias y agrícolas y los académicos es en torno a si los PP son parte de la solución frente a la creciente demanda de alimentos o si más bien son un obstáculo, ya que lo importante es industrializar la producción. En el último grupo están economistas como Paul Collier y Stefan Dercon, quienes sostienen que una mejor productividad agrícola depende de tres elementos: destrezas y tecnología; finanzas y acceso a capital; y la organización y logística para comercialización, mercadeo y almacenamiento (Collier y Dercon, 2009). El tamaño de la parcela de tierra –argumentan– no es necesariamente relevante para ninguno de los tres elementos, mientras que el viraje hacia una forma de organización “formal e institucionalizada” sí lo es. En el fondo, los tres elementos están más estrechamente relacionados con productores de mayor escala; los PP no tienen (en su mayor parte al menos) lo que hace falta para responder a las demandas.

Vinculados con este tipo de análisis están algunos expertos del desarrollo, quienes sostienen que la agricultura es un callejón sin salida si el objetivo es la reducción de la pobreza (Maxwell, 2004). Ellos reparan en la evidencia empírica y argumentan que los sectores no agrícolas tienen más que ofrecer en términos de creación de empleos y generación de ingresos.

Un estudio realizado en 2010, publicado por el Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU/WIDER), analiza asimismo la evidencia empírica, tratando de responder a varias preguntas precisas (Christiaensen, Demery y Kuhl, 2010). Entre sus conclusiones, los autores señalan que la agricultura es mucho más eficaz que los sectores no agrícolas en la reducción de la pobreza entre los más pobres de los pobres, siempre que la inequidad no sea demasiado alta (la desigualdad disminuirá el poder que posee cualquier estrategia de crecimiento para reducir la pobreza). En algunos escenarios (por ejemplo en África subsahariana), la agricultura es 11 veces más capaz de reducir la pobreza que otras alternativas, en gran parte por el elevado número de gente que ya trabaja en la agricultura.

Al mismo tiempo, los autores del estudio UNU-WIDER concuerdan con Steve Wiggins y muchos otros en que los más pequeños de los productores de pequeña escala no permanecerán en la agricultura. El estudio UNU-WIDER presupone que entre una tercera parte y una mitad de los PP abandonaría el sector, en gran medida porque no posee tierra suficiente para mantenerse en esta actividad.

Esto plantea importantes interrogantes para los productores de pequeña escala, y no en menor medida porque son alentados por gobiernos, ONGs y también entre sí, a formar cooperativas u otras formas de coordinación económica que se apoyan en un alto nivel de confianza y colaboración. ¿Cuán inclusivo debería ser el colectivo? ¿Deberían todos tener una oportunidad, sabiendo que algunos podrían fracasar? Es posible que, al incluir a los demasiado pequeños que probablemente no sobrevivirían, se ponga en peligro la oportunidad de todos los demás de lograr un buen resultado. ¿Qué significaría, para los pequeños productores y la comunidad en su conjunto, dejar fuera del grupo a los que tienen menos probabilidades de sobrevivir?

El hilo más uniforme de la retórica, ideología y gasto efectivo del desarrollo agrícola, a lo largo de 50 años, ha sido el tema de elevar la productividad (Shaw, 2007; Ray, 2009; Sumberg, 2006). Esto significa que el interés del público en la agricultura responde, en gran medida, a la cantidad de alimentos que se producen (y su precio final al consumidor), y no a cómo se cultivan los alimentos o quiénes los producen. En unos cuantos países, el 80 por ciento o más de la población vive de la agricultura y a todos les preocupa; pero en muchos países (en particular los países donde se origina la asistencia al desarrollo), la agricultura es el trabajo de una minoría a veces minúscula, mientras que los alimentos son consumidos por absolutamente todos. Es posible que la perspectiva de los PP sobre los temas alimenticios difiera de los puntos de vista que sostienen los funcionarios gubernamentales, al igual que otros grupos de interés. El énfasis en la productividad entre la comunidad política en general es un ejemplo de esta brecha.



Tal como se describe en las páginas precedentes, las concepciones sobre la manera cómo se debería elevar la productividad han evolucionado con el tiempo. Pero existe lo que Sumberg (2006) denomina un “núcleo arraigado” de ideas que persisten: “la necesidad de investigación agrícola aplicada, tecnología que mejora la productividad, servicios de extensión que funcionen, crédito a la producción y mejores sistemas de provisión de insumos”. Durante las últimas décadas, este núcleo de políticas ha presenciado niveles fluctuantes de inversión y diferentes políticas de acompañamiento. Hoy en día, a raíz de la crisis alimentaria global y la incertidumbre resultante del cambio climático, escasez de agua y disminución de la fertilidad del suelo, la productividad está una vez más en el centro del debate. La población global continúa creciendo, el número de personas que vive en situación de hambre se está elevando nuevamente, y los recursos y tecnologías que parecían haber resuelto el problema ahora carecen de impacto. ¿Cuál es el panorama hacia adelante?

Para los PP, la forma en que se materializa la discusión sobre productividad no necesariamente es útil. La evidencia sugiere que únicamente un subgrupo de PP está en condiciones de aprovechar la tecnología y otros insumos para transformarse en productores de mayor escala (Wiggins, 2009; Collier y Dercon, 2009). Su proximidad a los mercados, la calidad de los suelos, las condiciones de cultivo, los modelos de distribución de la tierra, el acceso a capital social y económico (lo cual incluye educación, dinero, instituciones sociales), todos ellos, cumplen una parte compleja e interactiva. En cualquier discusión sobre productividad existen voces influyentes que señalan que los pequeños agricultores son parte del problema y no así de la solución. Y muchos más concuerdan en que, sean o no clave los pequeños productores, la mitad (y a veces más) de ellos no tiene tierra suficiente para elevar su productividad de una manera que ponga fin a su pobreza sin abandonar la agricultura.

Históricamente, los crecientes niveles de productividad agrícola muchas veces se relacionaban con una concentración cada vez mayor de la tenencia de la tierra, reducidos niveles de empleo en la agricultura y crecientes niveles de poder de mercado para el procesamiento y distribución de alimentos. Muchas de las fuentes del aumento en la productividad, desde la Segunda Guerra Mundial, han tenido que atenerse al monocultivo de plantas híbridas específicas, que a su vez dependen de insumos externos que requieren una producción intensiva en capital. Es necesario comprar las semillas, y el equipo que se requiere para cultivarlas mejor no es efectivo en cuanto a costos en parcelas pequeñas. Recientemente, la centralización y globalización del procesamiento y distribución han originado presiones para invertir en instalaciones de almacenamiento y equipo de procesamiento, ya sea en finca o en lugares próximos a los lugares de cosecha. Estos son costos prohibitivos para la mayoría de los productores de pequeña escala. La política gubernamental puede contrarrestar esta tendencia, al igual que las asociaciones voluntarias privadas de productores, pero en general éstas tratan de nivelarse y acomodarse a un sistema enfocado en resultados que tienden a eliminar a los PP de la producción agrícola.

¿De qué otra manera podrían enmarcarse los temas de productividad a fin de adecuarse a las fortalezas de los PP? Los problemas relacionados con la concentración de la producción agrícola brindan a los PP la oportunidad de abogar por una vía diferente de desarrollo. Es cada vez más evidente que los PP pueden lograr niveles elevados de productividad, y de hecho lo hacen, especialmente cuando entre los indicadores se incluyen otros más sensibles desde el punto de vista del medioambiente. Los estudios al respecto siguen siendo polémicos: persuasivos para quienes están dispuestos a apostar por la producción de pequeña escala, y nada convincente para los que consideran la producción de pequeña escala como una distracción (o algo peor).

Los agricultores de pequeña escala deben ser parte del debate. ¿Cómo pueden contribuir los PP en el actual contexto de creciente demanda de alimentos, combinado con la necesidad de niveles significativos de adaptabilidad (para enfrentar la escasez de agua, la erosión del suelo y el cambio climático) e inestables finanzas globales?

Desde la perspectiva de los PP, el debate se amplía de manera útil para considerar otras formas de mejorar la oferta: por ejemplo evitando desperdicios pos cosecha, mejorando los sistemas del almacenamiento, mercadeo y distribución. Los PP podrían desarrollar cadenas de oferta de alimentos que se concentren en ventas cara a cara entre productores y consumidores, o buscar proximidad espacial (logrando que comerciantes de venta al por menor, comedores o servicios gubernamentales que proporcionan alimentos a escuelas y prisiones, aprovechen la producción local). Podrían enfocarse en intercambios de valiosa información, como los

artículos que se ofrecen en programas de comercio justo, que les permiten sacar ventaja de algunos aspectos de su producción y formas de organización que un enfoque basado únicamente en el mercado no puede captar (Sumberg, 2006).

## **6.2 Una estrategia de salida. ¿El futuro de los PP estaría acaso en dejar la agricultura y buscar empleo en escenarios urbanos u otros en el extranjero?**

Uno de los modelos persuasivos, para los economistas agrícolas que buscan por todo el mundo modelos para replicar, es el cerrado brasileño que durante décadas ha ido desarrollándose para transformarse en un sistema agrícola altamente productivo, relativamente rentable y completamente modernizado (*The Economist*, agosto 2010). Si se consultara, a algunos comentaristas, hacia dónde estaría avanzando la agricultura durante los próximos 50 años, describirían una agricultura que incrementaría significativamente la producción y se mostraría capaz de continuar con ese crecimiento productivo; una agricultura con reservas de tierra y agua, capaz de sostener a un gran hato de ganado (no necesariamente debe ser eficiente, sino capaz de lograr mejoras); una agricultura no dependiente de subsidios masivos del estado, y quizás con suficiente sabana disponible. El estado cumple un papel decisivo, pero no se involucra directamente en la compra o venta de las cosechas. La producción de pequeña escala da lugar a una escala mayor.

Esta perspectiva de la agricultura encaja con el supuesto general según el cual el desarrollo económico se combinará con un movimiento de población: de las áreas rurales a las urbanas (Collier y Dercon, 2009; Timmer, 2009). Este modelo de migración es de importancia fundamental para los analistas que examinan las oportunidades y los riesgos relacionados con los mercados para los PP. ¿Cuánto se puede aprender del pasado? ¿Cuánto ha cambiado a medida que las economías se han globalizado y los países más ricos prácticamente han cerrado sus fronteras?

A lo largo de los últimos siglos de historia, la industrialización y la generación de trabajos con un salario decente, para una gran porción de la población en un país dado, ha estado acompañada por el movimiento de gran parte de la población, de las áreas rurales a las urbanas o de las áreas rurales de un país a otro. Millones de migrantes de Europa se trasladaron a las Américas, Australasia y a las colonias de África y Asia. Para un puñado de países en vías de desarrollo de hoy en día, los elevados niveles de migración son asimismo la norma. Los países que limitan con economías más ricas, como México y Túnez, tienen alrededor del 10 por ciento de su fuerza laboral trabajando fuera de sus fronteras en un momento dado (Losch, 2008). Pero tales cifras son inimaginables para la mayoría de los países en vías de desarrollo. ¿Dónde iría su gente? Los países ricos están en agitación política en torno a las migraciones, y pretenden reducir su ya modesta aceptación de migrantes. La mayor parte de las migraciones tiene lugar dentro de los países en vías de desarrollo, cruzando o sin cruzar fronteras. Pero son muy pocas las economías de los países en vías de desarrollo que crean empleos suficientes para ofrecer alternativas viables a la agricultura de subsistencia. La evidencia empírica sugiere que a la población que abandona la comunidad para irse a la ciudad le va mejor económicamente, pero el modelo no estimula el esperado círculo virtuoso que dejaría a menos agricultores produciendo alimentos para una creciente base urbana más próspera.

Son comunes las iniciativas políticas cuyo objetivo es reducir la cantidad de población que se dedica a la agricultura. China habla de recortar el empleo rural de 900 a 100 millones y absorber 800 millones de agricultores tanto en las ciudades existentes como en las nuevas. Se trata de una población apenas 30 millones menor a la de toda Europa incluyendo a Rusia y Turquía. El gobierno chino argumenta que si logra los niveles de productividad agrícola de los EEUU, China requeriría sólo 100 millones de personas en el sector rural (Gallagher, junio 2010). Evidentemente no serían productores de pequeña escala.

A economistas como Paul Collier les gustaría ver a África aprendiendo de la experiencia brasilera, experimentando un modelo similar de industrialización de la agricultura con el objetivo de producir más alimentos, generar más empleos y así reducir la pobreza (Collier y Dercon, 2009). Hay quienes no están de acuerdo, señalando los muchos fracasos del pasado en la industrialización agrícola del África, y las indeseables consecuencias sociales y económicas de presionar a la población para que deje la tierra en economías donde la industrialización no es suficiente para absorber el exceso de mano de obra en el sector industrial o de servicios. Esta preocupación acerca de qué se pretende que hagan los PP si son presionados para abandonar su tierra por el desarrollo económico —ya sea guiados por el estado o como resultado



de la actividad del sector privado— es una de las preguntas que formula Bruno Losch y su equipo del Banco Mundial, con estudios exhaustivos para comprender mejor dónde y de qué manera los grupos familiares rurales de una gran gama de países en vías de desarrollo obtienen su ingreso familiar.

Una perspectiva gubernamental sobre si la agricultura es una prioridad para la creación de empleo o si los empleos deberían crearse en otro sector de la economía es de importancia trascendental para los productores de pequeña escala.

### 6.3 ¿Mercados “PARA” la población pobre o mercados “DE” la población pobre? Formalidad vs. informalidad

En su exposición sobre los elementos con los cuales los PP pueden o no contribuir a la productividad y al crecimiento económico nacional, Collier y Dercon se refieren a aquello que los PP pueden hacer por los mercados formales de comercialización al por mayor.

Los miembros de la red del Programa de Conocimientos están integrando un tercer tema de trabajo, con el título tentativo “Mercados ‘DE la población pobre’: informalidad, otras lógicas económicas y la capacidad de los PP de adoptar una posición y tomar decisiones acertadas”. Durante las dos décadas pasadas, hubo un intenso enfoque en la vinculación de los PP con mercados de exportación y su integración en los sistemas formales. Las iniciativas de gobiernos, donantes y empresas han intentado “hacer que los mercados funcionen para la población pobre”. Esto ha desviado la atención de los “mercados de la población pobre”. Sin embargo los mercados locales para los consumidores de bajos ingresos y los “mercados étnicos” internacionales, ya sea para productos a granel o productos de especialidad, son los mercados de la mayoría de los PP.

La investigación del Programa de Conocimientos observará una variedad de mercados caracterizados por la informalidad y las redes sociales, familiares y transnacionales, en un entorno globalizado, donde los PP están ejercitando su capacidad de adoptar una posición y tomar decisiones acertadas. La investigación también indagará sobre las políticas y disposiciones público-privadas que respaldan —u obstaculizan— estas iniciativas. Las iniciativas que tienen como base lazos familiares, étnicos o culturales han desarrollado estrategias para ingresar y permanecer en mercados que podrían funcionar muy bien. Desde los mercados locales y nichos de mercado se evidencian “nuevos modelos de negocio”, algunos de los cuales han podido competir con marcas transnacionales (por ejemplo Kola Real versus Coca Cola y Pepsi Cola). La migración, las remesas del extranjero, políticas gubernamentales descentralizadas y un reciente enfoque de los donantes sobre reducción de la pobreza son todos factores que han creado vínculos entre el desarrollo rural y el urbano. En los años transcurridos desde la crisis alimentaria de 2007-2008, se dice que los mercados que tienen como base estos vínculos más informales se están expandiendo, además que el costo de ingreso a los mercados formales sigue elevándose, debido a lo cual están cada vez más lejos del alcance de los PP.

Hay una serie de temas de investigación que requieren abordarse en este campo. Por ejemplo, los mercados tradicionales de alimentos tanto de venta al por mayor como por menudeo aún alimentan a las clases medias bajas y urbanas pobres. ¿Qué cambios se están produciendo con relación a la urbanización, reglamentos que controlan los mercados y la expansión de los supermercados? ¿Cómo podrían, la política y normativa, facilitar mercados informales y/u otras formas de incentivar a los proveedores y compradores de pequeña escala en estos mercados?

Asimismo, las relaciones tradicionales y los vínculos rural-urbanos pueden promover un acceso dinámico a mercados nacionales e internacionales para los PP. Las redes sociales, la migración y las remesas pueden entenderse como estrategias para apoyar tal acceso a falta de apoyo estatal. ¿Cómo es esto?

Los sofisticados hábitos culturales de producción y consumo de alimentos varían enormemente alrededor del mundo. Muchos de ellos difieren mucho de los hábitos occidentales. El alcance de muchas dietas no occidentales se está expandiendo con la migración rural-urbana y la migración de familias de un país en vías de desarrollo a otro y al mundo industrializado. Hay ejemplos de ello en el desarrollo de nuevas oportunidades comerciales para las comunidades de las Islas del Pacífico, que venden algunos de los alimentos tradicionales a florecientes comunidades de migrantes de las Islas del Pacífico en Nueva Zelanda y Australia.

El acceso a los mercados para los PP, con productos que son de territorios y culturas específicas, podría vincularse con los debates sobre indicadores geográficos ahora en marcha en el ámbito de las negociaciones comerciales. Sería importante descubrir qué tipo de productores participan, cuántos son y dónde están. ¿Cuántos tipos de mercados operan en los ámbitos local, nacional e internacional? ¿Qué factores y qué políticas nacionales e internacionales están facilitando o impidiendo el acceso a estos mercados, por ejemplo la propiedad intelectual y las normas de calidad? ¿Qué arreglos/asociaciones públicas-privadas institucionalizadas existen? ¿Hasta qué punto y de qué manera estas iniciativas externas desarrollan la capacidad de los PP de adoptar una posición y tomar decisiones acertadas?

#### 6.4 ¿Dónde encajan los PP en los nuevos debates sobre comercio e inversión?

Una de las tendencias agrícolas más destacadas en la prensa en los últimos dos años ha sido la denominada “apropiación de la tierra”, así llamada por los medios de comunicación e incluso por parte de algunas comunidades académicas. El fenómeno ha echado luces poco halagüeñas sobre la manera cómo países ricos con escaso potencial agrícola reaccionan ante la posibilidad de un abastecimiento comercial incierto: buscando comprar o arrendar tierras en los países más (a menudo muy) pobres, a fin de cultivar alimentos para reexportarlos a sus mercados.

El Banco Mundial se ha unido a la FAO, FIDA, CNUCYD y otros para diseñar “Siete Principios para la Inversión Agrícola Responsable”. Estos principios han sido ampliamente criticados por muchos, entre ellos el reportero especial sobre el Derecho a la Alimentación, Olivier de Schutter, quien comentaba que, “los principios buscan asegurar que las inversiones en tierras, en gran escala, den lugar a situaciones “mutuamente ventajosas” y benefician a los inversionistas de la misma manera que a las comunidades directamente afectadas. No obstante, aunque bien intencionados, los principios son deplorablemente insuficientes...” (De Schutter, junio 2010).

Si bien los principios son de hecho en extremo deficientes, el informe del Banco Mundial aclara algunos puntos importantes. Entre ellos, la tremenda vulnerabilidad de las personas en situación de pobreza –muchos de ellos PP– debido a la precariedad de su tenencia de la tierra, basada ya sea en contratos privados, en el derecho consuetudinario o en acuerdos con el estado (Banco Mundial, septiembre 2010). El informe señala que muy frecuentemente son los países más pobres, con menor historial de buen gobierno, los que han atraído mayor interés de los inversionistas extranjeros:

Sin embargo, los países con historiales más deficientes en tenencia de tierras rurales formalmente reconocida también han atraído mayor interés; lo cual ha dado lugar a una preocupación real acerca de la capacidad, de las instituciones locales, de proteger a grupos que corren el peligro de perder las tierras sobre las cuales tienen reivindicaciones legítimas, si no demandas formalmente reconocidas (Banco Mundial, 2010, p. xiv).

Con la privatización, liberalización y desregulación de los últimos 30 años, la tenencia de la tierra se ha mantenido relativamente protegida en muchos países, pese a que, en ese periodo, las leyes sobre tierras han evolucionado. Con la crisis alimentaria y el acrecentado afán, de algunos países más ricos, de encontrar formas de garantizar su abastecimiento de alimentos creando fincas fuera de sus fronteras, los gobiernos que poseen esa valiosa tierra (y agua) están tomando decisiones que afectan no sólo a los PP sino a las economías en general, a las cuales también contribuyen los PP. ¿Cómo responderán los PP a estas nuevas presiones sobre sus recursos naturales?

El comercio global también está cambiando. En los años posteriores a la aprobación de los acuerdos de la Ronda de Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales de 1994 –uno de los cuales establece la OMC– organizaciones agrícolas y ONGs por igual se concentraron en las críticas al Acuerdo sobre Agricultura (AoA): su incapacidad de poner fin a los subsidios utilizados por los países ricos, su inadecuado tratamiento de la seguridad alimentaria, su énfasis en las exportaciones y su silencio sobre los efectos de elevar los niveles de importación de alimentos en detrimento de los pequeños productores que tratan de vender sus productos en mercados locales. Estas críticas no se han dejado de lado. Pero las negociaciones de Doha sobre revisión de la reglamentación AoA se han paralizado y ha surgido una nueva ola de comentarios que hacen énfasis más bien en lo que debería enfocar una nueva reglamentación. Así, la reglamentación AoA pretende poner freno a la sobreproducción, una verdadera plaga en la agricultura de los países ricos. Pero no considera los desafíos que plantea una subproducción, un problema que confrontan muchos países en vías de desarrollo (Konandreas, 2009).

El reportero especial de la ONU sobre Derecho a la Alimentación, Olivier de Schutter, escribió una adenda a su informe anual de 2009, retando a los gobiernos a repensar la reglamentación comercial multilateral desde la perspectiva de los derechos humanos (De Schutter, 2009). Entre sus propuestas está que los gobiernos documenten mejor a sus poblaciones rurales, examinen mejor de qué manera la reglamentación sobre comercio afecta a las diferentes poblaciones dentro de su comunidad agrícola (particularmente los agricultores y trabajadores del agro más vulnerables) e incorporen una mayor autosuficiencia en sus políticas comerciales y de seguridad alimentaria.

La propia comunidad de las políticas de comercio ha cambiado profundamente en los 15 años de historia de la OMC. Los Estados Unidos de Norteamérica y la UE ya no son la voz dominante en las negociaciones comerciales globales. El viraje ha sido aún más espectacular para los otrora países con mucho peso, como Canadá y Japón. Entre los países que ahora cumplen un papel central en las negociaciones sobre comercio están Brasil, China e India. Todas estas nuevas voces corresponden a países con sistemas agrícolas industrializados que al mismo tiempo son lugar de residencia de cientos de millones de agricultores de pequeña escala. Este giro en la geopolítica de las negociaciones comerciales abre la posibilidad de un marco global diferente para el comercio, el cual respaldaría más los intereses de los agricultores de pequeña escala.

El comercio Sur-Sur en productos agrícolas de venta al por mayor ha crecido de manera regular en décadas recientes (CNUCYD, p. 49, diagrama 4.3. 2008). Esta tendencia tiene mucho sentido: la mayor parte del crecimiento demográfico (lo mismo que el acelerado aumento de la riqueza) tiene lugar en países en vías de desarrollo, y muchas de las fuerzas motrices agrícolas —entre ellas Brasil, Argentina, Sudáfrica, Tailandia y algunas otrora repúblicas soviéticas— están asimismo en el mundo en desarrollo.

Con la crisis alimentaria global de 2007-2008 se produjo un claro ascenso, si acaso aún inestable, en los precios promedio de los productos globales de venta al por mayor. Aunque el panorama a corto plazo, para los principales productos agrícolas de comercialización al por mayor, es de bruscas declinaciones (FAO *Outlook*, 2010), a principios de agosto de 2010 Rusia impuso una prohibición a las exportaciones de trigo, aumentando así los ya elevados precios de este producto. El presidente estadounidense Obama ha promulgado recientemente una nueva ley que restablece controles más rigurosos sobre el funcionamiento de los mercados de futuros de productos de venta al por mayor. Una de las importantes iniciativas en políticas agrícolas, impulsada por el Banco Mundial durante los últimos años, ha sido crear bolsas de valores locales de productos de venta al por mayor en los países en vías de desarrollo, a fin de acercar las herramientas de administración de riesgos a los productores de estos países. Una bolsa tal ha sido recientemente abierta en Etiopía. Por ahora, los agricultores no se han apresurado a acoger la nueva oportunidad de manejar su riesgo.

## **6.5 De “la participación” a “la capacidad de adoptar una posición y tomar decisiones acertadas”. ¿Cómo lograr que confluyan las expectativas de los PP y la realidad?**

... la apropiación nacional en el desarrollo agrícola y rural debe ir más allá de la apropiación por parte de nuestros gobiernos y administradores. Por tanto, como organizaciones con membresía, legítimas y autónomas de productores reclamamos nuestro derecho y obligación de participar en el diseño, implementación y evaluación de estas políticas y programas de desarrollo rural que benefician no sólo a nuestras comunidades rurales, sino a nuestros conciudadanos urbanos que dependen de los alimentos que producimos (extracto de la Síntesis de las deliberaciones de la tercera reunión global del Foro Campesino, en ocasión del Consejo de Gobernadores del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Roma, febrero de 2010).

Para que el Programa de Conocimientos analice plenamente lo que implica la capacidad de los pequeños productores de adoptar una posición y tomar decisiones acertadas, los participantes deben volver a analizar algunos de los “éxitos” de la reciente década o de anteriores. Por ejemplo, en publicaciones recientes, el Dr. Sudhirender Sharma revisa nuevamente las cadenas de valor y observa ambigüedad y escollos en los supuestos que respaldan el enfoque que considera las cadenas de valor como solución a la falta de poder de mercado de los PP (Sharma, abril y mayo, 2010). Observa el hecho de que los mercados se contraen y expanden, y sin embargo en parte los PP se definen por su relativa falta de capacidad para hacer frente a tales cambios, debido a que son relativamente pocos los recursos que pueden usar. Señala

asimismo que la lógica de un enfoque basado en el mercado, como el enfoque de las cadenas de valor, es crear competencia que permita a los mejores productores surgir hasta la cúspide de su mercado. El objetivo de tal actividad, para los economistas del libre mercado al menos, es eliminar a los productores menos eficientes. ¿Recibirían bien los PP y sus organizaciones este resultado?

A pesar de los continuos argumentos en torno al futuro, actualmente hay menos discrepancias que hace cinco años respecto a que los PP son parte esencial del actual sistema de abastecimiento de alimentos. No solamente son proveedores de los mercados nicho, sino la principal fuente primaria de alimentos básicos para gran parte de la población mundial. El Grupo de Acción sobre Erosión, Tecnología y Concentración o Grupo ETC (una ONG con sede en Canadá) estima que la agricultura campesina alimenta al menos al 70 por ciento de la población mundial (ETC Group, 2009). Se estima que el valor de mercado de los alimentos básicos de África es de 50 billones de dólares anuales (COMESA, 2007); y se produce y consume alimentos, fuera de los mercados comerciales, por un valor adicional cercano a los 12.5 billones de dólares. Esta producción, prácticamente en su totalidad (algunos señalan 90 por ciento), proviene de propiedades agrícolas de menos de dos hectáreas (Wiggins, 2009).

Complementado con una renovada comprensión de la importancia de los productores de pequeña escala está el enfoque de las políticas cuyo objetivo es alentar a los agricultores y sus comunidades a organizarse. Se ha producido un eficaz giro en la percepción del público y de los encargados de tomar decisiones en torno a quiénes son los agricultores. Este giro se refleja en el debate de las políticas en los ámbitos nacional e intergubernamental. Si la FAO desea consultar a los agricultores, no sólo invitará a su socia tradicional, la Federación Internacional de Productores Agropecuarios (FIPA), sino también a La Vía Campesina (VC), fundada hace menos de 20 años, que ha crecido hasta transformarse en una potente voz que defiende los intereses de los campesinos y productores de pequeña escala. La Vía Campesina ha abierto un espacio para las organizaciones campesinas en el debate sobre las políticas globales para los productores de pequeña escala y campesinos. También ha impulsado a las organizaciones de agricultores establecidas a diversificar su membresía, generando un acercamiento en particular con los países en vías de desarrollo. VC ha impulsado a las ONGs que trabajan en desarrollo con agricultores, a dejar de hablar en nombre de ellos en su trabajo de apoyo, y que más bien inviten a los agricultores a hablar por ellos mismos. En el ámbito nacional, por otra parte, algunos países han podido ver un importante giro a favor de las voces de los agricultores. Por ejemplo, en Senegal, las asociaciones de agricultores han pasado a jugar un importante rol político; pues, antes, los agricultores estaban en gran parte excluidos a la hora de tomar decisiones políticas. De diferentes maneras, los presidentes Lula da Silva de Brasil, Evo Morales de Bolivia, y el gobierno sandinista de Nicaragua son más receptivos a los temas rurales –y esto incluye el papel de los productores de pequeña escala– que sus predecesores.

Sin embargo, el debate sobre la alimentación y la agricultura permanece en gran parte bajo el dominio de académicos e investigadores, ONGs y funcionarios intergubernamentales. El número de organizaciones de agricultores con capacidad política es minúsculo, y el flujo y reflujo de los objetivos y prioridades para la inversión en agricultura siguen siendo controlados por intereses ajenos a los agricultores. El reto clave sigue siendo, de qué manera comprometerse con los agricultores y sus organizaciones y garantizar su participación, no sólo (ni principalmente) en el debate intergubernamental, sino sobre todo en las decisiones locales, regionales y nacionales que establecen el contexto en el cual deben operar los pequeños productores. Con ello no se pretende ignorar la tensión que existe en torno a cuánto desean comprometerse los agricultores con este espacio más amplio de las políticas, en lugar de concentrarse en sus necesidades empresariales. Hay un constante tire y afloje a la hora de decidir cuánto se puede intentar cambiar el sistema y hasta qué punto enfocarse en mejorar el trabajo con el sistema tal como está.

Junto a tan cambiante evolución del debate político, aún lejos de completarse, está la interrogante sobre las mujeres agricultoras. Ya no son invisibles, de hecho nunca falta una mención especial a las mujeres agricultoras en los discursos de funcionarios de la agricultura o del desarrollo en la ONU o en reuniones internacionales. Con todo, todavía quedan por librar formidables batallas culturales, institucionales o legales para que las mujeres alcancen cierta equidad con los hombres. Uno de los desafíos, para los partidarios de los pequeños agricultores y de la soberanía alimentaria, es no permitir que los afianzados sesgos culturales y sociales que

discriminan a la mujer obstaculicen la emancipación económica o política de las mujeres. Está claro que son desafíos potencialmente importantes para respaldar una mayor representación de la mujer dentro de las comunidades, mientras se hacen inversiones para respaldar mayor representación de esas comunidades en sus tratos con el resto del mundo. Como señala Stumberg, también constituye un desafío asegurar que tales iniciativas no encierren a las mujeres en sus actuales roles dentro de la agricultura, sino que ofrezcan más opciones a hombres y mujeres por igual (nef 2006).



## 7. A Modo de Conclusión

Éste parece ser un momento propicio de oportunidades para los PP. Su producción responde a la necesidad humana universal, y la demanda de alimentos está en ascenso. El conocimiento y experiencia de los PP es muy demandado. Pero no cabe duda que, como en el pasado, mientras algunas visiones del desarrollo los ignoran, para otras los PP son un problema.

¿Dónde estará la diferencia esta vez? Un aspecto es la falta de consenso sobre la tecnología. La Revolución Verde de la década de 1960 implicó una importante inversión en insumos que se obtenían fuera de finca y por tanto representaban nuevos costos de capital que debían ser absorbidos por los agricultores. Ahora, en parte informados por los costos sociales y ambientales no previstos en la última Revolución Verde, hay un gran debate relativamente abierto. No sólo participan las ONGs y las organizaciones de agricultores, en ambos lados del debate, sino también los gobiernos nacionales e instituciones intergubernamentales.

En segundo lugar, debido al cambio climático, han cobrado mayor impulso las preocupaciones ambientales de larga data en cuanto a la sostenibilidad de las prácticas agrícolas. Las alternativas en torno a los alimentos que la gente consume y cómo se cultivan tienen ahora una dimensión ambiental que faltaba en las sociedades industriales desde la época en que la producción de alimentos se transformó en una actividad especializada y que tiene lugar lejos de donde vive la mayor parte de la gente. Los agricultores siempre se han preocupado por el clima. Ahora también los consumidores se preocupan por el clima.

En tercer lugar, las visiones sobre el desarrollo están cambiando. Como hemos visto, los recursos públicos que se han puesto a disposición del desarrollo están sometidos a sus propias modas y caprichos. Pero es posible argumentar que hay un momento de mayor pragmatismo en la moda; que las certidumbres de las décadas de 1980 y 1990 han erosionado bajo el (gran) peso de la recesión económica global, una acrecentada volatilidad en los precios de los productos agrícolas de venta al por mayor, y el costo real, si acaso difícil de calcular, del daño al medioambiente que no ha sido tomado en cuenta.

En todo esto, los PP necesitan dar respuesta a algunas preguntas y pensar algunas de las interrogantes en torno a los alimentos y la agricultura para comprender dónde es mejor invertir su tiempo y energía. ¿Dónde se puede crear cierta sinergia entre la necesidad de sobrevivir y prosperar en una época incierta y los debates sobre políticas globales que están colocando a los PP en la corriente principal de la discusión?

Los desafíos son muchos, pero las oportunidades de cambio en la agricultura no han sido mayores desde que el mundo surgió de la carnicería de la Segunda Guerra Mundial. El historiador Eric Hobsbawm escribió que el cambio social más profundo de la segunda mitad del siglo veinte ha sido la supuesta “muerte del campesinado”. Quizás un profundo cambio social, económico y político de la primera mitad del siglo veintiuno sea su resurrección o al menos su renovada aceptación como actor económico plenamente moderno. El presente ensayo ha descrito dónde puede encontrarse ese renovado apoyo a los agricultores de pequeña escala en el debate en curso: en las preocupaciones de los gobiernos por la seguridad alimentaria, en el interés de las agro empresas por garantizar aprovisionamiento y desarrollar nuevos mercados, en las demandas de los consumidores que exigen un comercio más equitativo, en las organizaciones intergubernamentales que ponen más énfasis en seguir la pista a los abusos de la ley internacional y de los derechos humanos, y en las organizaciones de los pequeños productores que profesionalizan su papel con dirigentes jóvenes nuevos y mejor educados. Los desafíos hacia el futuro sin duda son enormes, pero parafraseando a Mark Twain, parecería que se ha exagerado un tanto acerca de los informes sobre la muerte del campesinado.

# Bibliografía

Ackerman, F. y K. Gallagher. 2008. "The Shrinking Gains from Global Trade Liberalization in Computable General Equilibrium Models. A Critical Assessment". En: *International Journal of Political Economy*. Vol. 37, No. 1. 50–77.

Action Aid International. 2006. "Right to Food Strategic Plan 2006 – 2010". Johannesburg: AAI.

Bacchetta, M., Ernst, E. y J. P. Bustamante. 2009. "Globalization and Informal Jobs in Developing Countries. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo y Organización Mundial del Comercio.

Banco Mundial. 2007. "World Development Report 2008: Agriculture for Development". Washington DC: Banco Mundial.

Banco Mundial. 2010. "Rising Global Interest in Farmland Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?" Washington DC: Banco Mundial.

Bellarby, J., Foereid, B., Hastings, A. y P. Smith. 2008. *Cool Farming: Climate impacts of agriculture and mitigation potential*. Países Bajos: The University of Aberdeen for Greenpeace International.

Berdegú, J. A. 2005. "Discussant Remarks". p. 181. *The Future of Small Farms: Proceedings of a Research Workshop*. Memoria de un taller realizado en Wye, Reino Unido, 26-29 de junio de 2005. Londres: IFPRI, ODI e Imperial College.

Berdegú, J.A., Schejtman A., Chiriboga M., Modrego F., Charnay R. y J. Ortega. 2006. "Towards National and Global Agendas. Latin America and the Caribbean". Capítulo 11, antecedentes para la preparación del Informe para el *World Development Report 2008* del Banco Mundial. Chile: Rimisp-Latin American Center for Rural Development. <http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid=6589> (01-11-09).

Bernard, A., Jensen, J.B., Redding, S. y P. Schott. 2007. "Firms in International Trade". *National Bureau Economic Research*. Working Paper 13054. Estados Unidos de Norteamérica. <http://mba.tuck.dartmouth.edu/pages/faculty/andrew.bernard/jep.pdf>(15-11-09).

Chang, H. 2009. "Rethinking public policy in agriculture: lessons from history, distant and recent". En: *The Journal of Peasant Studies*. Vol. 36: 3. 477-515.

Chen, F., Wang, L. y J. Davis. 1998. "Land reform in rural China since the mid-1980s". Parte 1. En: *Land Reform*. <http://www.fao.org/sd/LTdirect/LTan0031.htm> (09-99).

Christiaensen, L., Demery, L. y J. Kuhl. 2010. "The (evolving) Role of Agriculture in poverty Reduction: An empirical perspective". En: *Working paper* No. 2010/36. Finlandia: UNU-WIDER.

Collier, P. 2007. *The Bottom Billion. Why the poorest countries are failing and what can be done about it*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press.

Collier, P. 2008. "Reforming Agriculture". Comentarios al *Economic Forum* de Martin Wolf. <http://economistsview.typepad.com/economistsview/2008/05/paul-collier-re.html>.

Collier, P. & Dercon, S. 2009. "African Agriculture in 50 Years: Smallholders in a rapidly changing world? Contribution to expert Meeting on How to Feed the World in 2050". FAO y Departamento de Desarrollo Económico y Social de la ONU.

Common Market for Eastern and Southern Africa. 2007. Notas del orador. Erastus Mwencha, Secretario General COMESA, Zambia. Conferencia "Taking Action for the World's Poor and Hungry People". Pekín, 17-19 de octubre de 2007.

Cotula, L. y S. Vermeulen. 2009. "Land Grabs' in Africa: can the deals work for development?" Documentos de instrucciones. Reino Unido: IIED.

DB Climate Change Advisors. 2009. "Investing in Agriculture: Far-Reaching Challenge, Significant Opportunity an Asset Management Perspective". Nueva York y Londres: Deutsche Bank Group.

De la Torre Ugarte, D. y S. Murphy. 2008. "The Global Food Crisis: Creating an opportunity for Fairer and More Sustainable Food and Agriculture Systems Worldwide". En: *EcoFair Trade Dialogue*. Discussion Paper No. 11. Alemania: Heinrich Böll Stiftung y Misereor.

De Schutter, O. 2009a. "Report of the Special Rapporteur on the right to food". Asamblea General de las Naciones Unidas. [http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20100305\\_a-hrc-13-33\\_agribusiness\\_en.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20100305_a-hrc-13-33_agribusiness_en.pdf).

De Schutter, O. 2009b. "Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including The Right to Development: Report of the Special Rapporteur on the right to food". Addendum-Mission To The World Trade Organization. Consejo de los Derechos Humanos. 10a Sesión. Ginebra, 25 de junio de 2008. A/HRC/10/5/Add.2.

De Schutter, O. 2010. "Responsibly Destroying the World's peasantry, project Syndicate". <http://www.project-syndicate.org/commentary/deschutter1/English>

DFID. 2004. Para la ponencia de Maxwell: <http://dfid-agriculture-consultation.nri.org/launchpapers/simonmaxwell.html> y <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/003/X9808E/X9808E04.pdf> (ambos 27-08-09). Para la ponencia de Lipton: <http://dfid-agriculture-consultation.nri.org/launchpapers/michaelliption.html#tfvi>.

Dyer, G.A., Boucher S. y J.E. Taylor. 2006. "Subsistence Response to Market Shocks". En: *American Journal of Agricultural Economics* 88(2) 279-291.

Ellis, F. 2005. "Small Farms, Livelihood Diversification, and Rural-Urban Transitions: Strategic Issues in Sub-Saharan Africa". En: *The Future of Small Farms: Proceedings of a Research Workshop*. Memoria de un taller realizado en Wye, Reino Unido 26-29 de junio de 2005. Londres: IFPRI, ODI e Imperial College.

ETC Group. 2009. "Who Will Feed Us? Questions for the Food and Climate Crises". En: *Communiqué* No. 102. Canadá: ETC Group.

FAO. 2007. "The State of Food and Agriculture 2007". Roma: FAO.

FIDA. 2001. Rural Poverty Report, Roma: International Fund for Agriculture and Development.

FIDA. 2008. "Supporting Smallholders Is Crucial To Food Security". Discurso del presidente de FIDA, Lennart Båge, al G8. En: Informe especial del G8 del *Financial Times*. <http://www.ifad.org/events/op/2008/g8.htm>.

Fontana, M., Joeques, S. y R. Masika. 1998. "Global Trade expansion and liberalisation: gender issues and impacts". Estudio preparado para el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID). Reino Unido: DFID.

Gates Foundation. 2008. "Working to Break the Cycle of Hunger and Poverty". En: *Background fact sheet*. EEUU: Bill and Melinda Gates Foundation.

Gallagher, K. y T. Wise. 2010. "Are There Large New Gains from Trade? En: *Bridges*. Enero de 2010, No. 1. Ginebra: International Centre for Trade and Sustainable Development.

Hazell, P. y X. Diao. 2005. "The Role of Agriculture and Small Farms in Economic Development". En: *The Future of Small Farms: Proceedings of a Research Workshop*. Memoria de un taller realizado en Wye, Reino Unido, 26-29 junio de 2005. Londres: IFPRI, ODI e Imperial College.

HIVOS e IIED. 2009. "Knowledge Programme: Small Producer Agency in the Globalized Market, 2009-2011," Actas de mesas redondas celebradas en Lima (5 de agosto) y Managua (10 de agosto).

International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD). 2008. "Executive Summary, Synthesis Report". [http://www.agassessment.org/docs/SR\\_Exec\\_Sum\\_280508\\_English.pdf](http://www.agassessment.org/docs/SR_Exec_Sum_280508_English.pdf).

Kent, R. y C. Poulton. 2008. "Marginal farmers, a review of the literature". Irlanda: Concern International.

King, D. 2005. "Discussant Remarks". En: *The Future of Small Farms: Proceedings of a Research Workshop*. Memoria de un taller realizado en Wye, Reino Unido, 26-29 de junio de 2005. Londres: IFPRI, ODI e Imperial College. 75.

Konandreas, P. 2009. "WTO negotiations on agriculture and the stake of food-insecure developing Countries". En: *The evolving structure of world agricultural trade*. Roma: FAO.

Lang, T., Barling, D. y M. Caraher. 2009. *Food Policy: Integrating Health, Environment and Society*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

Little, J. 2009. "Our future food security depends on using GM crops". En: *The Guardian*.

Losch, B. 2008. "Migrations and the challenge of demographic and economic transitions in the new globalization era". Documento presentado en el Consejo de Investigación de Ciencias Sociales, Nueva York, 29 de febrero-1 marzo de 2008. [http://www.carnegieendowment.org/files/SSRC\\_Losch\\_Feb\\_08.pdf](http://www.carnegieendowment.org/files/SSRC_Losch_Feb_08.pdf). (17-11-09).

Mazhar, F. 1997. "...". En: *Using Diversity. Enhancing and Maintaining Genetic Resources On-farm*. Ed. de Loevinsohn M. and L. Sperling. Canadá: IDRC. [http://www.idrc.ca/en/ev-9290-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/en/ev-9290-201-1-DO_TOPIC.html) (02-11-09).

Maxwell, S. 2004. "New Directions for Agriculture in Reducing Poverty". Debate en línea por DFID. Reino Unido. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/organisation/rnraagriculture-newdirection-maxwell.asp>.

Murphy, S. 2008. "The Global Food Price Crisis." EEUU: IATP Fact Sheet.

Murphy, S. 2009. "Free Trade in Agriculture: A bad idea whose time is done?" En: *Monthly Review*. Vol. 61, No 3. julio-agosto de 2009.

Observer. 2010. "How food and water are driving a 21st-century African land grab". <http://www.guardian.co.uk/environment/2010/mar/07/food-water-africa-land-grab>. (07-03-10).

Oxfam International. 2009. "Investing in Poor Farmers Pays: Rethinking how to invest in agriculture". En: *OXFAM Briefing paper* No. 129.

Oxfam GB. 2009. "Small Farmers, Big Change. Learning from Scaling our approach to smallholder agriculture". Reino Unido: Oxfam RU.

Parsons, A. 2009. "Mega-slumming. A journey through sub-Saharan Africa's largest shantytown. Share the World's Resources". Londres.

Pretty, J. (ed). 2005. *The Earthscan Reader in Sustainable Agriculture*. Reino Unido y EEUU: Earthscan.

- Pretty, J., Morison J. y R. Hine. 2005. "Reducing Food Poverty by Increasing Agricultural Sustainability in Developing Countries". En: Pretty, J. (ed) *The Earthscan Reader in Sustainable Agriculture*. 2005. Reino Unido y EEUU: Earthscan.
- Ray, D. E. 2009. "Increased agricultural productivity is one piece of a complex puzzle, Policy Pennings". Agricultural Policy Analysis Centre. EEUU: University of Tennessee.
- Reardon, T., C.P. Timmer, C.B. Barrett y J. Berdegue. 2003. "The Rise of Supermarkets in Africa, Asia, and Latin America". En: *American Journal of Agricultural Economics*. Vol. 85: 5. 1140-1146.
- Reardon, T., Barrett, C.B., Berdegue, J.A. y J.F.M. Swinnen 2009. "Agrifood Industry Transformation & Small Farmers in Developing Countries." En: *World Development*. Vol. 37, No. 11. 1717-1727.
- Remy, M.I. 2007. "Cafetaleros Empresarios, dinamismo asociativo para el desarrollo en el Peru". Lima, Perú: Oxfam Internacional – IEP Instituto de Estudios Peruanos.
- Riisgaard, L. 2009. ". Lessons from East African cut flower industries". En: *World Development*. Vol. 37: 2.
- Sen, A. 1982. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press.
- Sharma, S. 2010. "Making Markets Work for the poor: A critical view on value chain initiatives". Preparado para ENRAP. India.
- Sharma, S. 2010. "Do Value Chains Value the poor? Issues in 'stepping in' and 'stepping out'". Preparado para ENRAP. India.
- Shaw, D. J. 2007. *World Food Security. A history since 1945*. Reino Unido y EEUU: Palgrave Macmillan.
- Singh, S. 2009. "Role of private and public sectors in supporting smallholder rural enterprises in India – Status, issues and alternatives". Documento preparado para OXFAM por el Centre for Management in Agriculture (CMA) – Indian Institute of Management – Ahmedabad. Nueva Delhi India: OXFAM.
- SNV. 2008. "A Firm-Level Approach to Majority Market Business: Private Sector Mapping Project". Preparado por la Organización de Cooperación al Desarrollo SNV - Banco Interamericano de Desarrollo, marzo 2008.
- Sumberg, J. 2006. "A Long Row to Hoe: Family farming and rural poverty in developing countries". Reino Unido: Oxfam GB y The New Economics Foundation.
- The Economist. 2009. "The parable of the sower". 21-27 de noviembre de 2009.
- The Economist. "The Miracle of the Cerrado" 26 de agosto de 2010.
- The Syngenta Foundation. 2009. "Under Smallholder Mapping and Characteristics: Understanding Smallholder Farmers". <http://www.syngentafoundation.org/index.cfm?pageID=297>. (09-11-09).
- Timmer, C.P. 2009. *A World Without Agriculture: The Structural Transformation in Historical Perspective*. Conferencia Henry Wendt. American Enterprise Institute. EEUU: AEI Press.
- UNCTAD-UNEP. 2008. *Organic Agriculture and Food Security in Africa*. Nueva York y Ginebra: UNEP-UNCTAD Capacity-building Task Force on Trade, Environment and Development.
- USDA. 1998. "A Time to Act: A Report of the USDA National Commission on Small Farms". EEUU: U.S. Department of Agriculture Miscellaneous Publication. 1545.



Valdes, A. y W. Foster. "Reflections on the Role of Agriculture in Pro-Poor Growth." En: *The Future of Small Farms: Proceedings of a Research Workshop*. Artículo preparado para un taller realizado en Wye, Reino Unido, 26-29 de junio de 2005. Londres: IFPRI, ODI e Imperial College.

Van Beuningen, C. y P. Knorringa. 2009. *Inclusive Improvement Standards And Smallholders. Taking Stock And Moving On*. Países Bajos: HIVOS e International Institute of Social Studies (ISS).

Vorley, B. 2001. "The Chains of Agriculture: Sustainability and the Restructuring of Agri-food Markets". Londres: IIED.

Wiggins, S. 2009. "Can the smallholder model deliver poverty reduction and food security for a rapidly growing population in Africa? En: *FAC Working Paper* No. 8. Reino Unido: Future Agricultures Consortium. Institute for Development Studies.

**Hivos**

Raamweg 16, P.O. Box 85565, NL-2508 CG  
The Hague, The Netherlands  
T + 31-70 376 55 00 | F +31-70 362 46 00  
info@hivos.net | www.hivos.net

**Mainumby Ñakurutú**

Edificio Sopocachi Of. 103  
Calle Teniente Campero No 790  
La Paz, Bolivia  
Tf +591-2-2910875  
info@mainumby.org.bo  
www.mainumby.org.bo

**International Institute for  
Environment and Development IIED**

3 Endsleigh St  
London WC1H 0DD, UK  
T +44 (0)20 7388 2117 | F +44 (0)20 7388 2826  
info@iied.org | www.iied.org